

KAJIAN HISTORIS MODEL PEMERINTAHAN LOKAL TERENDAH DI SUMATERA BARAT (Studi Kasus di Kenagarian IV Koto Palembayan, Provinsi Sumatera Barat)

A Historis Study Of the Lowest Local Government Model In West Sumatra (A Case Study of Kenagarian IV Koto Palembayan, Province of West Sumatera)

Nuraini Budi Astuti

*Jurusan/Program Studi Agribisnis Fakultas Pertanian Universitas Andalas, Padang
Telp. 0751-72774; email: astuti_1901@yahoo.co.id*

Abstract

The decentralization process in West Sumatera has become an interesting case to study after its decision to return to the traditional system of government called nagari as the lowest structure of government. Based on Law No.22/1999 amended by Law No. 32/2004, the Regional Government of West Sumatera has introduced Regional Regulation No. 9/2000 as the legal foundation which regulates the implementation of Nagari government. This study, which was conducted in Nagari IV Koto Palembayan, Agam Regency, Province of West Sumatera, was intended to describe and analyze the model of local government in West Sumatera (nagari). With a qualitative method of research, data and information were collected by in-depth interviews, observation and a study of literature as well as written documents. From the research results it was found that 1) the government's intervention through policies and regulations were the major factors of the structure of nagari's government change, 2) the change in nagari's structure government was accompanied by the competition for dominance or power between genealogical groups and groups of individuals.

Key words: *nagari* system of government

PENDAHULUAN

Secara tradisional masyarakat Minang hidup berkelompok dalam suatu ikatan genealogis dan teritorial yang otonom dengan pemerintahan kolektif berdasarkan hukum adat dalam sebuah system pemerintahan yang disebut nagari. Selanjutnya setelah kemerdekaan RI, keberadaan nagari-nagari di Sumatera Barat ini diakui sebagai bentuk pemerintahan terendah (setingkat desa atau kelurahan). Keberadaan pemerintahan nagari praktis hilang secara de jure dari Sumatera Barat sejak di berlakukannya UU No.5 tahun 1979 mengenai bentuk pemerintahan terendah yaitu desa. Pelaksanaan UU No.5 tahun 1979 iniefektif diberlakukan di Sumatera Barat pada tahun 1983. Pada saat itu 543 nagari dihapuskan dan jorong/dusun ditingkatkan statusnya menjadi desa sehingga jumlahnya menjadi 3516 desa.

Melalui SK Gubernur No 347/GSB/1984 maka nagari kemudian hanya menjadi kesatuan masyarakat hukum adat setelah sebelumnya juga merupakan kesatuan pemerintahan terendah. Pengaturan mengenai urusan adat diserahkan kepada Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang merupakan kumpulan niniak mamak, cadiaik pandai dan alim ulama (talitigo sapilin, tungkuti gosaja rangan) dalam nagari

tersebut. Jadi, walaupun selama pemerintahan desa, nagariseolah-olah tidak ada, namun secara de facto, pemerintahan nagari masih berjalan, namun hanya mengurus masalah yang berkaitan dengan kegiatan adat-istiadat. Ini disebabkan pemerintahan desa tidak bias menggantikan fungsi informal dari pemerintahan nagari. Dengan demikian, pada masa tersebut terjadi pemisahan yang tajam antara unsure adat dengan unsure administrasi pemerintahan.

Banyak diantara desa-desa tersebut yang sebenarnya tidak memenuhi criteria sebagai sebuah pemerintahan desa, diantaranya adalah jumlah penduduk yang terlalu sedikit yaitu kurang dari 1000 jiwa, bahkan terdapat desa yang penduduknya hanya sekitar 500 jiwa. Keadaan ini membuat pemerintahan desa tidak berjalan efektif. Hal ini terjadi karena desa itu hanyalah berawal dari sebuah jorong/dusun (Syahmunir, 2006).

Salah satu nagari yang ada di Sumatera Barat adalah Nagari IV Koto Palembayan. Seperti nagari-nagari lainnya, Nagari IV Koto Palembayan ini juga telah mengalami berbagai perubahan, terutama perubahan dalam struktur pemerintahannya, perubahan tersebut sebagai akibat dari perubahan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah supra nagari.

Jauh sebelum kebijakan “kembali ke nagari” dikeluarkan, sesungguhnya nagari-nagari di Sumatera Barat telah berulang kali mengalami perubahan terutama perubahan pada lembaga-lembaga dalam pemerintahan nagari. Secara umum perubahan tersebut terjadi karena intervensi dari “luar” nagari, dalam hal ini kebijakan atau peraturan yang dibuat oleh pemerintah.

Keberadaan nagari-nagari di Sumatera Barat seolah timbul tenggelam seiring dengan **intervensi pemerintah** mengenai kebijakan pemerintahan terendah. Perubahan dari nagari ke desa berdampak cukup besar bagi struktur masyarakatnya. Nagari dan desa sesungguhnya merupakan dua bentuk yang saling bertolak belakang. Pemerintahan nagari bercirikan egaliter, mandiri dan berorientasi pada masyarakat. Sementara desa adalah cermin dari pemerintahan yang feodalistis, sentralistis dan *top down*. Perubahan pemerintahan dari nagari ke desa tidak saja hanya sekedar perubahan nama, tetapi juga sistem, orientasi dan filosofinya.

