

Rekognisi dan Reposisi dalam Asimilasi Hukum Lama di Nagari (Baru) Sumatera Barat

Indonesian Journal of Religion and Society,
2020, Vol. 02 (02), 74-86
© The Journal, 2020
DOI: 10.36256/ijrs.v2i2.106

www.journal.iainigo.org/index.php/LIRS

LIRS Journal

Article History

Received: September 27th, 2020

Revised: November 23rd, 2020

Accepted: December 1st, 2020

Aulia Rahmat

Universitas Islam Negeri Imam Bonjol, Padang, Indonesia
auliarahmat@uinib.ac.id

ABSTRACT

Nagari as a system of local wisdom that lives in the Minangkabau society has a long way in its relation to national law and international values, especially in the era of transnationalization of law. The regulations have been always led to a shifted the structure and function of the customary government structure in Minangkabau. This article is an evaluation of existing Nagari Government regulations in West Sumatra. The paradigm used is constructivist with a socio-legal approach. The result indicate that there is a shift in the order, structure, and function of cultural actors in society in the established local laws. The formation of local laws regarding Nagari as a response to the opportunities provided by the Village Law reaffirms the independence of the nagari through the existence of the Adat Salingka Nagari. The discussion to results leads to the use of the old legal assimilation in the legislation of Nagari Regulation has not succeeded to present a representative local law in protecting local wisdom in West Sumatra. So it is deemed necessary to minimize the state's domination of the people's needs in creating a balanced and comprehensive democracy.

Keywords: *Nagari; local law; law assimilation; democracy; transnationalisation of law.*

ABSTRAK

Nagari sebagai sebuah sistem kearifan lokal yang hidup dalam masyarakat Minangkabau mengalami perjalanan panjang dalam relasinya dengan hukum nasional dan nilai-nilai internasional, terutama pada era transnasionalisasi hukum dewasa ini. Serangkaian regulasi yang ditetapkan senantiasa memunculkan pergeseran struktur dan fungsi dalam tatanan pemerintahan adat di Minangkabau. Artikel ini merupakan evaluasi terhadap regulasi Pemerintahan Nagari yang ada di Sumatera Barat. Paradigma yang dipergunakan adalah konstruktivis dengan pendekatan sosio-legal. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa terjadi pergeseran tatanan, struktur, dan fungsi pada aktor kultural dalam masyarakat dalam hukum lokal yang dibentuk. Pembentukan hukum lokal tentang Nagari sebagai respon terhadap peluang yang diberikan oleh Undang-Undang Desa menegaskan kembali kemandirian nagari melalui eksistensi Adat Salingka Nagari. Diskusi terhadap temuan kajian ini mengarah pada satu kesimpulan utama bahwa penggunaan model asimilasi hukum lama dalam legislasi Perda Nagari belum berhasil menghadirkan produk hukum lokal yang representatif dalam melindungi kearifan lokal di Sumatera Barat. Sehingga dirasa perlu meminimalisir dominasi negara terhadap kebutuhan masyarakat dalam penciptaan demokrasi yang seimbang dan komprehensif.

Kata Kunci: Nagari; hukum lokal; asimilasi hukum; demokrasi; transnasionalisasi hukum.

Corresponding Author

Name : Aulia Rahmat

Email : auliarahmat@uinib.ac.id

1. Pendahuluan

Asas otonomi daerah dan desentralisasi kekuasaan mewarnai perubahan mekanisme pemerintahan di Indonesia. Salah satu dampaknya adalah munculnya serangkaian aktivitas penguatan institusi-institusi lokal berbasis adat di pada setiap daerah. Sebagai bentuk protes terhadap kekakuan penyeragaman era Orde Baru, era Reformasi lebih mengedepankan model *affirmative action*—sebagai bentuk diskriminasi positif—dalam menghadapi kebutuhan masyarakat lokal dalam kerangka hukum nasional. Berkaca pada pola yang terjadi pada 7 masyarakat hukum adat yang ada di Amerika Selatan, terlihat bahwa dalam rentang 15 tahun terakhir, para antropolog hukum dan politisi di negara-negara multietnis cenderung mendukung untuk memasukkan aspek lokalitas masyarakat menjadi bagian dari hukum nasional. Terkait dengan kemungkinan adanya konflik internal pada tingkat hukum nasional, pemerintah harus mengambil kebijakan *affirmative action* pada aspek-aspek yang berhubungan dengan konteks lokalitas dalam masyarakat (Hoekema, 2017, hal. 82).

Kebangkitan otoritas tradisional menemukan momentumnya pada fase demokratisasi, sehingga menimbulkan perdebatan terkait keinginan dan legitimasi model pemerintahan tradisional secara modern (van der Muur, Vel, Fisher, & Robinson, 2019, hal. 381). Geliat ini terlihat setelah adanya amandemen pada beberapa bagian Undang-Undang Dasar Tahun 1945, terutama pada pasal 18B ayat (1) dan (2) serta ratifikasi beberapa Konvensi PBB dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, terutama pasal 6 ayat (1) dan (2). Serangkaian produk hukum yang dilahirkan setelah itu memberikan ruang bagi beberapa daerah dengan kearifan lokalnya masing-masing untuk mendapatkan tempat secara *de jure* dalam kerangka sistem hukum nasional. Beberapa undang-undang tentang otonomi dan pemerintahan daerah beserta segenap produk kebijakan baik pada tingkat pusat ataupun daerah merupakan bukti nyata peluang tersebut.

Terlepas dari status otonomi khusus yang diberikan kepada Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta—yang pengakuannya sudah ada dan berlaku sejak lama—otonomi khusus juga diberikan kepada Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat melalui legitimasi pada tingkat Undang-Undang. Meskipun belakangan mencuat beberapa protes terhadap status tersebut dengan alasan inkonstitusional karena berlawanan dengan Pasal 18B UUD, Pemerintah masih tetap berbenah. Salah satu upaya pemerintah adalah dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Peluang adanya *affirmative action* terhadap kearifan lokal di daerah dinyatakan secara jelas dalam ketentuan pasal 116 ayat (2) dan (3). Ketentuan pasal ini memberikan kesempatan kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan positivisasi—sekaligus sekularisasi—terhadap adat dan kearifan lokal dalam konteks sistem pemerintahan terendah dalam jangka waktu yang singkat (Adli & Mutalib, 2020, hal. 55), yaitu 1 tahun sejak undang-undang ini ditetapkan.

Sebagai jawaban terhadap peluang tersebut, Pemerintah Sumatera Barat—setelah perjalanan proses legislasi yang panjang—menetapkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari. Secara kronologis, penetapan Perda ini melewati tenggat waktu yang diberikan oleh Undang-Undang Desa. Meskipun demikian, penetapan Perda ini dipayungkan pada ketentuan pasal 96 dengan menggunakan mekanisme penataan terlebih dahulu. Proses penataan ini pun sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari dialektika yang terjadi pada ranah regulasi dan perubahannya antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Penetapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, direspon dengan adanya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat—selanjutnya disebut Perda saja—Nomor 9 tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Perubahan terhadap Undang-Undang Otonomi Daerah dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, diikuti dengan penetapan Perda Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.

Dialektika dan pergeseran yang dibawa dalam substansi aturan memunculkan model relasi struktural-fungsional yang baru dan berbeda. Pada kasus Nagari di Sumatera Barat, serangkaian Perda Nagari yang dilahirkan senantiasa memberikan pergeseran-pergeseran tertentu pada aktor dan institusi yang terlibat dalam nagari. Kelahiran Perda Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari, yang pada bagian penjelasannya merupakan bentuk evaluasi terhadap Perda Nagari yang sudah ada sebelumnya, sepertinya belum menghilangkan kecenderungan aroma birokrasi modern dalam sistem nagari. Perluasan keterlibatan aktor dan institusi serta wewenang yang diberikan kepada Kerapatan Adat Nagari (KAN)

memberikan model baru dalam sistem pemerintahan nagari di samping rekognisi terma jabatan adat dalam sistem pemerintahan nagari yang terintegrasi dalam kerangka pemerintahan nasional.

