

***Cultural Development* Dalam Sistem Pemerintahan Lokal:  
Sistem Pemerintahan Nagari pada Masyarakat Etnis Mandailing di  
Nagari Rabi Jonggor Kecamatan Gunung Tuleh Kabupaten Pasaman  
Barat Provinsi Sumatera Barat**

**Fachrur Rozi<sup>1</sup> , Husni Setiawan<sup>2</sup>**

**<sup>1</sup>Mahasiswa Pascasarjana Manajemen dan Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial  
Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada**

**<sup>2</sup>Mahasiswa Pascasarjana Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik,  
Universitas Andalas**

fachrur.rozi230393@gmail.com

**Abstract**

*After the enactment of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government and Law Number 6 of 2014 concerning Villages, it is increasingly providing reinforcement in the development of a local government system based on the rights of origin and customary rights of local communities. In West Sumatra Province, the system of village administration or the so-called nagari is a local government system that uses the Minangkabau custom as the main foundation in community life. However, this Nagari Government system is not in accordance with the reality that occurs in the community in Nagari Rabi Jonggor, Gunung Tuleh District, West Pasaman Regency, which is Mandailing ethnic. Nagari Rabi Jonggor's Society practiced the king system based on Mandailing customs, although in the government system of nagari did not know the king. This article is the result of a study aimed at knowing, describing and analyzing the development of the local government system that occurred in West Pasaman Regency. The case studied was the case that occurred in the local government system in Nagari Rabi Jonggor, West Pasaman Regency. In the implementation of the local government system in Nagari Rabi Jonggor, it is seen that there is a practice of the king's government system in the nagari government system. This happened because the government of West Sumatra Province and West Pasaman Regency tended to impose the implementation of the nagari government system on Mandailing ethnic communities. The Regional Government does not regulate and provide legal certainty regarding the role and function of the Mandailing indigenous king in the system of life of nagari. Whereas the role and function of this indigenous king is seen as an important status in controlling problems and regulating the lives of local people. This condition creates the impression that the development of a local government system that occurred in Pasaman Barat Regency was done half-heartedly. It is important for the regional government to consider the dimensions of cultural development in the development of the local government system. As is the case in Mentawai Islands Regency. In the West Sumatra Provincial Regulation No. 7 of 2018 concerning Nagari in article 23, it is stated that the establishment of indigenous villages in Mentawai Islands Regency is regulated by the Mentawai Islands Regencial Regulation in accordance with the provisions of the legislation.*

**Keywords:** *development, local government, Mandailing ethnic, nagari government, system*

## Abstrak

Pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, semakin memberikan penguatan dalam pembangunan sistem pemerintahan lokal yang didasarkan pada hak asal usul dan hak adat istiadat masyarakat setempat. Di Provinsi Sumatera Barat, sistem pemerintahan desa atau yang disebut dengan nagari merupakan sistem pemerintahan lokal yang menggunakan adat Minangkabau sebagai landasan utama dalam kehidupan bermasyarakat. Namun, sistem Pemerintahan Nagari ini tidak sesuai dengan realitas yang terjadi pada masyarakat di Nagari Rabi Jonggor Kecamatan Gunung Tuleh Kabupaten Pasaman Barat yang ber-etnis Mandailing. Masyarakat Nagari Rabi Jonggor mempraktekkan Sistem Raja yang didasarkan pada adat istiadat Mandailing, meskipun dalam sistem Pemerintahan Nagari tidak mengenal raja. Artikel ini adalah hasil dari sebuah kajian yang ditujukan untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis pembangunan sistem pemerintahan lokal yang terjadi di Kabupaten Pasaman Barat. Kasus yang dikaji adalah kasus yang terjadi pada sistem pemerintahan lokal di Nagari Rabi Jonggor Kabupaten Pasaman Barat. Di dalam pelaksanaan sistem pemerintahan lokal di Nagari Rabi Jonggor, terlihat bahwa adanya praktek sistem Pemerintahan Raja di dalam sistem Pemerintahan Nagari. Hal ini terjadi karena Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat dan Kabupaten Pasaman Barat cenderung memaksakan pelaksanaan sistem Pemerintahan Nagari pada masyarakat yang ber-etnis Mandailing. Pemerintah Daerah tidak mengatur dan memberi kepastian hukum terhadap peran dan fungsi Raja Adat Mandailing dalam sistem kehidupan bernagari. Padahal peran dan fungsi Raja Adat ini dipandang sebagai sebuah status yang penting dalam pengendalian masalah dan pengaturan kehidupan masyarakat setempat. Kondisi ini, menimbulkan kesan bahwa pembangunan sistem pemerintahan lokal yang terjadi di Kabupaten Pasaman Barat dilakukan dengan setengah hati. Penting kiranya bagi Pemerintah Daerah untuk mempertimbangkan dimensi *cultural development* dalam pembangunan sistem pemerintahan lokal. Seperti halnya yang terjadi di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Di dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 tahun 2018 tentang Nagari pasal 23 dinyatakan bahwa pembentukan Desa Adat di Kabupaten Kepulauan Mentawai diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Kata kunci:** Etnis Mandailing, Pembangunan, Pemerintahahn Lokal, Pemerintahan Nagari, Sistem