Bentuk pemerintahan nagari berubah seiring dengan perubahan zaman. Mulai dari zaman Belanda, pemerintahan nagari diselenggarakan berdasarkan kebijakan/peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda hingga zaman kemerdekaan, pemerintahan nagari turut berubah sesuai dengan peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia. Perubahan yang paling besar terjadi ketika nagari harus dirubah ke dalam bentuk pemerintahan desa.

Dari uraian di atas, maka pertanyaan yang kemudian timbul dan akandijawab melalui penelitian ini adalah *bagaimana bentuk asli pemerintahan lokal terendah di Sumatera Barat, apa saja perubahan-perubahan yang terjadi mulai dari bentuk pemerintahan nagari yang asli hingga berubah ke bentuk pemerintahan desa.*

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan pada tahun 2009 di Kenagarian IV Koto Palembayan, Sumatera Barat. Pemilihan tempat dilakukan secara sengaja dengan alasan kekhasan yang dimiliki oleh daerah tersebut yaitu termasuk ke dalam wilayah Luhak Agam (sekarang disebut Kabupaten Agam) yang merupakan wilayah asli Minangkabau. Di samping itu Nagari IV Koto merupakan nagari pertama di Kabupaten Agam

yang kembali dihidupkan berdasarkan Perda Kabupaten Agam No 31 Tahun 2001.

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus. Data dikumpulkan dengan cara triangulasi yang dapat diartikan sebagai “kombinasi sumber data” (Denzin, 1970 dalam Sitorus 1998) yaitu: 1) Observasi, dilakukan agar penulis dapat melihat, merasakan dan memaknai ragam peristiwa dan gejala sosial. 2) wawancara mendalam dan 3) Studi literatur, dokumen tertulis serta data sekunder. Triangulasi diperlukan karena setiap metode memiliki kelemahan dan keunggulannya sendiri. Dengan memadukan sedikitnya tiga metode seperti pengamatan, wawancara mendalam dan analisa dokumen maka satu dan lain akan menutupi kelemahan (Sitorus, 1998).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejarah Nagari IV Koto Palembayan

Nagari IV Koto Palembayan telah beberapa kali mengalami pergantian struktur pemerintahan sejak zaman Hindia Belanda hingga kemerdekaan. Perubahan dalam struktur pemerintahan terutama disebabkan oleh kebijakan baik yang dibuat oleh pemerintah Belanda maupun oleh pemerintah Indonesia. Sepanjang perubahan tersebut terlihat bagai mana dominasi kelompok genealogis mengalami pasang surut tergantung apakah peraturan yang ditetapkan memberikan ruang kepada mereka untuk menjadi penguasa dalam nagari atau sebaliknya. Ketersingkirkan kelompok genealogis berarti majunya kelompok individu sebagai pemimpin dalam nagari.

Nagari Dalam Bentuk Asli

Nagari sebagai sebuah kesatuan *genealogis-teritorial* terbentuk karena adanya persekutuan kelompok-kelompok yang terbentuk berdasarkan garis keturunan ibu (*matrilineal*) dengan luas wilayah tertentu yang dinamakan ulayat. Para pemimpin dalam nagari disebut *penghulu*, merupakan orang-orang dengan kekuasaan yang ditopang oleh keberadaan tanah ulayat dan *extended family*. Para pemimpin ini distilahkan oleh Kemal (2009) sebagai kelompok genealogis.

Nagari IV Koto Palembayan sendiri awalnya berasal empat nagari yang otonom yaitu Nagari Palembayan, Piladang, Baman dan Koto tinggi. Keempat Nagari asal tersebut termasuk ke dalam kelurahan Bodi Caniago (hasil wawancara dengan tokoh masyarakat

Bapak Za Kt.M, tanggal 25 Februari 2009). Tidak ada tanggal yang pasti kapan keempat nagari ini bergabung, namun diperkirakan terjadi antara tahun 1850-an hingga 1870-an, karena pada masa ini Pemerintah Hindia Belanda banyak melakukan reorganisasi di tingkat nagari baik membentuk ataupun menghapuskan sebuah nagari. Menurut salah seorang tokoh masyarakat, penyatuan nagari di IV Koto Palembayan ini karena alasan ekonomi yaitu salah satu syarat dari sebuah nagari adalah harus ada pasar. Sementara di Nagari Koto Tinggi, Piladang dan Baman tidak mungkin didirikan satu pasar karena tempatnya yang tidak strategis jumlah penduduknya juga masih sangat sedikit dengan wilayah yang luas. Oleh karena itu didirikanlah pasar di lokasi sekarang (Jorong Pasar Palembayan) dengan menggunakan tanah orang Palembayan sebanyak $\frac{1}{4}$ bagian dan tanah orang Piladang $\frac{3}{4}$ bagian.