2. Kerangka Teori

Artikel ini mengkaji relasi antara nagari sebagai kearifan lokal di Sumatera Barat dengan Negara. Sebagai kajian sosio-legal, diskursus kajian ini berhubungan dengan beberapa wilayah keilmuan di luar ranah hukum, guna menemukan pemaknaan secara utuh dan komprehensif. Pelibatan keilmuan di luar wilayah hukum pada pandangan paradigma konstruktivisme berasumsi bahwa realitas memiliki dimensi jamak, interaktif, dan suatu pertukaran pengalaman sosial yang diinterpretasikan oleh setiap individu (Arikunto, 2014, hal. x; Muslih, 2004, hal. 34–36), sehingga sangat tidak mungkin menganalogikan sebuah teori secara utuh dan persis sama terhadap fenomena yang terjadi. Artikel ini berangkat dari beberapa teori dalam menganalisis hukum sebagai realitas sosial dan interaksi simbolik dalam masyarakat.

Konsep dan kerangka teori utama yang digunakan berangkat dari relasi antara negara dengan tradisi hukum non-negara di Indonesia. Isu desentralisasi kekuasaan di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari wacana *good governance* dan *sustainability society* melalui beberapa perubahan esensial dalam struktur pemerintahan (Holzhacker, Wittek, & Woltjer, 2015, hal. 7–9). Kajian dan analisis antara negara dengan institusi non-negara sudah dilakukan oleh Ratno Lukito, dan mengerucut pada tiga model utama, yaitu; akulturasi hukum, asimilasi hukum, dan kompartementalisasi hukum (Lukito, 2013, hal. 198–209, 2017, hal. 90–116). Akulturasi hukum adalah upaya negara membentuk hukum dengan cara mengadopsi satu sistem tradisi hukum tertentu secara utuh dan diberlakukan secara umum dengan menegasikan sistem tradisi hukum lainnya. Hal ini terlihat pada pengadopsian tradisi sistem hukum pidana Belanda dalam *Wetboek van Strafrecht (WvS)* secara utuh menjadi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana membuang tradisi pidana adat yang hidup dan dipakai dalam keseharian masyarakat pada beberapa wilayah di Indonesia. Asimilasi hukum merupakan model pembentukan hukum yang menjembatani perbedaan tradisi hukum dalam bentuk yang lebih damai. Hal ini terlihat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Undang-undang ini merupakan asimilasi—dan transplantasi hukum—dari tradisi hukum Islam, hukum adat, dan tradisi hukum sipil Belanda. Sedangkan pada bentuk kompartementalisasi hukum, negara berada pada posisi paling lemah ketika berhadapan dengan tradisi hukum non-negara. Metode ini terjadi ketika akulturasi dan asimilasi tidak berhasil dilakukan. Hal ini terlihat dalam beberapa undang-undang yang secara substansi hanya mengatur urusan satu kelompok mayoritas masyarakat tertentu saja, misalnya; Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Terhadap ketiga model relasi tersebut, Lukito mengkritisi model asimilasi hukum lama yang *top-down* dan *state-centered*, dimana negara diasumsikan sebagai aktor tunggal dalam pembentukan hukum dan penyelesaian konflik yang terjadi. Angin transnasionalisasi hukum dan perubahan konfigurasi politik pasca-Orde Baru menjadi entitas yang menggeser model asimilasi hukum. Pluralitas entitas tradisi hukum dan pergeseran makna kedaulatan negara meniscayakan cara pandang yang baru terhadap pluralisme hukum. Meminjam pendekatan lintas budaya yang dikembangkan oleh An-Na'im, Lukito merekomendasikan model asimilasi hukum yang baru dalam relasi negara dengan institusi non-negara dalam pembentukan hukum. Model ini direfleksikan dalam kecenderungan untuk tidak menghapus secara keseluruhan atau menerima tradisi hukum tertentu secara utuh, namun lebih mengedepankan keterlibatan dan keikutsertaan seluruh entitas tersebut dalam sebuah ruang dialog bersama untuk menemukan sebuah keseimbangan (An-Na'im, 1992, hal. 36–39). Artinya, model asimilasi yang digunakan dalam pembentukan hukum harus dilepaskan dari kendali negara, dengan meniscayakan pergulatan yang seimbang tanpa ada pengaruh, keberpihakan, dan pemaksaan budaya dari luar (Warman, Isra, & Tegnan, 2018, hal. 27).

Berdasarkan evaluasi terhadap hubungan negara dengan masyarakat hukum adat pada 193 negara anggota PBB yang dilakukan oleh Katharina Holzinger, terlihat bahwa rekognisi hukum adat dan struktur asli adat sangat dimungkinkan terjadi pada negara dengan tingkat friksi etnis yang tinggi. Sedangkan pada negara yang relatif homogen, rekognisi hanya difokuskan pada hak-hak komunal saja. Rekognisi ini didorong oleh adanya permintaan pada aspek struktural sebagai bentuk nyata adanya pluralisme hukum dan

politik (Holzinger, Haer, Bayer, Behr, & Neupert-Wentz, 2019, hal. 32–33). Pengakuan negara atas nagari sebagai tradisi hukum yang hidup dalam masyarakat pada umumnya didasarkan pada dua hal. Pertama, fleksibilitas tradisi hukum tersebut untuk mendekati hukum negara dan tingkat pertentangannya terhadap negara. Hal ini dapat terlihat pada sejarah panjang pertarungan antara hukum Islam dan hukum adat terhadap hukum nasional. Hukum Islam terus diperkuat dalam konstelasi politik hukum karena tingkat kedekatannya dengan hukum negara. Sementara hukum adat lebih mempunyai pertentangan dengan hukum nasional, sehingga senantiasa terpinggirkan (Lukito, 2019, hal. 27). Masyarakat Adat fungsional sebagai tatanan yang dinamis, negosiatif, dan revaluatif terhadap realitas sosial, menghadapi dinamika tersendiri terhadap modernitas. Jika memang pilihan asimilasi hukum yang *non-state-centered* dan *bottom-up* yang digunakan, maka akan sangat dibutuhkan sebuah kontijensi guna menjaga karakteristik dan esensi adat terhadap entitas di luar adat. Berkaca pada sejarah unifikasi hukum pasca-kemerdekaan, keretakan yang terjadi akibat pergulatan dengan model demokrasi modern menunjukkan bahwa institusi adat telah dirusak sehingga membutuhkan waktu yang tidak sebentar untuk memulihkannya (Tyson, 2010, hal. 166).

3. Metode Penelitian

Paradigma yang digunakan adalah paradigma konstruktivis yang mengasumsikan ilmu sosial sebagai analisis sistematis terhadap *social meaningful action* melalui pengamatan dan objektivitas terhadap perilaku dari pelaku sosial yang bersangkutan dalam menciptakan, mengelola, dan memelihara dunia sosialnya (Hidayat, 2003, hal. 201). Penggunaan paradigma konstruktivis bertujuan untuk mengetahui pengalaman yang lebih mendalam terhadap modifikasi nagari dalam beberapa rezim pemerintahan. Jenis yang digunakan berbentuk mikro teori interaksionalisme simbolik yang mengonsepsikan hukum sebagai realitas maknawi yang berada dalam dunia subjek (Wignjosoebroto, 2002, hal. 90–94, 2011b, hal. 136–138, 2011a, hal. 93). Ragam realitas tersebut hanya dapat ditangkap dengan pengalaman dan penghayatan internal yang memproduksi pemahaman yang utuh dan lengkap (*verstehen*).