## PENDAHULUAN

Sistem desentralistik yang lebih sering dikenal dengan otonomi daerah, pada prinsipnya memberikan kebebasan bagi setiap daerah untuk mengatur sistem pemerintahan secara mandiri sesuai dengan nilai-nilai lokal disetiap daerah. Kebebasan yang diberikan menjadi peluang bagi daerah untuk mengembangkan potensi daerah sehingga pembangunan sumber daya alam dan manusia di daerah dapat berkembang dengan baik (A, Gaffar Karim2005:45). Pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, *secarade jure*

memberikan penguatan bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Desa memiliki kewenangan untuk melakukan pembangunan lokal berskala desa yang dilaksanakan sendiri oleh desa mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dengan mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan.

Di Provinsi Sumatera Barat desa disebut nagari yang merupakan pemerintahan terendah yang berlaku di

Sumatera Barat. Hal ini telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari (pasal 4 ayat 2). Dalam proses pelaksanaannya, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di nagari, pemerintahan nagari terdiri tersebut dari Wali Nagari dan Badan Musyawarah (Bamus) Nagari. Anggota Bamus Nagari terdiri dari unsur *Ninik Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kanduang* dan komponen masyarakat lainnya yang tumbuh dan berkembang dalam nagari bersangkutan dengan mempertimbangkan representasi jorong yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat (Pasal 121 Ayat 1-5). Selain itu, juga terdapat sebuah lembaga yang disebut dengan Kerapatan Adat Nagari (KAN). Lembaga KAN ini memiliki fungsi untuk memelihara kelestarian adat serta penyelesaian perselisihan sako dan pusako. Pada tahun 2018 Peraturan daerah Provinsi Sumatera Barat ini direvisi menjadi Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2018 tentang Nagari. Untuk susunan organisasi dan tata kerja Pemerintahan Nagari, diatur kemudian melalui Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Seluruh pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan terendah di Provinsi Sumatera Barat menggunakan sistem pemerintahan nagari. Namun, konsep ideal yang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari itu, tidak sesuai dengan realitas yang terjadi di dalam sistem kenagarian yang ada di Kabupaten Pasaman Barat. Kabupaten Pasaman Barat memiliki masyarakat yang berasal dari berbagai etnis seperti Mandailing, Jawa dan Minangkabau. Nagari Rabi Jonggor Kecamatan Gunung Tuleh merupakan salah satunya nagari di Kabupaten Pasaman Barat yang memiliki masyarakat beretnis Mandailing. Akan tetapi Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat melalui ketetapan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Pemerintahan Nagari, mengharuskan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Nagari terdiri dari Pemerintah Nagari dan Bamus Nagari yang terdiri dari utusan *Ninik Mamak, Alim Ulama, Cadiak Pandai, dan Bundo Kanduang*(Pasal 25). Padahal di dalam masyarakat Nagari Rabi Jonggor tidak memiliki unsur-unsur tersebut. Hal ini dikarenakan budaya Mandailing tidak memiliki unsur tersebut.