Sebuah nagari sekurangnya harus dihuni oleh empat *sukuasa* (suku asli) begitu juga Nagari Ampek Koto Palembayan awalnya dihuni oleh enam suku yaitu Suku Koto, Tanjung, Pili, Sikumbang, Caniago dan Papeh Bada. Pada masa ini sistem pemerintahan berlansung kolektif. Pada tiap-tiap nagari terdapat para penghulu atau ninik mamak yang merupakan pemimpin dari tiap-tiap kaum yang ada. Nagari Piladang memiliki 19 orang ninik mamak (penghulu), Nagari Palembayan dengan 30 penghulu, Nagari Koto Tinggi memiliki 14 penghulu dan Nagari Baman dengan 17 penghulu.

Sistem Pemerintahan Nagari pada masa ini bertingkat yang dapat digambarkan sebagai berikut: dalam nagari terdapat lembaga-lembaga yang diisi oleh kepala-kepala persekutuan yang berasal dari *paruik*, *suku* dan *kampung* (Kurnia warman, 2009). Lembaga-lembaga tersebut dinamakan kerapatan adat, organisasi terendah dari kerapatan adat adalah *kerapatanparuik* atau disebut juga *pemerintahan paruik* bisa juga disebut kaum yang merupakan satu keturunan yang tidak lebih dari lima generasi dengan sistem matrilineal, pemerintahan paruik dinamakan dewan paruik pemimpinnya seorang yang bergelar *Datuk* yang disebut Mamak Kapalo Waris. Mamak kapalo waris bertugas menjaga/memelihara harta paruik (ulayat kaum). Dalam melaksanakan fungsinya, penghulu paruik ini dibantu oleh seorang wakil/pembantu yang disebut *panungkek/panungkat* yang juga bergelar datuk. Pemerintahan seperti ini diistilahkan oleh Iskandar Kemal (2009) sebagai *sistem pemerintahan klan*. Setiap penghulu merupakan

pemimpin dari sekelompok orang yang berasal dari satu keturunan yang disebut *saparuik*.

Dewan paruik bernama *rapek kaum* atau kerapatan kaum. Kerapatan kaum ini dilaksanakan di rumah gadang yaitu dimana setiap sengketa atau urusan paruik/kaum diselesaikan. Keputusan dilaksanakan berdasarkan kebulatan berdasarkan mufakat, yang berarti tiap-tiap persoalan dimufatkan dan jika seluruh peserta telah sependirian akan tercapailah *sakato* (kesepakatan). *Sakato* ini bukan berarti mendapatkan dengan suara terbanyak atau didapat dengan pemungutan suara. Sistem *sakato* dilakukan dengan musyawarah di dalam lingkungan paruik/kaum, proses menentukan kebijakan berdasarkan *alua jo patuik* (kepatutan.kewajaran/kebenarn). Musyawarah dimaksudkan untuk mencari jalan tengah berdasarkan azas demokrasi yang menjadi tiang adat Minangkabau. Ini menjadi bukti bahwa kepala adat tidak bersifat feodal.

Senada dengan yang dikatakan oleh Andora (2008), Pemerintahan Nagari dalam kelarasan Bodi Caniago diselenggarakan oleh Penghulu-penghulu Andiko di dalam suatu permusyawaratan yang dinamakan kerapatan adat nagari. Laras Bodi Caniago tidak mengenal tingkatan-tingkatan penghulu. Semua Penghulu Andiko mempunyai derajat yang sama yang diumpamakan dengan pepatah: *duduak sahamparan, tagak sapambatang* atau *tagak sama tinggi, duduak samo randah*. Pemerintahan nagari diselenggarakan secara kolektif. Keputusan diambil secara mufakat dalam kerapatan nagari yang berkedudukan sebagai forum pengambilan keputusan tertinggi. Salah seorang penghulu tersebut akan bertindak sebagai pemimpin rapat, bukan sebagai kepala para penghulu nagari. Pengambilan keputusan diumpamakan dengan pepatah *aie tabasuik dari bumi*. Maksudnya, suara dari bawah adalah suara rakyat dan suara rakyat dijadikan sebagai ukuran kebenaran. Karena bentuk kepemimpinan dan proses pengambilan keputusan yang demikian, laras Bodi Caniago dikatakan berciri demokratis.

Tingkatan selanjutnya dinamakan *Kerapatan Suku* yaitu suatu pertemuan orang-orang yang duduk bersama-sama membahas persoalan suku sebagai kekuasaan yang tertinggi dalam suku. Kerapatan suku beranggotakan para Mamak Kapalo Waris dari beberapa paruik/kaum dalam satu suku. Pemimpin Kerapatan Suku disebut *penghulu suku*.