Pendekatan yang digunakan adalah sosio-legal. Sosio-legal merupakan studi hukum nondoktrinal yang menggunakan pendekatan metodologi ilmu sosial dalam artian luas. Kajian ini berbeda dengan sosiologi hukum yang diturunkan dari arus utama sosiologi dan bertujuan untuk dapat mengkonstruksi pemahaman teoritis sistem hukum (Irianto, 2011, hal. 174–175). Sosio-legal sendiri berakar pada konstruktivisme, sebuah paradigma keilmuan yang mencoba mengkonstruksi atau merekonstruksi teori atas suatu fakta yang terjadi di lapangan berdasarkan fakta empirik (Creswell, 1998, hal. 65; Strauss & Corbin, 1990). Karakteristik sosio-legal diidentifikasi dari dua aspek utama. Pertama kajian tekstual kritis terhadap substansi hukum dalam menjelaskan makna dan implikasi substansi hukum terhadap subjek hukum. Kedua, sosio-legal mengembangkan model hibrida antara ilmu hukum dan ilmu sosial lainnya.

Sumber dalam penelitian ini adalah pemahaman suatu realitas terhadap sistem pemerintahan nagari dan beberapa dokumen yang berhubungan dengan positivisasi nagari sebagai bagian sistem hukum nasional. Penggunaan epistemologi konstruktivisme dan pengasumsian hukum sebagai interaksionalisme simbolik mengarahkan peneliti sebagai subjek/instrumen utama dalam proses penelitian (Costantino, 2008, hal. 119). Data-data dikumpulkan dengan metode dokumentasi dan observasi. Analisis yang digunakan adalah analisis komparasi konstan (*grounded theory research*) dengan mengadakan perbandingan pada Perda-Perda Nagari yang sudah ada dan menemukan pola pergeseran di dalamnya.

4. Hasil

Ditemukan beberapa ambivalensi negara dalam pengakuan masyarakat hukum adat dalam kerangka nasional. Bahkan ditemukan juga beberapa penelitian yang menyatakan bahwa negara melalui Undang-Undang Desa telah gagal karena ketidakmampuannya dalam menyelesaikan masalah-masalah yang berpeluang merugikan masyarakat adat (Utama, 2019). Upaya menghidupkan kembali institusi tradisional sekilas terlihat lebih mudah dibanding membangun mekanisme kerja dan pola hubungan antar-institusi. Ketika mekanisme baru yang dianggap lebih demokratis telah dirumuskan oleh Pemerintah Pusat, maka Pemerintah Daerah hanya mengikutinya karena mereka mengalami kesulitan untuk mengekstraksi substansi adat ke dalam mekanisme yang dapat dilaksanakan (Nurdin,

2017, hal. 111). Hal ini pun ditemukan pada substansi yang dimuat dalam Perda Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari di Sumatera Barat.

4.1. Rekognisi, Reposisi, dan Redistribusi

Nagari menurut ketentuan pasal 1 angka (2) Perda Nomor 7 Tahun 2018 adalah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat secara genealogis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi adat, *Adat Basandi Syarak-Syarak Basandi Kitabullah* dan/atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah provinsi Sumatera Barat. Definisi ini sekilas memberikan indikator-indikator yang harus dipenuhi oleh suatu wilayah untuk menjadi sebuah nagari yang diakui secara *de jure*. Perda ini mendefinisikan nagari sebagai sistem yang tidak dapat dilepaskan dari aspek kearifan lokal dan institusi birokrasi pemerintah modern. Hal yang baru dalam Perda ini adalah positivisasi—atau lebih tepatnya sekularisasi—ketokohan dengan pergeseran kewenangan yang melekat. Rekognisi aktor adat yang dimaksud adalah penyebutan terma ketokohan adat dalam Perda sebagai hukum positif lokal. Secara rinci, ketentuan umum Pasal 1 Perda ini mengakui, meredefinisi dan melibatkan pemangku jabatan adat, seperti; Kapalo Nagari, Ninik Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang, Parik Paga. Demikian juga dengan konsep ketokohan, seperti; Manti, Dubalang, dan juga Bandaharo. Ketentuan Pasal 5 menyatakan bahwa Kelembagaan Nagari terdiri dari Kerapatan Adat Nagari—selanjutnya disingkat menjadi KAN—, Pemerintah Nagari, dan Peradilan Adat Nagari—selanjutnya disingkat menjadi PAN.

4.1.1. Kerapatan Adat Nagari (KAN)

KAN merupakan lembaga permusyawaratan tertinggi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari, terdiri dari perwakilan Niniak Mamak, dan unsur Alim Ulama Nagari, unsur Cadiak Pandai, unsur Bundo Kanduang, dan unsur Parik Paga dalam nagari sesuai dengan Adat Salingka Nagari. Niniak mamak adalah orang yang diangkat sebagai penghulu adat oleh suku/kaum dalam nagari. Alim Ulama adalah anggota suku/kaum atau anggota masyarakat yang ahli dalam bidang agama Islam atau ilmuwan agama Islam. Cadiak Pandai adalah anggota suku/kaum atau anggota masyarakat yang ahli dalam bidang ilmu umum berbagai disiplin ilmu atau berilmu pengetahuan luas. Parik Paga dalam nagari adalah pemuda di nagari yang berfungsi di bidang kententeraman dan keamanan. Sedangkan Bundo Kanduang adalah pimpinan wanita/perempuan di Minangkabau yang menggambarkan sosok seorang perempuan bijaksana yang menjadikan adat Minangkabau lestari dari masa ke masa. Keterlibatan seluruh unsur tradisional dalam masyarakat pada lembaga permusyawaratan tertinggi ini menunjukkan model demokrasi perwakilan. Namun pergeseran terjadi dalam Perda ini adalah redefinisi KAN itu sendiri yang berbeda dengan definisi lama dan dipahami sebagian besar masyarakat, dan juga penambahan Bundo Kanduang dan Parik Paga sebagai bagian dari KAN. Artinya, Perda ini mengakui unsur-unsur yang ada dalam masyarakat Minangkabau sebagai institusi independen dalam Nagari yang didapatkan dengan beberapa kondisi tertentu.

KAN dipimpin oleh satu orang Ketua dan dibantu 2 (dua) orang wakil ketua yang dipilih dan diangkat oleh anggota menurut ketentuan Adat Salingka Nagari. Masa jabatan pada lembaga-lembaga di dalam nagari pada dasarnya ditentukan berdasarkan Adat Salingka Nagari, namun jika Adat Salingka Nagari tidak menyebutkan secara rinci, maka Perda ini membatasi selama 6 (enam) tahun dan dapat diangkat kembali untuk dua kali masa jabatan. Mekanisme pembentukan, pemilihan atau pengangkatan anggota, ketua, dan wakil ketua KAN belum diatur secara rinci, dan diamanatkan untuk diatur dalam Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/Kota dengan tetap berpedoman pada Adat Salingka Nagari. KAN selaku lembaga permusyawaratan tertinggi dalam penyelenggaraan Nagari mempunyai tugas dan wewenang yang menyerupai wilayah kerja lembaga legislatif.

4.1.2. Pemerintah Nagari

Pemerintah Nagari merupakan penyelenggara Pemerintahan Nagari bersama KAN, yang dipimpin oleh seorang Kapalo Nagari dan dibantu oleh perangkat nagari. Secara umum, mirip dengan wilayah kerja eksekutif. Berbeda dari model pada Perda Nagari sebelumnya, ketentuan Perda Nagari yang baru ini menghadirkan mekanisme baru dalam pemilihan Kapalo Nagari. Kapalo Nagari dipilih atau diangkat oleh KAN berdasarkan musyawarah

mufakat. Sedangkan tata cara pemilihan dan pengangkatan tidak diatur secara rinci, dan akan diatur pada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sama dengan KAN, masa jabatan Kapalo Nagari ditentukan berdasarkan Adat Salingka Nagari, namun jika dimuat dalam Adat Salingka Nagari, masa jabatan dibatasi selama 6 (enam) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 2 (dua) kali masa jabatan.

