

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang mengakui dan menghormati eksistensi masyarakat hukum adat serta hak-haknya yang dijamin dalam Pasal 18B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya selama masih ada dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang". Salah satunya adalah Nagari di Minangkabau, Sumatera Barat. Nagari diumpamakan sebagai sebuah Negara kecil didalamnya terdapat penyelenggara Pemerintahan dan bersamaan dengan lembaga Kerapatan Adat Nagari yang mengatur dan mengurus segala urusan kenagarian termasuk urusan adat, urusan adat merupakan masalah yang masih kental dalam lingkungan masyarakat adat. Kerapatan Adat Nagari adalah lembaga tertinggi yang mewakili musyawarah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari sehingga Kerapatan Adat Nagari sangat berperan penting dalam proses pelaksanaan adat istiadat di Sumatera Barat.¹

Pada saat zaman pendudukan Hindia Belanda, keberadaan Nagari diakui dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Belanda pada tanggal 27

¹ Deswan Syam, 2023, *Eksistensi Kerapataan Adat Nagari (KAN) Sebagai Identitas Sebuah Nagari*, Deepublish Digital, Yogyakarta, hlm 68.

September 1918 yang dimuat dalam Lembaran Negara No. 667, yang isinya tentang pemerintahan baru pasca pemerintahan Tuanku Laras, setelah dilakukan perubahan dan penambahan dikeluarkan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (IGOB) tahun 1938 dalam Lembaran Negara No. 490.² Menurut IGOB, Nagari berkedudukan sebagai Badan Hukum Bumi Putra yang diberi hak mengatur urusan rumah tangga sendiri yang sama maksudnya dengan otonomi. Sebelum IGOB diberlakukan, Belanda mengangkat Penghulu-Penghulu baru diluar adat seperti Penghulu pasar, Penghulu nikah dan di Nagari diangkat Penghulu Kepala yang disebut Angku Kapalo/Kapalo Nagari sehingga penghulu inilah yang dikenal dengan *panghulu basurek*.³

Akibat dari rezim orde baru mengakibatkan penyelenggaraan pemerintahan nagari sempat mengalami kemunduran eksistensi. Hal ini dibuktikan dengan penyeragaman penyebutan pemerintahan kenagarian menjadi pemerintahan desa. Perubahan tersebut mengakibatkan adanya peralihan fungsi kapalo nagari menjadi fungsi kepala desa yang merupakan bawahan camat dan bupati. Implementasi penyeragaman pemerintah desa juga mengubah tatanan sosial nagari. Peran penghulu adat dipinggirkan oleh perangkat desa. Peraturan adat yang digantikan dengan peraturan negara hingga menghancurkan pranata sosial di tingkat desa.⁴

Runtuhnya rezim orde baru membuat pemerintahan Indonesia mengalami perubahan paradigma pemerintahan dari sentralistik menjadi

² Arifin, Bustanul Dt Bandaro Kayo, 2008, *Manajemen Suku*, CV Lubuk Agung, Bandung, hlm 23.

³ *Ibid.*

⁴ Syofyan Hadi, *Hukum Positif dan The Living Law Eksistensi dan Keberlakuannya dalam masyarakat*, DiH Jurnal Ilmu Hukum, 2017, hlm 216.

desentralistik. Perubahan paradigma ini didasari karena adanya amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Negara mulai mengakui hak tradisional, hak, dan budaya Setiap daerah sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 18B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Transformasi dari desa ke Nagari mengalami banyak disfungsi kelembagaan, baik dalam struktur maupun kewenangan Nagari. Hal ini dibuktikan dengan adanya tumpang tindih kekuasaan antara Lembaga pemerintahan dengan lembaga adat yang membuat tidak jelasnya lagi tugas antara lembaga pemerintahan dengan Lembaga adat. Terjadinya Pergeseran kewenangan lembaga Kerapatan Adat Nagari, yang sebelum Orde Baru memiliki kewenangan di bidang legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Namun, setelah era reformasi kewenangan tersebut dialihkan ke Badan Musyawarah Nagari.⁵