Tingkatan yang lebih tinggi adalah Pemerintahan Nagari. Pemerintahan Nagari diselenggarakan oleh sebuah Kerapatan Adat

yang merupakan himpunan kerapatan suku yang memerintah satu nagari yang dari dulu kala telah menyelenggarakan otonomi menurut adat dalam satu nagari. Kerapatan adat ini mempunyai nama-nama yang berbeda. Nagari Koto Tinggi memiliki kerapatan adat yang bernama Kerapatan Adat Ninik Mamak Nan 14, di Nagari Piladang bernama Kerapatan Adat Ninik Mamak Nan 19, untuk Nagari Bamban bernama Kerapatan Adat Ninik Mamak Nan 17 dan terakhir Nagari Palembang bernama kerapatan Adat Ninik Mamak Nan 30. Jumlah tersebut sekaligus mencerminkan jumlah *paruik* atau kaum yang ada dalam nagari tersebut. Tempat bersidang dinamakan balai adat. Ketika keempat nagari ini bergabung membentuk Nagari IV Koto Palembang, maka kerapatan adatnya bernama Kerapatan Adat Ninik Mamak Nan 80.

Susunan Kerapatan Adat tergantung kepada adat yang dipakai. Dalam adat Koto Piliang kerapatan adat dipimpin oleh penghulu pucuk kedudukannya tetap dan tidak bergiliran. Sementara Adat Bodi Caniago, menggunakan pepatah *kemenakan barajo ka mamak, mamak barajo ka panghulu, penghulu barajo ka mufakat*. Yang memimpin kerapatan adat adalah salah seorang dari *penghulu sukuasa* yang dipilih secara bergiliran menjadi ketua dari kerapatan adat.

Dalam bentuk yang asli ini tidak ada ruang bagi pendatang untuk menjadi pemimpin bahkan untuk menjadi anggota dalam kerapatan baik kerapatan kaum, kerapatan suku apalagi kerapatan nagari. Pada masa ini pemerintahan nagari sama dengan pemerintahan ninik mamak. Jadi meskipun penetapan garis keturunan berdasarkan sistem *matrilineal*, namun kekuasaan bercorak *patriakat*.

Nagari pada Zaman Pemerintahan Hindia Belanda

Setelah Belanda memasuki wilayah Sumatera Barat, sistem pemerintahan tradisional ini tetap dipertahankan dengan beberapa perubahan. Ninik mamak sebagai pemimpin dalam nagari tetap diakui, bahkan Belanda menggunakan kekuasaan ninik mamak ini sebagai perantara untuk berhubungan dengan anak nagari. Pada zaman Belanda kepala-kepala adat diperalat dengan menjadikannya pemungut pajak dari kemenakan-kemenakannya. Dan hal ini efektif karena dianggap sebagai pemerintah kesatuan masyarakat hukum adat.

Menurut Asnan (2006), Belanda mungkin mengakui kepala-kepala klan hanya karena tujuan politis dan ekonomi semata. Yaitu supaya anak-anak nagari tidak begitu merasa

dijajah secara langsung oleh Belanda. Dengan mendapatkan simpati dari kepala-kepala adat, Belanda mendapatkan bantuan baik berupa hasil bumi maupun pajak lain untuk dikirim kenegeri Belanda. Bahkan dengan diberinya gaji kepada kepala adat oleh pemerintah kolonial, ada kalanya fungsi dalam hukum adat dilupakan dan lebih condong mewakili pemerintah Belanda. Seperti yang diterangkan oleh J.de Louter bahwa: kepala-kepala rakyat yang tertinggi dinamakan penghulu laras; dibawahnya berdiri penghulu kepala dan kepala dari kampong yang disebut penghulu suku. Mereka kepala rakyat yang digaji dan diangkat oleh pemerintah. Pada akhir abad ke-19 (sekitar tahun 1915) di Sumatera Barat terdapat 116 kelurahan (dipimpin tuanku laras atau *angku lareh*), Nagari IV Koto Palembang sendiri termasuk/berada di bawah kelurahan Matua. Fungsi-fungsi dualistis dari kepala-kepala adat tidak mencapai taraf yang mencolok mata. Melalui kepala-kepala adat anak-anak nagari dapat dipaksa bekerja pada *onderneming* Belanda.

Pada tahun 1823 seiring dengan perluasan kekuasaan Belanda hingga ke daerah pedalaman, Pemerintahan Hindia Belanda di bawah pimpinan Letkol. Raaff membagi Sumatera Barat kedalam dua district yaitu *District* Padang dan *District* Minangkabau. *District* Padang meliputi kota Padang, Pariaman, Pulau Cingkuak dan Air Haji, sementara *Disrict* Minangkabau mencakup kawasan Tanah Datar, Tanah Datar bawah (Lintau dan sekitarnya), Agam dan 50 Kota (Asnan, 2006)

Nagari IV Koto Palembang pada waktu itu termasuk ke dalam *District* Minangkabau. Pada masa itu pemerintahan dalam nagari masih bersifat kolektif. Perombakan struktur pemerintahan nagari terjadi setelah tahun 1833 sesuai dengan salah satu isi dari plakat panjang yang dikeluarkan oleh pemerintah Hindia Belanda yaitu akan mengangkat beberapa penghulu atau pemimpin masyarakat Minang menjadi wakil pemerintah Belanda dengan imbalan gaji dari pemerintah. Para penghulu ini akan menjadi perantara antara masyarakat dengan pemerintah serta akan memberi segala informasi tentang orang Minangkabau kepada pemerintah Belanda.