Dalam menjalankan tugas menyelenggarakan nagari, Kapalo Nagari dibantu oleh perangkat nagari, yaitu; Manti Nagari, dibantu oleh Kapalo Urusan; bandaharo Nagari; Dubalang Nagari; dan Kapalo Jorong/Korong/Kampuang. Manti Nagari bertugas membantu Kapalo Nagari untuk melaksanakan administrasi surat-menyurat, penyimpanan arsip dan pembuatan laporan kegiatan Pemerintahan Nagari. Bandaharo Nagari bertugas membantu Kapalo Nagari untuk melaksanakan administrasi keuangan, pembukuan, serta pembuatan laporan keuangan. Dubalang Nagari bertugas menjaga keamanan dan ketertiban di Nagari. Sedangkan Kapalo Jorong/Korong/Kampuang bertugas membantu Kapalo Nagari sebagai pelaksana teknis di tingkat Jorong/Korong/Kampuang.

4.1.3. Peradilan Adat Nagari

Peradilan Adat Nagari (PAN) merupakan lembaga penyelesaian sengketa masyarakat tertinggi di Nagari sesuai Adat Salingka Nagari. Upaya penyelesaian sengketa yang terjadi harus terlebih dahulu diselesaikan pada tingkat keluarga, *paruik*, kaum dan/atau suku secara *bajanjang naiak batanggo turun*. PAN dipimpin oleh seorang Ketua dan dibantu oleh seorang Manti, dan beberapa orang hakim. Pedoman, susunan, pengangkatan dan pemberhentian, masa jabatan Hakim serta pembiayaan PAN diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam menjalankan tugas yudikatif, PAN ditugaskan untuk menyelesaikan sengketa *sako* dan *pusako* secara *bajanjang naiak batanggo turun* melalui proses perdamaian; penyelesaian perkara perdata adat melalui musyawarah dan mufakat berdasarkan kesepakatan dalam sidang majelis Kerapatan Adat Nagari yang merupakan *kato putuih* untuk dipedomani oleh lembaga peradilan; dan memberi sanksi adat kepada anggota masyarakat yang melanggar Hukum Adat sesuai dengan ketentuan Adat Salingka Nagari.

4.2. KAN sebagai Lembaga Supra-Legislatif

Menyimak ketentuan-ketentuan dalam Perda Nagari ini, terlihat bahwa KAN menempati posisi paling strategis dengan kewenangan yang luar biasa. Hal ini dapat dimaklumi mengingat model kepemimpinan kolektif Minangkabau yang merepresentasikan unsur-unsur Niniak Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang dan Parik Paga/Rang Mudo (Azwar, Yunus, Muliono, & Permatasari, 2018, hal. 231). KAN sebagai representasi kewenangan legislatif, mempunyai tugas dan wewenang yang luas. Tugas dan wewenang KAN mencerminkan dua dimensi kekuasaan. Pada satu sisi, KAN bersama Kapalo Nagari menjalankan fungsi legislasi dalam pembentukan produk hukum di tingkat nagari. Pada sisi lain, KAN juga mempunyai dimensi supervisi dan pengayoman masyarakat dalam nagari. Sebagai lembaga permusyawaratan tertinggi dalam nagari, penyelesaian sengketa keperdataan yang berada dalam kewenangan PAN pun harus dilaksanakan dalam musyawarah KAN. Pada tingkat ini, terlihat bahwa KAN tidak hanya murni menjalankan fungsi legislatif, namun juga fungsi eksekutif dan yudikatif pada saat yang bersamaan. Pelaksanaan fungsi eksekutif sangat dimungkinkan dengan adanya ketentuan pada Pasal 1 Angka 15 yang menyatakan bahwa Tungku Tigo Sajarangan adalah *limbago* atau unsur tempat kedudukan perwakilan masyarakat Nagari yang dapat dipilih dan memilih untuk pengisian jabatan dalam Kerapatan Adat Nagari, Pemerintah Nagari, dan Peradilan Nagari, yang terdiri atas Ninik Mamak, Alim Ulama, dan Cadiak Pandai. Artinya, model kepemimpinan kolektif *Tungku Tigo Sajarangan – Tali Tigo Sapilinan*—selanjutnya disingkat TTS—secara informal diakui dalam Perda ini. Meskipun demikian, kondisi ini kemudian menjadi ambivalen ketika dikaitkan lagi dengan eksistensi KAN sebagai representasi dari lima unsur dalam masyarakat adat. Jika hanya unsur TTS—ketika melihat kedudukannya sebagai *limbago* adat—yang dapat dipilih dan memilih pada pengisian jabatan dalam KAN, eksistensi Bundo Kanduang dan Parik Paga terkesan hanya dianggap sebagai pelengkap dalam posisi KAN sebagai organisasi adat dalam nagari.

5. Diskusi

Merujuk pada ilustrasi yang disajikan Yunus, terlihat bahwa senantiasa terjadi pergeseran struktural dan fungsional aktor kultural dalam bangunan sistem pemerintahan terendah di

Sumatera Barat. Meskipun senantiasa mengalami pergeseran, elit tradisional di Minangkabau yang tergabung dalam Kerapatan Adat Nagari (KAN)—sejak dulu—telah mewakili dan diakui eksistensinya sebagai penyelenggara Pemerintahan Nagari, yang secara genealogis memiliki anak-kemenakan yang dipimpinnya dan dalam kehidupan sehari-hari masyarakat adat (Yunus, 2013, hal. 31). Beberapa pergeseran yang ditemukan dalam Perda ini, secara struktur hampir simetris dengan model yang pernah dipakai pada masa pasca-kedatangan Islam dan era pemerintahan kolonial Belanda. Beberapa perbedaan hanya ditemukan pada garis hubung koordinasi dan instruksi antar-institusi dan penempatan PAN dalam sistem pemerintahan.

Merujuk dan membandingkan pada periodisasi pemerintahan nagari (Mangkuto, 1999; Rahmat, 2013; Yunus, 2001), secara garis besar dengan menggunakan pendekatan positivisme pada tradisi hukum sipil, dapat ditarik beberapa model utama. Pertama, era pra-positivisme hukum dimana pergulatan yang terjadi dalam pemerintahan nagari sebelum dan sesudah Islam masuk di Minangkabau. Yunus menguraikan tiga bentuk pada fase ini, yaitu; model jahiliyah, model tradisional, dan model setelah Islam masuk. Kedua, era positivisme hukum, dimana pergulatan yang terjadi melibatkan tradisi hukum sipil Belanda, sistem hukum nasional Indonesia dan juga norma-norma internasional.