Nagari Rabi Jonggor ini menggunakan sistem Raja dalam kehidupan bermasyarakat. Pemerintahan Raja Adat merupakan persekutuan bersifat kekeluargaan, kesatuan hidup bersama dari suatu golongan manusia satu sama lain yang saling kenal mengenal sejak waktu kanak-kanak hingga menjadi orang tua, suatu golongan manusia yang sejak zaman dahulu tinggal bersama di tempat kediaman mereka dan berkepentingan bersama akan kebahagiaan persekutuan seluruhnya (Doangsa, Situmeang, 2002:43). Masyarakat di Nagari Rabi Jonggor masih mengakui keberadaan raja adat Mandailing serta masih patuh dengan peraturan-peraturan yang dibuat oleh raja tersebut. Raja adat juga memiliki kewenangan untuk melakukan penyelesaian jika terjadi sengketa atau konflik di masyarakat. Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat tentang Pemerintahan Nagari tidak termasuk secara formal terkait adanya status raja didalam nagari. Seperti dalam konteks adat, adanya Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang beranggotakan *tungku tigo sajarangan* sebagai perwakilan anak nagari yang terdiri dari *alim ulama, cerdik pandai* dan *niniak mamak* adalah lembaga yang

berwenang untuk menyelesaikan masalah sako-pusako, menjaga kelestarian adat dan konflik ulayat di nagari. Namun, di Nagari Rabi Jonggor kewenangan ini sepenuhnya dimiliki oleh raja sebagai penjaga adat. Secara *de facto*, peran Raja Adat di Nagari Rabi Jonggor sangat menonjol dan dipandang sebagai sebuah status yang penting dalam pengendalian masalah masyarakat.

Dengan adanya Peraturan Daerah yang mengatur tentang sistem Pemerintahan Nagari, maka masyarakat di Nagari Rabi Jonggor tentu harus melaksanakan sistem tersebut. Sehingga menimbulkan persoalan bahwa masyarakat di Nagari Rabi Jonggor terkesan tidak diberikan kebebasan untuk menyelenggarakan sistem pemerintahan, pembangunan dan kehidupannya sendiri sesuai dengan hak asal usul dan hak adat istiadat serta kearifan lokal yang dimilikinya. Maka tulisan ini mencoba untuk menjelaskan bagaimana pembangunan sistem pemerintahan lokal yang terjadi di Kabupaten Pasaman Barat. Kasus yang diteliti adalah kasus yang terjadi pada sistem pemerintahan Nagari Rabi Jonggor Kabupaten Pasaman Barat.

## METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini manfaatnya ditujukan untuk mempelajari fenomena sosial dengan tujuan menjelaskan dan menganalisa perilaku manusia dan kelompok, dari sudut pandang yang sama sebagai objek yang diteliti melihat masalah tersebut (Moleong, 2000). Untuk melihat bagaimana pembangunan sistem pemerintahan lokal yang terjadi di Kabupaten Pasaman Barat khususnya di Nagari Rabi Jonggor, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif menurut (Strauss Corbin:1990:17) adalah "*qualitatif research we mean any kind of research that produces finding not arrived at by means of statistical procedures or other means quantification*". Penelitian ini lebih difokuskan di Nagari Rabi Jonggor Kecamatan Gunung Tuleh Kabupaten Pasaman Barat karena permasalahan yang peneliti temukan berada di lokasi tersebut. Pertimbangan peneliti mengambil lokasi ini karena Kabupaten Pasaman Barat ini baru menjadi kabupaten otonom pada tahun 2003 melalui peraturan pemerintah nomor 38 tahun 2003. Kabupaten Pasaman Barat pasca pemekaran menciptakan

pemerintahan nagari yang unik, yaitu memiliki heterogenitas penduduk melahirkan nagari-nagari yang beretnis Mandailing.

Di Nagari Rabi Jonggor ini mayoritas masyarakat beretnis Mandailing, tidak ada campuran budaya lain seperti Jawa dan Minangkabau. Kondisi yang berbeda dengan beberapa nagari yang ada di Kabupaten Pasaman Barat. Kemudian tidak ada nagari lain yang menggunakan sistem Raja Adat Mandailing di Kecamatan Gunung Tuleh. Dalam penelitian ini, peran peneliti sebagai instrumen penelitian sehingga peneliti bisa mengolah informasi dengan melakukan wawancara untuk menjelaskan pelaksanaan pemerintahan nagari oleh masyarakat etnis Mandailing (Moleong, 1998:134). Dalam pemilihan informan peneliti menggunakan teknik *purposive sampling* agar diperoleh data yang tepat dari orang yang tepat pula. Informan kunci dalam penelitian ini adalah raja adat Mandailing, Wali Nagari, Bamus dan KAN, serta unsur-unsur masyarakat setempat. Untuk mendapatkan informasi, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data berupa wawancara, dokumentasi dan studi literatur. Kemudian untuk uji pembuktian atau triangulasi, peneliti