Perubahan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 menjadi momentum kembalinya otonomi daerah, sehingga penyeragaman desa dihapuskan. Pada tahun 2000, Nagari kembali menjadi penyelenggara pemerintah terendah di daerah. Berdasarkan data BPS Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2023 sudah terbentuk sebanyak 1265 jumlah Nagari/Kelurahan/Desa menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat.⁶ Dan Jumlah Nagari/Kelurahan/Desa di Kabupaten Agam pada tahun 2023

⁵ Kurnia Kharima Asyifa, 2022, *Pelaksanaan Tugas Kerapatan Adat Nagari (KAN) Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari Pandai Sikek Kecamatan X Koto Kabupaten Tanah Datar*, Vol. 9, JOM FISIP, hlm 3.

⁶ BPS Sumatera Barat, *Jumlah Nagari Desa Kelurahan menurut Kabupaten dan Kota Sumatera Barat*, Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Barat (bps.go.id).

berdasarkan data BPS Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2023 sudah terbentuk sebanyak 92 jumlah Nagari/Kelurahan/Desa di Kabupaten Agam.⁷

Nagari adalah sebuah republik kecil (julukan yang diberikan oleh belanda) yang mempunyai pemerintahan sendiri secara otonom dan berbasis pada masyarakat (*self-governing community*). Sebagai sebuah republik kecil, Nagari mempunyai perangkat pemerintah demokratis unsur legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Nagari secara antropologis, merupakan kesatuan bagi perangkat tatanan sosial-budaya.⁸

Nagari juga memenuhi syarat sebagai desa adat yang diatur berdasarkan asal-usul dan hukum *Adat Salingka Nagari*. Hal ini sesuai dengan Pasal 67 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang menyatakan bahwa Desa berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat setempat. menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa, dan mendapatkan sumber pendapatan.

Sebagai unit pemerintahan yang otonom. Nagari adalah lembaga yang melakukan kekuasaan pemerintahan melalui kerapatan adat yang mempunyai fungsi sebagai badan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Disisi lain. Kerapatan adat juga mewakili kepentingan nagari terhadap kepentingan nagari-nagari

⁷ Badan Pusat Statistik Kabupaten Agam, <https://agamkab.bps.go.id/indicator/101/127/1/jumlah-nagari-menurut-kecamatan.html>, Diakses pada 18 Mei 2024.

⁸ Afdhal Prima, 2014, *Sistem Pemerintahan Nagari, Studi Pada Nagari Magek Kabupaten Tanah Datar*, Vol. 1, Journal Jom FISIP, hlm 2.

lainnya ataupun terhadap struktur kekuasaan yang lebih tinggi.⁹

Perkembangan penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dari masa ke masa telah mengalami banyak perubahan, sehingga sangat berpengaruh terhadap nilai-nilai adat dan budaya yang ada di Minangkabau. nilai yang dulu ada dan berkembang secara turun-temurun sesuai dengan filosofi adat Minangkabau, pada saat ini telah mulai hilang terutama nilai-nilai kepemimpinan Minangkabau yang berlandaskan *kepada adat basandi syarak-syarak basandi kitabullah, syarak mangato adat mamakai*. Setiap persoalan yang ada, harus dibicarakan secara bersama dengan sistem musyawarah mufakat. Dalam sistem ini tidak terdapat pihak yang dimenangkan, dan tidak ada pihak yang dirugikan karena mencari solusi terbaik untuk kemaslahatan bersama.¹⁰

Minangkabau tidak saja unik dengan garis keturunannya, tetapi juga unik pada sistem kepemimpinannya dalam konsep *Tungku Tigo Sajarangan* yang terdiri dari tiga unsur yang Pertama, Kepemimpinan ninik mamak, merupakan kepemimpinan tradisional, sesuai pola yang telah digariskan adat secara berkesinambungan, dengan arti kata "*patah tumbuhan hilang baganti*" dalam kaum masing-masing, dalam suku dan nagari, karena *tinggi tampak jauh, gadang tampak dakek (jolong basuo) dan Padangnyo leba, alamnyo laweh. Tinggi dek dianjuang, gadang dek diambak*. Kedua, Kepemimpinan Alim Ulama, Alim Ulamalah yang mengaji hukum-hukum agama, yang akan

⁹ Ni'matul Huda, 2020, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Malang, hlm 63.