Sistem pemerintahan nagari pada masa model jahiliyah pada dasarnya pertama kali dikemukakan oleh H.A. Dt. Rajo Mangkuto, bahwa tidak banyak yang mengetahui bagaimana elit tradisional tersebut mendapatkan legitimasi kekuasaan dalam pemerintahan nagari. Pada masa ini, nagari dipimpin oleh *Kapalo Lareh* (Penghulu Kepala) yang menguasai wilayah eksekutif dan yudikatif dalam pemerintahan dengan dibantu oleh beberapa perangkat dalam bidang keamanan, kemantian, *bandaharo*, dan unsur peradilan. Sementara itu, penghulu membentuk Kerapatan Nagari yang mempunyai hubungan koordinasi dengan *Kapalo Jorong* (Mangkuto, 1999; Yunus, 2001). Sistem yang kemudian berkembang adalah model tradisional, dimana nagari dalam perspektif keadatan didefinisikan sebagai organisasi politik pemerintahan adat tertinggi masyarakat Minangkabau yang mencirikan sifat persekutuan hukum genealogis teritorial (Yunus, 2013). Pada model ini, sistem pemerintahan dijalankan secara kolektif dengan melibatkan Penghulu, *Malin*, *Manti*, dan *Dubalang* dengan dikepalai oleh satu orang Penghulu Pucuk sebagai Wali Nagari. Disamping kepemimpinan kolektif tersebut, juga ditemukan satu federasi penghulu. Penghulu mempunyai kewenangan dalam menentukan Wali Nagari. Wali Nagari sebagai pimpinan Federasi Penghulu hanya ditinggikan seranting dan didahulukan selangkah, mengingat model kepemimpinan dan pertanggungjawaban kolektifnya. Persekutuan hukum genealogis sebagai identitas nagari memberikan implikasi logis pada distribusi kepemimpinan bertingkat dalam nagari. Artinya, pemimpin dalam nagari tidak hanya Wali Nagari, namun juga Penghulu Suku, Penghulu *Paruik*, Penghulu *Andiko*, *Mamak Kapalo Warih*, dan bahkan *Mamak Rumah* (Nan Putiah, 2004). Model kepemimpinan bertingkat ini meniscayakan proses pengkaderan yang sistematis dan terencana dalam sistem kepemimpinan di Minangkabau, sehingga pemimpin yang dilahirkan adalah pemimpin yang mempunyai karakter dan kompetensi. Kedatangan Islam yang ditandai dengan adanya peristiwa Sumpah Sati Bukik Marapalam—yang disimbolkan dalam adagium *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*—merubah tatanan struktur yang terlibat dalam pemerintahan nagari. Masuknya unsur baru yang direpresentasikan oleh Alim Ulama dan Cadiak Pandai pada satu sisi dianggap sebagai model asimilasi intensif dalam dialektika pertemuan adat dan Islam di Minangkabau. Kehadiran Alim Ulama dan Cadiak Pandai memperbaharui komposisi Federasi Penghulu pada Kerapatan Nagari yang sudah ada. Dengan tidak melupakan model kepemimpinan kolektif yang bertingkat, Ninik Mamak, Alim Ulama, dan Cadiak Pandai mengisi tatanan baru Kerapatan Nagari.

Kehadiran Belanda dengan tradisi hukum sipil yang dibawanya turut serta menggeser beberapa aspek dalam pemerintahan nagari. Persentuhan ini—jika diasumsikan bahwa koeksistensi hukum adat dan hukum Islam pada ABS-SBK adalah model ideal—dianggap sebagai persentuhan dengan nilai-nilai dari luar, bahkan bisa disebut sebagai globalisasi (Benda-Beckmann & Benda-Beckmann, 2009). Tradisi hukum kolonial yang menanamkan tradisinya sebagai logika pembentukan hukum secara hati-hati pada tanah jajahan menjadi bagian tersendiri bagi kehidupan masyarakat adat Minangkabau (Lukito, 2017). Hal ini tidak dapat dilepaskan dari politik hukum yang diterapkan Belanda melalui teori *receptie a complexio* yang dikembangkan Solomon Keyzer dan Christian van Vollenhoven serta teori

receptie yang dikembangkan oleh Cristian Snouckhurgronje dan Barend Ter Har (Rahmat, 2013).

Titik awal persentuhan tersebut diawali dengan adanya Perjanjian Plakat Panjang, hingga akhirnya Pemerintah Kolonial Belanda melakukan intervensi dalam pemilihan Penghulu sehingga menimbulkan polarisasi kepenghuluan. Penghulu yang diangkat oleh Belanda disebut sebagai Penghulu *Basurek (besluit)*, sedangkan Penghulu yang diangkat oleh kaum disebut dengan Penghulu *Bajinih*. Belanda kemudian menerbitkan serangkaian aturan hukum positif, terutama Staatsblaad 1938 Nomor 498/*Indlandsche Gemeente Ordantie voor Buitengewesten* (IGOB), yang pada umum menyatakan bahwa wilayah-wilayah nagari yang ada dijalankan oleh Kepala-Kepala Nagari dan Kerapatan Nagari. Melalui produk hukum yang ditetapkannya, Belanda memberikan pengakuan terhadap aktor kultural TTS yang terlibat dalam pemerintahan Nagari, namun memberikan batasan kewenangannya dalam urusan teknis pemerintahan nagari. Meskipun model ini dinyatakan secara *de jure*, namun secara *de facto* masyarakat tetap menghormati organisasi genealogis bertingkat yang mereka patuhi sebelum kedatangan Belanda.

Kemerdekaan Indonesia dengan corak tradisi hukum sipilnya mengarah pada satu upaya unifikasi hukum. Pada masa pemerintahan orde lama di awal kemerdekaan, Negara memberikan pengakuan terhadap nagari melalui Maklumat Residen Sumatera Barat Nomor 20-21/1946 tentang Perubahan Struktur Pemerintahan Nagari, Peraturan Daerah Sumatera Tengah Nomor 50/G.P/1950 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, SK Gubernur KDH Sumatera Barat Nomor 2/Desa/GSB/Prt-1963 tentang Corak Pemerintahan Nagari, dan SK Gubernur KDH Sumatera Barat Nomor 155/GSB/1974 tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dan Pemerintahan Terendah. Hal yang juga menarik disimak adalah penolakan model legislatif yang ditawarkan oleh Pemerintah melalui SK Gubernur Sumatera Barat Nomor 32/1959 yang memperluas cakupan unsur masyarakat dalam legislatif tingkat nagari. Terlepas dari perdebatan yang ada terkait implementasi Perda tersebut (Mangkuto, 1999; Yunus, 2001), kehadiran Peraturan Daerah Sumatera Tengah Nomor 50/G.P/1950 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah menunjukkan resistensi masyarakat hukum adat Minangkabau terhadap norma hukum negara yang terkesan memaksa dalam kerangka unifikasi hukum, sehingga mengenyampingkan nilai-nilai kearifan lokal.

Rezim pemerintahan Orde Baru pada akhirnya benar-benar menghilangkan eksistensi aktor kultural dalam masyarakat Minangkabau dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa. Pada masa ini, nagari tidak lagi menjadi sistem pemerintahan terendah, melainkan hanya sebatas persekutuan hukum adat (Yunus, 2001). Sebagai refleksi terhadap keprihatinan tersebut, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menetapkan Perda Nomor 13 Tahun 1983 tentang Kerapatan Adat Nagari. Pada praktiknya, masyarakat Minangkabau menghadapi dualisme kepemimpinan dengan adanya kedua regulasi tersebut. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari paradigma pembangunan dan penyeragaman yang menjadi ideologi pada rezim Orde Baru (Lukito, 1998, 1999, 2003, 2008). Kondisi ini mengalami perubahan drastis dengan bergantinya rezim pemerintahan. Pembangunan hukum era reformasi dengan amanat otonomi daerah serta desentralisasi kekuasaan memberikan kesempatan kepada daerah untuk membenahi urusannya masing-masing pada aspek-aspek tertentu (Hanani & Aziz, 2009). Provinsi Sumatera Barat menyambutnya dengan menetapkan Perda Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Melihat struktur yang diperkenalkan, terkesan bahwa kekuasaan Ninik Mamak terpecah di sekitar kekuasaan Wali Nagari. Kondisi lain yang juga menggeser peran Ninik Mamak adalah model demokrasi perwakilan yang direpresentasikan dalam Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN). Model pemerintahan nagari dalam Perda ini mengesankan dominasi birokrasi pemerintahan, sehingga peran aktor kultural tidak begitu banyak terlibat.