Keputusan mempekerjakan para penghulu tersebut diambil tidak lain adalah untuk mempermudah kontrol pemerintah Belanda terhadap nagari, Selanjutnya Pemerintah Belanda mengangkat satu orang untuk menjadi kepala bagi tiap-tiap nagari yang dinamakan Kapalo Nagari (bahasa daerah: *Angku Palo*) dari

niniak mamak yang ada. Benda-Beckmann and Benda-Becmann (2001) menuliskannya sebagai “penghulu basurek”. Kapalo nagari ini memiliki para pembantu yang disebut “Tuo Kampung” pada tiap-tiap jorong (dusun). Pemilihan kapalo nagari ditetapkan secara musyawarah oleh ninik mamak yang ada dalam nagari tersebut. Pada masa itu kapalo nagari telah memainkan dua peran yaitu peran administrasi untuk kepentingan pemerintah Belanda dan peran sebagai pemimpin adat untuk masyarakatnya.

Sesudah tahun 1918 di Sumatera Barat pada umumnya dikeluarkan satu peraturan yang mulai memasukan struktur modern bagi nagari yaitu *Staatsblad* No. 677 tahun 1918, pemerintahan nagari dinamakan *inlandsche gemeente*. Dewan dari tuo-tuo suku dinamakan *inlandsche gemeenterad* dan kepala nagari dinamakan *gemeentehoofd*, dalam konteks ini pemerintahan kolonial bermaksud mengganti sistem pemerintahan kuno dengan tuntutan modernisasi, dalam ordonasi ini persoalan hukum adat sama sekali tidak disebut lebih-lebih tentang unit-unit kepala adat yang masih berkuasa dalam wilayah mereka (Kemal, 2009).

Selanjutnya, pada tahun 1938, Pemerintah Kolonial Belanda mengeluarkan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (Stbl.1938 Nomor 490 jo. Stbl. 1938 Nomor 681). Melalui pasal 2 *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (IGOB) ini, Pemerintah Hindia Belanda dengan terang - terangan mengatakan bahwa Residen sebagai pejabat atasan Pemerintah Nagari, berhak membuat berbagai peraturan tentang pemilihan, penunjukan atau pemecatan Kepala- kepala Nagari.

Menurut salah seorang tokoh masyarakat di Nagari IV Koto Palembayan, Pemerintah Hindia Belanda melaksanakan IGOB ini tanpa menghargai keputusan ninik mamak dalam memilih *Kapalo Nagari*, jika pada awalnya seorang *Kapalo Nagari* haruslah seorang penghulu, maka setelah penghulu tersebut wafat Pemerintah Belanda justru mengangkat anak dari penghulu tersebut atau mengangkat orang-orang yang dianggap bisa bekerja sama.

Reorganisasi sistem pemerintahan kembali terjadi pada tahun 1842, pada masa itu Nagari IV Koto Palembayan digabungkan dengan Matua menjadi satu *district*. Secara umum Sumatera Barat awalnya dalah satu keresidenan yang pada tahun ini dipecah menjadi tiga keresidenan yaitu:

1. Keresidenan *Padangsche Benedenlanden*
2. Keresidenan *Padangsche Bovenlanden*
3. Keresidenan Tapanuli

District Matua dan IV Koto Palembayan termasuk ke dalam Keresidenan *Padangsche Bovenlanden* (Kemal, 2009).

Nagari Setelah Kemerdekaan

Setelah Indonesia merdeka, maka sistem pemerintahan nagari kembali mengalami perombakan. Pemimpin dalam nagari dinamakan Wali Nagari, di samping itu juga terdapat lembaga lain yaitu DPRN (Dewan Perwakilan Rakyat Nagari). Seperti yang diungkapkan oleh seorang tokoh masyarakat yang juga mantan anggota DPRN tahun 1952 Bapak Za Kt.M (wawancara tanggal 25 Februari 2009), pada waktu itu jumlah anggota DPRN di Nagari IV Koto Palembayan adalah sebanyak 15 orang yang merupakan wakil dari tiap jorong. DPRN bertugas untuk memilih wali nagari. Karena penghulu adalah pemilik nagari, maka wali nagari yang dipilih haruslah berasal dari penghulu (ninik mamak). Pemilihan dilakukan dengan mekanisme: (1) karena Nagari IV Koto Palembayan awalnya berasal dari empat nagari, maka masing-masing nagari lama berhak mengajukan calonnya paling banyak 3 orang yang harus bergelar datuk. (2) Calon-calon tersebut kemudian diseleksi oleh anggota DPRN, melalui musyawarah mufakat dipilih satu calon. (3) Calon yang telah dipilih selanjutnya dilaporkan kepada KAN untuk disahkan. Gaji wali nagari pada waktu itu berasal dari retribusi pasar nagari.