¹⁰ Anthony Ibnu, 2021, *Pelaksanaan Musyawarah Tungku Tigo Sajarangan-Tali Tigo Sapilin (MTTS-TTS) oleh Masyarakat Nagari di Kabupaten Solok*, Jurnal Indonesia yang Berkualitas Sosial tanpa Diskriminasi, Sumatera Barat, hlm 662.

menjadi pegangan di dalam syarak mangato adaik mamakaikan, tentang sah dan batal, halal dengan haram dan mengerti tentang nahu dan sharaf. Alim Ulama akan membimbing rohani untuk menempuh jalan yang benar dalam kehidupan di dunia menuju jalan ke akhirat karena adat Minang itu adat Islami, adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabullah. Ketiga, Kepemimpinan cerdik pandai yang tumbuh dari kelompok masyarakat yang mempunyai ilmu pengetahuan dan cerdik memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Ia pandai mencarikan jalan keluarnya, sehingga ia dianggap pemimpin yang mendampingi ninik mamak dan alim ulama. Kepemimpinan dan kharisma alim ulama dan cerdik pandai tidak terbatas pada lingkungan masyarakat tertentu saja, dan malahan peranannya jauh di luar masyarakat nagarinya.¹¹

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari, menyatakan bahwa "Nagari adalah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat secara geneologis 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 Syara' – Syara' Basandi Kitabullah dan/atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat".

Selanjutnya berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari, menyatakan bahwa, "Pemerintahan Nagari adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat Nagari dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan

¹¹ *Ibid.*

Republik Indonesia”. dibentuk Pemerintahan Nagari yang terdiri dari pemerintah Nagari dan Badan Musyawarah (BAMUS) Nagari. Tujuannya, Pelaksanaan urusan dan kewenangan Nagari dilakukan oleh pemerintah Nagari dan Badan Musyawarah Nagari. Sementara itu, urusan penyelenggaraan adat di Nagari ditangani oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN). Pelaksanaan pemerintahan dengan adat dalam nagari memang dilaksanakan secara berbeda, akan tetapi dalam pelaksanaannya antara Pemerintahan dengan adat tidak dapat terpisahkan.

Berdasarkan adat Minangkabau, posisi niniak mamak sangat penting dan sangat berpengaruh di kehidupan bermasyarakat. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pemerintahan Nagari, pemerintah Nagari dan niniak (KAN) harus saling bekerja sama agar menciptakan *check and balances* dalam Pemerintahan Nagari.¹²

Selanjutnya Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari, menyatakan bahwa, “Nagari adalah masyarakat hukum adat pertama yang memiliki batas wilayah tertentu berdasarkan filosofi adat Minangkabau (*adat basandi syara’, syara’ basandi Kitabullah*) dan/atau berdasarkan asal usul dan hukum *adat Salingka Nagari*”.

Selanjutnya Berdasarkan Pasal 1 angka 8 Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari, menyatakan bahwa, “Pemerintahan Nagari adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari dalam mengatur

¹² Kurnia Kharima Asyifa, *Op.cit.*

dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Pertamaan Republik Indonesia". Pemerintah Nagari terdiri dari Walinagari dan Perangkat Nagari sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Nagari. Kerapatan Adat Nagari adalah lembaga perwakilan perundingan dan kesepakatan adat tertinggi yang telah ada dan diwariskan secara turun-temurun selama adat berlangsung di tengah masyarakat nagari.