Kondisi ini kemudian diperbaiki dengan ditetapkannya Perda Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Sistem Pemerintahan Nagari. Secara struktural, Perda ini menegaskan fungsi legislatif terhadap aktor-aktor kultural di Minangkabau melalui institusi Badan Musyawarah Nagari (BAMUS). Sebagai institusi Kerapatan Adat, BAMUS belum sepenuhnya mencerminkan model demokrasi ideal yang sebelumnya dianut masyarakat Minangkabau, sehingga posisi BAMUS tidak bisa diidentikkan dengan KAN pada era sebelumnya. Keberadaan KAN yang diakomodir dalam Perda 13 Tahun 1983 tidak berkorelasi dengan posisi BAMUS dalam nagari terkait dengan pertanggungjawaban Wali Nagari dalam Pemerintahan. Struktur yang diperkenalkan pada Perda 2 Tahun 2007 masih

belum menjadikan nilai-nilai adat sebagai pertimbangan utama. Rekognisi terhadap aktor struktural dan penggunaan diksi klasik pada kelembagaan belum mencerminkan model demokrasi Minangkabau seutuhnya, bahkan terkesan hanya sebatas penamaan saja (Azwar et al., 2018; Benda-Beckmann & Benda-Beckmann, 2007; Firdaus, 2018; Hadler, 2010; Yunus, 2013).

Hal yang hampir serupa sepertinya juga terjadi pada Perda Nomor 7 Tahun 2018 ini. BAMUS yang diidentikkan sebagai representasi kewenangan legislatif dalam demokrasi perwakilan, dirubah menjadi KAN. Unsur pembentuknya hampir sama, yaitu; Ninik Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang, dan Parik Paga Nagari. Parik Paga menggantikan unsur masyarakat terkait yang dimaksud dalam Perda Nomor 2 Tahun 2007. Perda Nomor 7 tahun 2018 memberikan kewenangan untuk KAN dalam memilih dan mengangkat Wali Nagari serta menerima pertanggungjawabannya. Model ini mendekati model demokrasi kolektif yang pernah dipakai di Minangkabau sebelum adanya sistem hukum nasional. Meskipun demikian, kerancuan yang juga muncul dan berpeluang menjadi persoalan adalah posisi *limbago* dengan kewenangan yang melekat padanya. Perda ini pun juga mendukung pluralisme nilai yang ada dalam masyarakat Minangkabau, dengan memberikan kesempatan kepada Adat Salingka Nagari untuk dijadikan pedoman dan dasar pengelolaan hal-hal teknis dalam nagari. Pelibatan Bundo Kanduang secara langsung dalam KAN merupakan bentuk sekularisasi nilai adat Minangkabau dalam penyesuaiannya dengan model demokrasi perwakilan modern (Amaliatulwalidain, 2018). Representasi perempuan dalam lembaga perwakilan, sebagai refleksi atas persamaan hak dalam demokrasi modern berbeda dengan nilai kultural Minangkabau. Beberapa aktivitas sosial dalam masyarakat Minangkabau menunjukkan eksistensi Bundo Kanduang sebagai aktor di belakang layar pada hampir setiap proses pengambilan keputusan dalam keluarga dan juga kaum. Misalnya, seseorang yang hendak diangkat menjadi penghulu harus terlebih dahulu mendapatkan izin dari Bundo Kanduang dalam sukunya sebelumnya di-*lewa*-kan (dikukuhkan). Unsur perempuan di Minangkabau memiliki peran yang tidak terlihat, namun sangat menentukan. Sementara, pelibatannya sebagai bagian dari KAN mengubah model pengaruhnya dalam pengambilan keputusan. Model demokrasi baru yang ditawarkan dalam Perda ini—dan juga beberapa Perda Nagari yang ditetapkan setelah era Orde Baru—tidak sepenuhnya mengakomodir nilai-nilai demokrasi Minangkabau yang digambarkan dalam petatah-petitih (Shalihin, 2003, 2014). Hal ini disinyalir terpengaruhi oleh nilai-nilai internasional yang berkembang pada masa transnasionalisasi hukum, yang pada awalnya mempengaruhi model pemilihan dan persentase keterwakilan perempuan pada lembaga legislatif nasional.

Jika dilihat lebih seksama, Nagari di Minangkabau mengalami pluralisme hukum dan menemukan titik keseimbangannya ketika entitas adat berdialektika dengan nilai-nilai Islam (Rahmat, 2015, 2017b, 2017a, 2019). Adanya koeksistensi antara adat dengan Islam yang digambarkan dalam adagium ABS-SBK dan representasi aktor kultural dalam pemerintahan nagari, bagi sebagian sarjana adalah dianggap sebagai model ideal sebuah nagari di Minangkabau yang bersifat eksklusif. Di sisi lain, tatanan masyarakat hukum adat Minangkabau memiliki dimensi inklusivitas, sehingga kehadiran entitas lain setelah Islam—seperti hukum sipil Belanda, hukum nasional Indonesia, dan norma internasional—dapat meningkatkan kualitas pergulatan nilai dan dialektika pluralisme itu sendiri. Polarisasi yang berlawanan dalam pemahaman umum tentang model ideal nagari ini, secara berkelanjutan didiskusikan dalam forum-forum ilmiah.

Jika dilihat dari perspektif bahwa Minangkabau itu adalah dialektika, maka pergeseran-pergeseran yang terjadi dalam struktur pemerintahan nagari melalui Perda ini merupakan sebuah model keseimbangan yang dibentuk dalam proses asimilasi hukum yang didominasi oleh negara (McCarthy, 2004; Shalihin, 2014). Perubahan dan pergeseran yang mengesankan modernisasi ini dapat dianggap sebagai bentuk kompromistik masyarakat Minangkabau terhadap nilai-nilai yang senantiasa berhadapan dan berlawanan. Keseimbangan yang dinegosiasi ulang dengan sepenuh jiwa antara Islam dan matriarkal, modernitas dan tradisi, membuat orang Sumatra Barat lelah dengan ekstremisme dan cenderung kompromistik (Hadler, 2010). Adanya perubahan, pergeseran, dan pelibatan nilai internasional (Tobin, 2011) dalam relasi antara agama, budaya, dan negara, keseimbangan yang dibentuk senantiasa berupaya memposisikan dan melakukan reposisi terhadap otoritas sistem lainnya, sehingga pergeseran satu otoritas sistem dapat menggeser tatanan keseluruhan (Benda-Beckmann & Benda-Beckmann, 2011; Benda-Beckmann & Benda-Beckmann, 2006; Biezeveld, 2007; Bowen, 2003; Vel & Bedner, 2015).

Proses rekognisi hukum adat dalam kerangka hukum nasional berhadapan langsung dengan proses legislasi. Nasib adat dan hukum adat sebagai sebuah kearifan lokal akan terus bergantung pada kemauan negara untuk memberikan ruang hukum dan otonomi kepada daerah (McWilliam, 2006, hal. 57). Rangkaian proses rekognisi, baik pada tingkat pusat ataupun daerah, tidak dapat dilepaskan dari teori permintaan dan penawaran dalam keseimbangan demokrasi. Secara umum, keseimbangan dalam demokrasi dipengaruhi oleh penawaran dan permintaan dari preferensi dan pelaku yang bersaing. Perubahan pada tingkat demokrasi tidak sesederhana seumpama permasalahan pilihan elit politik ataupun kualitas pergerakan sosial (Ammelia & Kosandi, 2020; Fowler, 2010, hal. 35–78; Lichbach, 2009, hal. 23–24). Sementara itu, konstelasi politik faktual menunjukkan bahwa sebagian besar komunitas lokal masih terikat dengan sebuah trauma yang sama, yaitu; penaklukan, keterasingan, bahkan pengusiran. Aktivitas legislasi pada tingkat daerah didorong oleh aktivis lokal beserta pendukungnya ditujukan untuk merebut kembali otoritas politik atas nama adat. Pada saat yang bersamaan, masyarakat adat menghadapi hambatan yang seimbang, yaitu struktur kekuasaan yang mengakar, kondisi politik yang konstitutif, superioritas hukum negara, dan mekanisme rekognisi melalui peraturan daerah (Tyson, 2010). Hal ini terlihat nyata dalam masyarakat, dua tahun sejak Perda ini ditetapkan, belum satupun Kabupaten/Kota menindaklanjutinya dengan membentuk Perda turunan sebagaimana yang diamanatkan.