Hal ini sesuai dengan pendapat Simarmata (2006), melalui Maklumat Residen Sumatera Barat No.20 tahun 1946 tentang Peraturan Dewan Perwakilan Nagari dalam Daerah Sumatera Barat, pemerintahan nagari mulai ditata. Pasal 1 Maklumat tersebut dengan tegas menyatakan bahwa pimpinan nagari terdiri dari Dewan Perwakilan Nagari (DPN), Dewan Harian Nagari (DHN) dan Wali Nagari. Wali Nagari adalah penguasa tunggal di nagari dan karena jabatannya ia adalah ketua DPN dan DHN. Hal-hal yang berkenaan dengan adat istiadat diurus oleh sebuah lembaga yang khusus dibentuk untuk itu. Kerapatan Nagari tidak ditempatkan sebagai lembaga tersendiri tetapi dimasukkan sebagai salah satu unsur dalam DPN. Hal itu dilakukan karena maklumat ini berorientasi memisahkan urusan adat dengan urusan pemerintahan.

Pemerintahan nagari sempat dihapuskan sebagai gantinya dibentuk pemerintahan wilayah. Beberapa nagari digabungkan untuk membentuk satu pemerintahan wilayah. Nagari IV Koto Palembayan sendiri waktu itu digabung dengan Nagari Matur dengan nama Wilayah

Palembayan Matur dengan ibu negerinya adalah Matur. Pembentukan ini didasarkan atas Perda No 50/G.P/50 yang dinamakan Peraturan Sementara tentang Pokok-pokok Pembentukan Wilayah yang Berotonomi.

Menurut Asnan (2006), inti dari pembentukan wilayah berotonom ini adalah:

1. Kepala Wilayah dinamakan Wali Wilayah
2. Kepala Wilayah diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur
3. Wali Wilayah dibantu oleh DPRW yang beranggotakan 3 sampai 5 orang
4. DPRW diketuai oleh Wali Wilayah
5. Wali Nagari yang dilikuidasi menjadi Wilayah dijadikan Tepatan Kepala Wilayah dan digelar Wali Tepatan.

Pemilihan anggota DPRW ini ditetapkan oleh peraturan propinsi Sumatera Tengah. Anggota DPRW semata-mata berasal dari kelompok individu (Kemal 2009). Pembentukan pemerintahan wilayah ini secara terang-terangan telah menyingkirkan kelompok genealogis, oleh karena itu terjadilah penolakan diberbagai tempat atas keberadaan pemerintahan wilayah sehingga pemerintahan tidak berjalan dengan baik.

Perwanest (Persatuan Wali Nagari Se Sumatera Tengah) merupakan kelompok penentang paling kuat atas keberadaan Pemerintahan Wilayah ini. Lewat berbagai upaya dan protes yang mereka ajukan, bahkan beberapa kali utusan Perwanest datang ke Jakarta untuk membatalkan pembentukan Wilayah Otonom, akhirnya keinginan tersebut berhasil juga. Tanggal 15 Januari 1954 pemerintah pusat mengeluarkan Kepres No.1/1954 yang membatalkan Perda No.50/GP/50 tentang pembentukan wilayah-wilayah berotonomi (Asnan, 2006).

Setelah Pemerintahan Wilayah dibatalkan, maka kembali dikeluarkan peraturan mengenai sistem pemilihan demokratis dalam nagari. Dalam nagari dibentuklah DPRN yang anggotanya mewakili golongan-golongan dalam nagari melalui sistem pemilihan umum. Urusan adat dan administrasi mulai dipisahkan. Kerapatan adat hanya mengurus urusan adat dan DPRN yang memutuskan soal-soal pemerintahan nagari (Kemal, 2009).

Perombakan organisasi dalam nagari kembali terjadi dengan dikeluarkannya Kepres RI No 52 tahun 1962. Berdasarkan kepres tersebut dikeluarkanlah "Peraturan Tentang Penertiban Pemerintahan Nagari Penguasa Perang Daerah Sumatera Barat" yaitu untuk menyempurnakan sistem pemerintahan nagari. Lembaga-lembaga dalam nagari terdiri dari wali

nagari dan Bamus Nagari. Wali nagari diangkat oleh gubernur berdasarkan calon yang diajukan oleh Bamus Nagari. Bamus Nagari dibentuk dari wakil golongan yang ada dalam nagari yang terdiri dari wakil adat (wakil tiap-tiap suku dalam nagari), golongan buruh, front nasional, agama dan kelompok lain yang jumlahnya paling sedikit 10 orang dan paling banyak 20 orang (Kemal, 2009).

Secara umum pemerintahan Nagari di IV Koto Palembang setelah kemerdekaan mengikuti peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Menurut Syahmunir (2006), selama kurun waktu 15 tahun (1950-1965), pemerintahan nagari dilaksanakan dengan berpedoman kepada IGOB (*Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten*) yang merupakan hukum Kolonial Belanda yang berisikan pengakuan formal terhadap keberadaan nagari sebagai bentuk pemerintahan formal terkecil. Karena belum adanya undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan nagari, maka susunan pemerintahan nagari dibuat berdasarkan SK yang dikeluarkan oleh Gubernur. Berikut ini peraturan-peraturan mengenai pemerintahan nagari berdasarkan SK yang dikeluarkan oleh Gubernur tersebut:

1. Maklumat Residen No. 20-21 Tahun 1946
Dalam maklumat ini dinyatakan bahwa Struktur lembaga nagari terdiri dari: Wali Nagari, Dewan perwakilan rakyat nagari (DPRN) dan Dewan Harian Nagari (DHN). Wali nagari merupakan penguasa tunggal di nagari karena ia sekaligus menjabat sebagai ketua DPRN dan DHN. Pengaturan ini sangat jauh dari semangat demokratis karena menempatkan wali nagari menjadi penguasa dengan kekuasaan yang sangat besar, serta tidak adanya lembaga yang berfungsi sebagai pengontrol.
2. SK Gubernur No. 50/GP/1950
Berisikan penghapusan pemerintahan nagari dan digantikan dengan pemerintahan wilayah.
3. SK Gubernur No.02/Desa/GSB/1962
Mengatur tentang susunan pemerintahan nagari yang terdiri dari: Kepala nagari, Badan Musyawarah Nagari dan Musyawarah Gabungan disamping adanya pamong Nagari, Panitera Nagari dan Pegawai Nagari, dimana Kepala Nagari merangkap sebagai Ketua Musyawarah Gabungan Nagari.
4. SK Gubernur No.15/GSB/1968
Struktur pemerintahan nagari terdiri dari: Wali Nagari dan Dewan Perwakilan Rakyat Nagari.

5. Dan lain – lain

Ditambahkan oleh Asnawi (2005), setelah berjalan lebih kurang lima tahun setelah diberlakukannya SK Gubernur No.15/GSB/1968, kemudian peraturan ini disempurnakan dengan dikeluarkannya SK Gubernur No.155/GSB-1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari. Pada masa ini struktur pemerintah nagari terdiri dari Wali Nagari dan Kerapatan Nagari. Disebutkan bahwa Kerapatan Nagari terdiri dari: ninik mamak, alim ulama dan cerdik pandai yang mewakili kepemimpinan suku dan kepala-kepala jorong. Sementara Wali Nagari menjabat sebagai pimpinan Kerapatan Nagari.

Menurut salah seorang tokoh masyarakat yaitu Bapak Dt. A.S (wawancara tanggal 12 Maret 2009), dalam pemilihan wali nagari, selain harus seorang yang bergelar datuk (penghulu) namun terdapat syarat tak tertulis lain yaitu “orang bagak” atau orang yang berilmu (jagoan). Pada masa itu jika wali nagari menginstruksikan untuk melakukan gotong royong yang ditandai dengan memukul cenang, tidak ada warga yang tidak ikut, bahkan yang sedang berada disawahpun, berhenti bekerja jika mendengar bunyi cenang tersebut.

Jadi dapat dikatakan bahwa hingga masa setelah kemerdekaan, meskipun demokrasi modern telah mulai dimasukan ke dalam nagari, pada masa ini niniak mamak (kelompok genealogis) masih memiliki peran yang sangat besar dalam nagari. Meskipun administrasi pemerintah dan adat dipisahkan, tapi orang-orang yang duduk dipemerintahan nagari seperti Wali Nagari, anggota DPN dan DHN masih diisi oleh para ninik mamak.

Pada masa itu wali nagari merupakan jabatan yang sangat prestisius dan dihormati. Salah satu bentuk penghormatan kepada wali nagari adalah apa bila akan memasuki bulan puasa maka masyarakat akan memotong sapi atau kerbau, maka hati, jantung dan paru-parunya akan dihantarkan ke rumah wali nagari. Wali nagari bersama-sama dengan ninik mamak/tokoh masyarakat yang tergabung dalam Kerapatan Nagari mengatur kehidupan sosial dalam masyarakat. Saat itu bisa dikatakan bahwa kekuasaan berada di tangan ninik mamak (kelompok genealogis).