Kerapatan Adat Nagari adalah lembaga yang merupakan perwujudan permusyawaratan perwakilan tertinggi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari yang keanggotaannya terdiri dari perwakilan ninik mamak dan unsur alim ulama nagari, unsur cadiak pandai, unsur Bundo Kandung, dan unsur parik paga dalam nagari yang bersangkutan sesuai dengan *adat salingka nagari*.¹³

Pengambilan keputusan di Kerapatan Adat Nagari berdasarkan dengan kebersamaan yang melalui musyawarah mufakat. Dalam pengambilan keputusan di Kerapatan Adat Nagari tidak mengenal sistem voting atau penghitungan suara berdasarkan suara setuju atau tidak setuju. Semua keputusan mengedepankan azas musyawarah dan mufakat. Apabila belum mencapai kata sepakat dalam suatu keputusan, maka pengambilan keputusan ditunda dulu, atau diperambukan hingga didapat kata sepakat.¹⁴

¹³ Fajar Ferdian Pratama, Ermaya Suradinata, Ali Hanafiah Muhi, 2020, *Eksistensi Dan Fungsi Lembaga Kerapatan Adat Nagari Sebagai Lembaga Adat Dalam Pemerintahan Nagari Di Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat*, Vol. 12, Visioner Jurnal Pemerintah Daerah di Indonesia, hlm 631.

¹⁴ Latief, Dt. Bandaro, 2004, *Minangkabau yang Gelisah : Mencari Strategi Sosialisasi Pewarisan Adat dan Budaya Minangkabau Untuk Generasi Muda*, CV Lubuk Agung, Bandung, hlm 30.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 118 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari Menyatakan bahwa:

(1) Kerapatan Adat Nagari mempunyai tugas:

- a. Memberikan persetujuan terhadap perubahan status dan fungsi kekayaan nagari,
- b. Menangkal masuknya pengaruh budaya yang merusak nilai-nilai adat,
- c. Menyelesaikan perkara-perkara perdata adat sehubungan dengan sako, pusako dan sangsako,
- d. Memberikan surat keterangan terhadap seseorang berkaitan dengan pelaksanaan ketentuan adat yang berlaku,
- e. Memberikan persetujuan terhadap kerjasama pengelolaan kekayaan nagari dengan pihak ketiga,
- f. Berperan aktif dalam setiap pembangunan di nagari sebagai mitra kerja pemerintahan nagari,
- g. Mengurus dan mengelola hal-hal yang berkaitan dengan adat, sako dan pusako;
- h. Bekerjasama dengan dengan lembaga nagari lainnya dalam menyelesaikan masalah sosial, budaya dan agama.

(2) Kerapatan Adat Nagari mempunyai fungsi:

- a. Mempertahankan, dan menegakkan nilai-nilai adat Minangkabau,
- b. Mendorong terlaksananya kehidupan masyarakat berdasarkan adat salingka nagari.
- c. Membina masyarakat nagari menurut adat basandi syara' syara' basandi

kitabullah.

- d. Meningkatkan kualitas dan peran pemangku adat di nagari.
- e. Mewariskan nilai-nilai adat Minangkabau kepada anak kemenakan.
- f. Sebagai perekat tali silaturrahi antara kelompok fungsional dengan rakyat nagari dalam pemberdayaan sako, pusako dan sangsako.

Berdasarkan latar belakang di atas penulis melakukan penelitian dengan judul : **“PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI KERAPATAN ADAT NAGARI (KAN) BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN AGAM NOMOR 12 TAHUN 2007 TENTANG PEMERINTAHAN NAGARI DI NAGARI MANGGOPOH KECAMATAN LUBUK BASUNG”**.