6. Kesimpulan

Pergantian rezim pemerintahan serta pembaharuan regulasi secara berkelanjutan memberikan pengaruh terhadap model pemerintahan Indonesia dan khususnya Sumatera Barat. Pergulatan panjang antara nilai adat, nilai Islam, nasionalisme, dan nilai internasional senantiasa menghadirkan pergeseran-pergeseran tatanan nilai dan struktur masyarakat adat Minangkabau. Nagari sebagai representasi dari sistem kearifan lokal tidak lepas dari pengaruh pergeseran nilai dan model demokrasi global melalui transnasionalisasi hukum. Rekognisi dan reposisi aktor kultural yang disertai dengan redistribusi kewenangan dalam Perda Nomor 7 Tahun 2018 berbeda dengan tatanan yang sebelumnya dianggap ideal dan kokoh dalam masyarakat Minangkabau. Pembentukan Perda yang disinyalir tidak memperhatikan beberapa aspek kultural dalam regulasi yang sudah ada dan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat berpotensi memunculkan masalah baru dalam masyarakat. Sekularisasi terhadap eksistensi Bundo Kanduang dan multi-polaritas pemahaman masyarakat tentang KAN berpotensi menjadi batu sandungan dalam moderasi nagari, meskipun sudah berupaya memandirikan nagari melalui institusi Adat Salingka Nagari. Perda Nomor 7 Tahun 2018 dilahirkan dari proses asimilasi lama yang masih mengedepankan dominasi negara, sehingga memodifikasi tatanan asli yang ada dan selama ini diyakini baku oleh masyarakat Minangkabau. Rekomendasi yang dimungkinkan adalah dengan melibatkan masyarakat secara keseluruhan dalam menginventarisasi kebutuhan dalam penyusunan rancangan hukum lokal, dan mengurangi dominasi negara terhadap substansi hukum pada proses legislasi.

7. Penghargaan

Apresiasi dan ucapan terima kasih disampaikan kepada Dr. Addiarrahman, M.S.I., yang senantiasa memberikan pemahaman sistem-struktur dan diskusi-diskusi kerangka ide Minangkabau. Ucapan terima kasih kepada Prof. Ratno Lukito, M.A., D.C.L., atas ide besar asimilasi hukum baru dan beberapa masukan dari diskusi-diskusi pada ruang perkuliahan.

8. Pendanaan

Penelitian ini dibiayai secara mandiri.

9. Konflik Kepentingan

Artikel ini ditulis sendiri dan tidak mengandung plagiarisme, serta bebas dari konflik kepentingan.

10. Daftar Pustaka

Adli, H., & Mutalib, M. H. A. (2020). Tantangan Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Peraturan Daerah Desa Adat : Upaya dalam Penetapan Desa Adat di Indragiri Hulu,

- Riau. *Indonesian Journal of Religion and Society*, 2(1), 45–58. <https://doi.org/10.36256/ijrs.v2i1.80>
- Amaliatulwalidain. (2018). Representation of Political Role of Bundo Kandung in The Regional Government System in Strengthening Local Democracy in West Sumatera. *Journal of Malay Islamic Study*, 2(2), 133–146.
- Ammelia, E., & Kosandi, M. (2020). Politik Kartel di Tingkat Lokal: Studi Pemilihan Wakil Gubernur Kepulauan Riau Periode Sisa 2016–2021. *Indonesian Journal of Religion and Society*, 1(2), 138–150. <https://doi.org/10.36256/ijrs.v1i2.72>
- An-Na'im, A. A. (1992). Toward a Cross-Cultural Approach to Defining International Standards of Human Rights: The Meaning of Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment of Punishment. In A. A. An-Na'im (Ed.), *Human Rights in Cross-Cultural Perspectives: A Quest for Consensus* (hal. 19–43). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Arikunto, S. (2014). Pengantar. In Tabrani & R. Murzikin (Ed.), *Dasar-Dasar Metodologi Penelitian Kualitatif* (hal. ix–xi). Yogyakarta: Darussalam Publishing.
- Azwar, W., Yunus, Y., Muliono, M., & Permatasari, Y. (2018). Nagari Minangkabau: The Study of Indigenous Institutions in West Sumatra, Indonesia. *Jurnal Bina Praja*, 10(2), 231–239. <https://doi.org/10.21787/jbp.10.2018.231-239>
- Benda-Beckmann, F., & Benda-Beckmann, K. von. (2009). Transnationalisation of Law, Globalisation and Legal Pluralism: A Legal Anthropological Perspective. In S. Irianto (Ed.), *Hukum yang Bergerak: Tinjauan Antropologi Hukum* (hal. 1–28). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Benda-Beckmann, F., & Benda-Beckmann, K. von. (2007). Ambivalent Identities: Decentralization and Minangkabau Political Communities. In H. S. Nordholt & G. van Klinken (Ed.), *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Soeharto Indonesia* (hal. 417–442). Leiden: KILTV Press.
- Benda-Beckmann, F., & Benda-Beckmann, K. von. (2011). Changing One is Changing All: Dynamics in the Adat-Islam-State Triangle. In S. Irianto & Shidarta (Ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi* (2 ed., hal. 215–245). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Benda-Beckmann, F., & Benda-Beckmann, K. von. (2006). Changing One is Changing All: Dynamics in the Adat-Islam-State Triangle. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 38(53–54), 239–270. <https://doi.org/10.1080/07329113.2006.10756604>
- Biezeveld, R. (2007). The Many Roles of Adat in West Sumatera. In J. S. Davidson (Ed.), *The Revival of Tradition in Indonesian Politics* (Routledge, hal. 203–223). <https://doi.org/10.4324/9780203965498>
- Bowen, J. R. (2003). *Islam, Law, and Equality in Indonesia: An Anthropology of Public Reasoning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Costantino, T. E. (2008). Constructivism. In L. M. Given (Ed.), *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods (Volume 1-2)* (hal. 116–120). London: Sage.
- Creswell, J. W. (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*. California: Sage Publication Inc.
- Firdaus, F. (2018). *The Effort to Splitting Nagari Post-Implementation of Village Law 2014 in West Sumatra, Indonesia*.
- Fowler, M. W. (2010). *Deepening Democracy: Explaining Variations in the Levels of Democracy*. Naval Postgraduate School.
- Hadler, J. (2010). *Sengketa Tiada Putus: Matriarkat, Reformisme Islam, dan Kolonialisme di Minangkabau* (S. Berlian, Ed.). Jakarta: Freedom Institute.
- Hanani, S., & Aziz, R. A. (2009). Rekonstruksi dan Usaha Penyelamatan Tradisi Lokal Era Pasca Sentralisme di Indonesia. *Geografia - Malaysian Journal of Society and Space*, 5(2), 68–81. Diambil dari <http://ejournal.ukm.my/gmjss/article/view/17905>
- Hidayat, D. N. (2003). *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik*. Jakarta: Departemen Ilmu Komunikasi FISIK Universitas Indonesia.
- Hoekema, A. (2017). The Conundrum of Cross-Cultural Understanding in The Practice of Law. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 49(1), 67–84. <https://doi.org/10.1080/07329113.2017.1310446>
- Holzhaecker, R. L., Wittek, R., & Woltjer, J. (2015). Decentralization and Governance for Sustainable Society in Indonesia. In *Decentralization and Governance in Indonesia*. https://doi.org/10.1007/978-3-319-22434-3_1
- Holzinger, K., Haer, R., Bayer, A., Behr, D. M., & Neupert-Wentz, C. (2019). The Constitutionalization of Indigenous Group Rights, Traditional Political Institutions, and