menggunakan triangulasi sumber. Artinya memilih berbagai sumber yang sesuai dengan permasalahan penelitian, dengan menggunakan teknik ini dimungkinkan untuk memperoleh variasi informasi secara menyeluruh.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Etnis Mandailing di Wilayah Adat Minangkabau

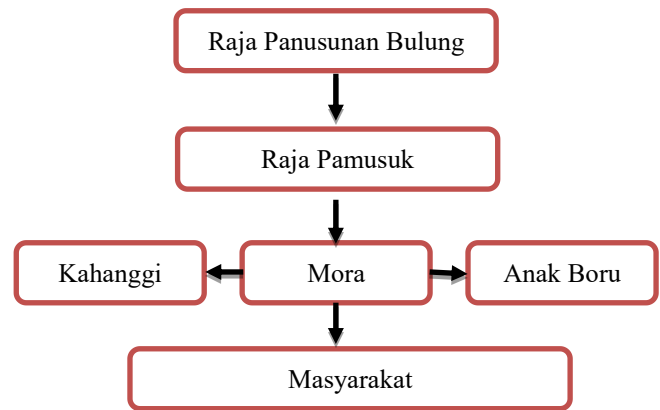
Nagari yang pada saat ini lebih dikenali sebagai sistem pemerintahan terendah yang berlaku di Provinsi Sumatera Barat, sebenarnya tidak hanya sebagai suatu bentuk administrasi pemerintahan. Pembentukan sistem pemerintahan nagari sesungguhnya berawal dari bentuk pemerintahan tradisional etnis Minangkabau. Nagari merupakan bentuk pemerintahan khas etnis Minangkabau yang didasarkan pada kesamaan adat dan geneologis yang hidup dan bermukim dalam sebuah teritorial wilayah yang memiliki batas-batas yang jelas. Dalam nagari inilah bermukimnya kelompok-kelompok unit terkecil sistem kekerabatan Minangkabau yakni kumpulan orang-orang sesuku. Minangkabau sebagai sebuah kesatuan budaya pada dasarnya adalah federasi dari ratusan

nagari (Hanida dkk, 2015).. Secara antropologis, nagari merupakan kesatuan holistik bagi berbagai perangkat tatanan sosial-budaya (Betty, Sumarty, 2007:22). Nagari mempunyai perangkat pemerintahan demokratis yang terdiri unsur eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sehingga seringkali nagari disebut sebagai sebuah “Republik Kecil” yang mempunyai pemerintahan sendiri secara otonom dan berbasis pada masyarakat (*self-governing community*) (Betty, Sumarty, 2007:5).

Secara administrasi, Nagari Rabi Jonggor merupakan satuan dari kenagarian yang ada di Provinsi Sumatera Barat. Namun, Nagari Rabi Jonggor yang berada di Kecamatan Gunung Tuleh, Kabupaten Pasaman Barat ini memiliki masyarakat yang beretnis Mandailing. Masyarakat Mandailing tradisional bercorak komunal. Dalam kebudayaan Mandailing, tidak mengenal sistem pemerintahan nagari melainkan apa yang disebut dengan *Huta* sebagai pemerintahan lokal. Setiap Huta, terdapat tiga kelompok kekerabatan, yaitu *mora* (kerabat pemberi anak gadis dalam perkawinan), *kahanggi* (orang-orang yang semarga atau yang punya hubungan kekerabatan berabang-adik) dan *anak boru* (kerabat penerima anak gadis). Para tokoh

masyarakat dari masing-masing marga yang tergabung dalam kelompok *Kahanggi, Anak Boru, dan Huta* menentukan atau memilih pimpinan mereka yang duduk dalam Dewan Huta. atau sebagai Raja Pamusuk (pembantu raja dalam menjalankan pemerintahan). Pembentukannya diusulkan oleh Camat kepada Bupati untuk selanjutnya diusulkan kepada DPRD Kabupaten (Fahrezi, 2014:6).