B. Rumusan Masalah

Maka rumusan masalah antara lain :

1. Bagaimanakah pelaksanaan Tugas dan Fungsi dari Kerapatan Adat Nagari (KAN) Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 12 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Nagari di Nagari Manggopoh Kecamatan Lubuk Basung?
2. Apa saja kendala-kendala yang dihadapi Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam melaksanakan Tugas dan Fungsi di Nagari Manggopoh Kecamatan Lubuk Basung?
3. Apa saja upaya-upaya yang dilakukan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam mengatasi kendala-kendala di Nagari Manggopoh Kecamatan Lubuk Basung?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisa Pelaksanaan Tugas dan Fungsi dari Kerapatan Adat Nagari (KAN) Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari Di Nagari Manggopoh Kecamatan Lubuk Basung.
2. Untuk menganalisa kendala-kendala yang dihadapi Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam melaksanakan tugas dan fungsi di Nagari Manggopoh Kecamatan Lubuk Basung.
3. Untuk menganalisa saja upaya-upaya yang dilakukan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam mengatasi kendala-kendala di Nagari Manggopoh Kecamatan Lubuk Basung.

D. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum sosiologis, Penelitian hukum Sosiologis merupakan penelitian yang dilakukan berfokus pada fakta sosial.¹⁵

2. Sumber Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber data antara lain :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang di peroleh secara langsung di

¹⁵ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 167.

lapangan, dengan melakukan wawancara dengan informan Bapak/Ibu di Kantor Kerapatan Adat Nagari Manggopoh Kecamatan Lubuk Basung.

Data Sekunder

Data sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai hasil penelitian yang di peroleh dari bahan-bahan kepustakaan berupa :

1) Bahan hukum primer

Bahan Hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat. Merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif, yaitu bahan hukum yang bersifat paling utama, dan bahan hukum pokok yang memuat peraturan perundang-undangan, dan segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum tertulis. Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari :

- a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 Tentang Desa
- c) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari
- d) Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 12 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Nagari

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer, misalnya rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), hasil penelitian (hukum), hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum, dan

sebagainya.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memuat penjelasan mengenai buku, artikel, majalah, dan dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang dibicarakan.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya : kamus-kamus (hukum), ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya. Untuk memperoleh informasi terkini yang berkaitan erat dengan permasalahan, maka literatur yang dicari dan dipilih harus relevan dan terkini.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Adalah Teknik pengumpulan data dengan cara mengajukan sejumlah pertanyaan secara lisan kepada subjek atau informan yang ingin di wawancarai. Teknik wawancara ini juga dapat dipahami sebagai suatu cara untuk memudahkan mengumpulkan data dengan cara mewawancarai langsung orang yang bersangkutan yang menjadi subjek penelitian. Menyiapkan beberapa pertanyaan dan juga tidak menutup kemungkinan akan muncul pertanyaan baru pada saat proses wawancara¹⁶ dengan Ridwan, Dt. Tumbijo sebagai Ketua Kerapatan Adat Nagari Manggopoh Kecamatan Lubuk Basung.

b. Studi Dokumen

¹⁶ Rahmadi, 2011, Pengantar Metode Penelitian, Antasari Press, Banjarmasin, hlm 75

Studi Dokumen adalah metode penelitian yang menggunakan bahan tertulis atas dokumen sebagai sumber data utama. Bahan-bahan ini berupa teks, catatan, surat, laporan, buku, arsip, jurnal dan materi tertulis lainnya yang relevan dengan topik penelitian atau analisis yang dilakukan.¹⁷

4. Analisa Data

Data sekunder yang telah disusun secara sistematis kemudian dianalisa secara kualitatif. Analisa secara kualitatif berarti analisis yang memfokuskan perhatian pada makna-makna yang terkandung didalam suatu pernyataan, bukan analisis yang memfokuskan perhatiannya pada figur-figur kualitatif semata. Analisis data dilakukan sedemikian rupa dengan memperhatikan aspek kualitatif lebih dari pada aspek kuantitatif dengan maksud agar diperoleh kesimpulan yang sesuai dengan tujuan penelitian yang telah dirumuskan.

¹⁷ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm 115.