- Customary Law. *Comparative Political Studies*, 52(12), 1–35. <https://doi.org/10.1177/0010414018774347>
- Irianto, S. (2011). Memperkenalkan Studi Sosiolegal dan Implikasi Metodologisnya. In S. Irianto & Shidarta (Ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi* (2 ed., hal. 173–190). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Lichbach, M. I. (2009). Thinking and Working in the Midst of Things: Discovery, Explanation, and Evidence in Comparative Politics. In M. I. Lichbach & A. S. Zuckerman (Ed.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure* (hal. 19–70). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lukito, R. (1998). *Islamic Law and Adat Encounter: The Experience of Indonesia*. Jakarta: INIS.
- Lukito, R. (1999). Hukum dan Politik Pasca-Kemerdekaan Indonesia: Studi Kasus Agama dan Hukum Adat. *Studia Islamika: Jurnal Kajian Islam Indonesia*, 6(3).
- Lukito, R. (2003). Law and Politics in Post-Independence Indonesia: a Case Study of Religious and Adat Courts. In A. Salim & A. Azra (Ed.), *Shari'a and Politics in Modern Indonesia*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Lukito, R. (2008). *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi Tentang Konflik dan Resolusi dalam Sistem Hukum Indonesiae*. Jakarta: Alfabet.
- Lukito, R. (2013). *Legal Pluralism in Indonesia: Bridging the Unbridgable (Routledge Contemporary Southeast Asia Series Volume 48)*. London: Taylor & Francis.
- Lukito, R. (2017). Mapping the Relationship of Competing Legal Traditions in the Era of Transnationalism in Indonesia. In G. F. Bell (Ed.), *Pluralism, Transnationalism, and Culture in Asian Law: A Book in Honour of M.B. Hooker* (hal. 90–116). Singapore: ISEAS Yusof Ishak Institute.
- Lukito, R. (2019). Shariah and the Politics of Pluralism in Indonesia: Understanding State's Rational Approach To Adat and Islamic Law. *Petita: Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Syariah*, 4(1), 14–30. <https://doi.org/10.22373/petita.v4i1.8>
- Mangkuto, H. A. D. R. (1999). *Pemerintahan Nagari dan Kepemilikan Tanah Menurut Adat Minangkabau*.
- McCarthy, J. F. (2004). Changing to Gray: Decentralization and the Emergence of Volatile Socio-legal Configurations in Central Kalimantan, Indonesia. *World Development*, 32(7), 1199–1223. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.02.002>
- McWilliam, A. (2006). Historical Reflections on Customary Land Rights in Indonesia. *Asia Pacific Journal of Anthropology*, 7(1), 45–64. <https://doi.org/10.1080/14442210600551859>
- Muslih, M. (2004). *Filsafat Ilmu: Kajian Atas Asumsi Dasar Paradigma dan Kerangka Teori Ilmu Pengetahuan*. Yogyakarta: Belukar.
- Nan Putih, H. J. D. M. (2004). Matrilineal dalam Adat Minangkabau. In L. D. Bandaro (Ed.), *Minangkabau yang Gelisah: Mencari Strategi Sosialisasi, Pewarisan, Adat, dan Budaya Minangkabau untuk Generasi Muda*. Bandung: Lubuk Agung.
- Nurdin, I. (2017). Adat Revival and Local Capacity in Indonesia: The Case of Nagari. *Sosiohumaniora*, 19(2), 106–113.
- Rahmat, A. (2013). Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Nagari Era Otonomi Daerah: Kajian Terhadap Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2001 jo. Nomor 2 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari. ID.
- Rahmat, A. (2015). Reaktualisasi Nilai Islam dalam Budaya Minangkabau Melalui Kebijakan Desentralisasi. *El-Harakah*, 7(2). <https://doi.org/10.18860/el.v0i0.2018>
- Rahmat, A. (2017a). Foreign Walinagari: The Unfinished (Political) Contemplation of Minangkabau's Democracy. In A. Rahmat (Ed.), *Biennial Conference on Sharia and Social Studies* (Vol. 1, hal. 69–76). Padang: Fakultas Syari'ah UIN Imam Bonjol Padang.
- Rahmat, A. (2017b). Nagari: Minangkabau in Decentralization Era. *International Conference on Islam and Local Wisdom*. Kendari: IAIN Kendari.
- Rahmat, A. (2019). Civil Society Nagari Minangkabau: Restrukturisasi Adat dalam Lintasan Kebijakan. *Bakaba: Jurnal Sejarah, Kebudayaan, dan Kependidikan*, 8(1), 1–12. <https://doi.org/https://doi.org/10.22202/bakaba.2019.v8i1.3453>
- Shalihin, N. (2003). *Demokrasi Lokal di Bawah Bayang-Bayang Negara: Studi Atas Dominasi dan Hegemoni terhadap Nagari di Minangkabau*. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Shalihin, N. (2014). *Demokrasi di Nagarnya Para Tuan* (1 ed.). Padang: Imam Bonjol Press.
- Strauss, A., & Corbin, J. M. (1990). *Basic of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*. Thousand Oaks CA US: Sage Publication Inc.

- Tobin, B. M. (2011). *Why Customary Law Matters: The Role of Customary Law in the Protection of Indigenous Peoples' Human Right* (National University of Ireland Galway). Diambil dari <http://hdl.handle.net/10379/2730>
- Tyson, A. D. (2010). *Decentralization and Adat Revivalism in Indonesia: The Politics of Becoming Indigenous* (D. McCargo, Ed.). New York: Routledge.
- Utama, T. S. J. (2019). Impediments to Establishing Adat Villages: A Socio-Legal Examination of the Indonesian Village Law. *Asia Pacific Journal of Anthropology*, 21(1), 17–33. <https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1670240>
- van der Muur, W., Vel, J., Fisher, M. R., & Robinson, K. (2019). Changing Indigeneity Politics in Indonesia: From Revival to Projects. *Asia Pacific Journal of Anthropology*, 20(5), 379–396. <https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1669520>
- Vel, J. A. C., & Bedner, A. W. (2015). Decentralisation and Village Governance in Indonesia: The Return to The Nagari and The 2014 Village Law. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47(3), 493–507. <https://doi.org/10.1080/07329113.2015.1109379>
- Warman, K., Isra, S., & Tegnan, H. (2018). Enhancing Legal Pluralism: The Role of Adat and Islamic Laws Within The Indonesian Legal System. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 21(3), 1–9.
- Wignjosoebroto, S. (2002). *Hukum: Paradigma, Metode, dan Masalah* (1 ed.; I. Kasim, W. Yudho, S. Moniaga, N. Fauzi, R. Simarmata, & E. Sius, Ed.). Jakarta: ELSAM & HUMA.
- Wignjosoebroto, S. (2011a). Penelitian Hukum dan Hakikatnya Sebagai Penelitian Ilmiah. In S. Irianto & Shidarta (Ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi* (2 ed., hal. 83–120). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Wignjosoebroto, S. (2011b). Ragam-Ragam Penelitian Hukum. In S. Irianto & Shidarta (Ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi* (2 ed., hal. 121–141). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Yunus, Y. (2001). *Pemerintahan Nagari di Era Orde Baru: Persepsi Pemerintahan dan Masyarakat Terhadap Pemerintahan Nagari dalam Kaitannya dengan Otonomi Daerah*. Universitas Brawijaya.
- Yunus, Y. (2013). Aktor Kultural dalam Pemerintahan Terendah di Sumatera Barat: Posisi Ninik Mamak dalam Struktural Adat dan Penyelenggaraan Pemerintahan Formal. *Humanus*, XIII(1), 21–32.