Masyarakat di Nagari Rabi Jonggor memiliki Raja Adat sebagaimana yang telah ditentukan di dalam aturan adat Mandailing. Secara sosiologis, raja merupakan pemimpin di suatu *huta*. Proses pengangkatan raja adat dilakukan secara turun temurun berdasarkan garis keturunan ayah dari anak laki-laki tertua. Fungsi raja adalah *manyingahon* (mengisbatkan) dan membuat hukum bagi manusia. Raja akan selalu memberikan nasihat dan bimbingan kepada masyarakatnya. Apabila masyarakat tidak mengamalkan adat, peraturan dan hukum khususnya di tengah-tengah masyarakat, maka raja berhak menjalankan fungsinya sebagai pemberi peringatan keras (Ibrahim, Gultom, 2010:325). Berikut ini adalah struktur dari sistem raja adat Mandailing:



Struktur dari Sistem Raja Adat Mandailing

Berdasarkan struktur dari sistem raja adat Mandailing di atas terlihat bahwa tokoh-tokoh pemimpin tradisional dikepalai oleh seorang yang berstatus Raja *Panusunan Bulung* dan Raja *Pamusuk*. Raja *Panusunan Bulung* merupakan kepala pemerintahan di Huta induk, sedangkan Raja *Pamusuk* merupakan kepala pemerintahan di Huta yang merupakan pengembangan dari suatu Huta induk. Satu Huta induk dengan sejumlah Huta yang merupakan anak atau pengembangannya berada dalam satu ikatan adat yang dinamakan *janjian*. Tapi masing-masing huta menjalankan pemerintahan secara otonom.

Hal ini tentu berbeda dengan nagari-nagari lain di Sumatera Barat yang masyarakatnya beretnis Minangkabau. Pemuka adat dalam struktur sosial masyarakat Minangkabau

dikenal dengan sebutan *Niniak mamak* atau juga dikenal dengan penghulu suku. Penghulu suku yang berperan sebagai pimpinan suku inilah yang memakai gelar kebesaran adat yaitu Datuak. Dalam proses pengangkatan *Niniak Mamak* tidak dilakukan berdasarkan garis keturunan ayah melainkan garis keturunan ibu. Pengangkatan seseorang untuk menjadi pemimpin kaum dilakukan secara musyawarah dan kesepakatan bersama oleh kaum. Dalam sebuah nagari tersusun paling sedikit empat buah suku di wilayah tersebut (Hanida dkk, 2015). Masing-masing suku dilengkapi dengan fungsionaris mulai dari penghulu/ *datuk*, *tuo kampuang*, dan *tungganai*. *Niniak mamak* selaku pemimpin adat memiliki peranan yang urgen dalam kehidupan masyarakat adat di nagari. Secara umum, fungsi dan peranan *niniak mamak*/penghulu yaitu sebagai pemimpin dan pelindung, bagi kaum atau sukunya, sebagai hakim yang akan memutuskan masalah dan sebagai tumpuan serta harapan dalam mengatasi kehidupan kaum atau sukunya (Syamsurizaldi dkk 2009; 10). Penghulu suku memiliki prinsip kepemimpinan "*gantiang mamutih, biang manabuak*", artinya tanggung jawab pengambilan keputusan berada

pada penghulu suku atas dasar rekomendasi atau masukan dan saran dari anak kemenakan serta *urang ampek jinih* dalam suatu kerapatan kaum dan suku dengan prinsip musyawarah dan mufakat. Wilayah kerja *Ninik Mamak* terbatas oleh suku masing-masing, sedangkan raja di seluruh aspek kehidupan.