KESIMPULAN

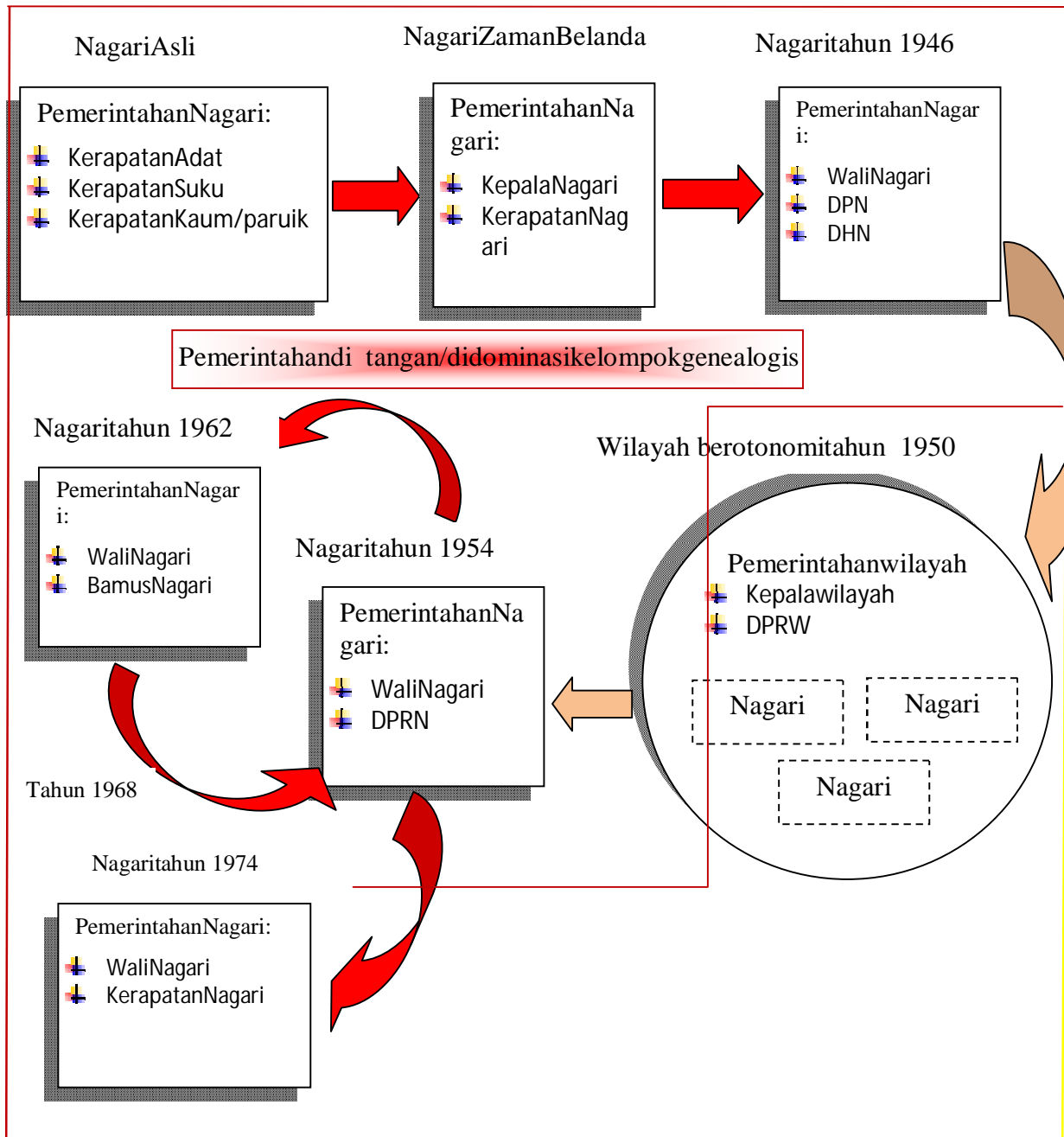
Sebagai sebuah bentuk pemerintahan terendah di Sumatera barat, Nagari IV Koto Palembayan telah mengalami beberapa kali perubahan dalam struktur pemerintahannya. Perubahan yang terjadi terutama disebabkan oleh intervensi pemerintah melalui berbagai regulasi yang secara tidak langsung telah memberikan dampak pada bergesernya kekuasaan secara bergantian dari tangan kelompok genealogis kepada kelompok individu.

DAFTAR PUSTAKA

- Abna B. 2008. *Sistem Pemerintahan Nagari*. ---
- Andora H. 2008. *Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Nagari Dalam Mengatur Pemanfaatan Sumberdaya Air* [tesis]. Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.
- Asnan G. 2006. *Pemerintah Daerah Sumatera Barat Dari VOC Hingga Reformasi*. Yogyakarta: Citrapustaka.
- Asnawi. 2005. *Kajian Tentang Revitalisasi Pemerintahan Nagari Ke Arah Peningkatan Mutu Pelayanan Kepada Masyarakat Di Provinsi Sumatera Barat* [disertasi]. Bogor: Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor.
- Eko S. 2005. *Menggantang Asap. Kritik dan Refleksi Atas Gerakan Kembali ke Nagari*. Yogyakarta: Kerjasama Ire dan Komisi Eropa.
- Hendarto A. 2007. *Netralitas Birokrasi: Menjernihkan Pola Hubungan Pemerintah dan Birokrasi*. Jember
- Sitorus MTF. 1998. *Penelitian Kualitatif Suatu Pengantar*. IPB. Bogor
- Syahmunir. 2006. *Pemerintahan Nagari Dan tanah Ulayat*.
- Miko A, editor Padang: Andalas University press.
- Himpunan Peraturan Perundang – Undangan Pemerintahan Desa dan Kelurahan
- Disusun oleh Tim Redaksi Fokusmedia (edisi 2008). Bandung: Fokusmedia
- Kemal I. 2009. *Pemerintahan Nagari Minangkabau dan Perkembangannya. Tinjauan Tentang Kerapatan Adat*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Padang
- Warman K. 2009. *Pengaturan Sumberdaya Agraria Pada Era Desentralisasi Pemerintahan di Sumatera Barat*[disertasi], Yogyakarta: Program Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada
- Widjaja HAW. 2007. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta

Lampiran 1. Perubahan struktur pemerintahan nagari.

Sumber : data primer (diolah) 2009



Gambar 1. Perubahan dalam struktur pemerintahan nagari