## **2. Sistem Pemerintahan Raja dalam Sistem Pemerintahan Nagari**

Di dalam pelaksanaan sistem pemerintahan lokal seperti nagari terdapat orang-orang yang memiliki kemampuan untuk mengatur dan berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Sehingga ketika mengkaji mengenai sistem pemerintah lokal, tentu tidak bisa dilepaskan dari pengaruh elit-elit lokalnya. Menurut Pareto terdapat dua jenis elit dalam masyarakat yaitu elit yang sedang memerintah dan elit yang tidak sedang memerintah. Elit terdiri dari orang-orang yang menduduki jabatan-jabatan politis sehingga bisa secara langsung berpengaruh pada pembuat kebijakan (T.B. Bottomore, 2006:4). Kemudian Menurut Max Weber, status elit yang diperoleh oleh seseorang atau sekelompok orang itu tidak terlepas dari mana ia mendapatkan status elit tersebut, Weber mengistilahkan hal ini dengan *Legitimate Domination*. Lebih



lanjut, Weber menyatakan bahwa terdapat tiga macam sumber legitimasi atas status elit (*legitimate domination*) yaitu: *Tradisional domination*, *Charismatic domination* dan *Legal-rasional domination* (Paul Johnson, 1986:227).

Sistem Pemerintahan Nagari Rabi Jonggor memiliki keunikan tersendiri. Terdapat dua dominasi kekuatan yang memiliki pengaruh terhadap masyarakat. yaitu Wali Nagari dan Raja Adat. Jika dilihat dari perspektif *legitimate domination* oleh Weber tersebut, Wali nagari mendapatkan kewenangan atau otoritas berdasarkan *legal-rasional domination*. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat dan Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat yang mengatur tentang Pemerintahan Nagari. Wali nagari bertindak sebagai badan eksekutif yang akan memimpin, mengatur, mengurus dan menyelenggarakan pemerintahan nagari. Dominasi kekuatan lainnya yang ada di Nagari Rabi Jonggor ada pada Raja Adat. Raja Adat mendapatkan kewenangan atau otoritas berdasarkan *Tradisional domination*. Raja Adat tercipta berdasarkan asal usul adat Mandailing yang telah diakui sejak dahulu kala oleh masyarakatnya. Raja

memiliki tugas untuk menjaga nilai-nilai luhur adat Mandailing. Proses penjagaan ini dilaksanakan dengan membuat aturan-aturan dalam kehidupan bernagari oleh raja. Sampai saat ini masyarakat etnis Mandailing yang ada di Nagari Rabi Jonggor masih mengakui keberadaan raja adat Mandailing serta masih patuh dengan peraturan-peraturan yang dibuat oleh raja tersebut. Kehidupan sosial masyarakat Mandailing di Nagari Rabi Jonggor tetap menggunakan kebiasaan-kebiasaan adat istiadat Mandailing dalam kehidupan sehari-hari.

Raja adat di Nagari Rabi Jonggor memiliki kewenangan untuk membuat peraturan dalam mengatur kehidupan bermasyarakat. Peraturan yang dibuat oleh raja adat seperti peraturan kepemudaan. Raja adat membuat aturan bahwa tidak dibenarkan untuk membuat keributan di dalam kampung dan menjaga kampung dari ancaman-ancaman luar yang mengganggu ketertiban masyarakat Rabi Jonggor. Kemudian adanya peraturan terkait dengan pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang dilakukan di nagari. Raja adat membuat aturan bahwa dalam pelaksanaan acara hiburan nagari, harus meminta izin kepada Raja Adat terlebih dahulu. Jika hal ini tidak

diindahkan oleh masyarakat, maka raja memiliki wewenang untuk membubarkan acara tersebut. Pembubaran ini akan dilakukan bersama beberapa tokoh masyarakat nagari. Dalam urusan pernikahan, Raja juga membuat aturan di nagari bahwa masyarakat Rabi Jonggor, tidak dibenarkan untuk menikah dalam satu marga.. Acara pernikahan harus menggunakan adat Mandailing dan mengundang masyarakat disekitar rumah.

Kewenangan yang dimiliki oleh Raja Adat ini menjadi sebuah anomali jika dilihat dari Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat nomor 8 Tahun 2011 tentang Pemerintahan Nagari. Peraturan Daerah ini menyatakan bahwa peraturan nagari ditetapkan oleh Wali nagari dan Bamus nagari (Bab IVPasal 51 Ayat 1-3). Tidak terdapat unsur lain yang memiliki kewenangan untuk membuat aturan nagari. Namun, fakta menunjukkan bahwa sebagian aturan di Nagari Rabi Jonggor dibuat oleh Raja Adat yang tidak memiliki kewenangan secara legaldi dalam Peraturan Daerah yang ada. Hal-hal yang berhubungan dengan kebijakan pemerintahan yang diserahkan kepada wali nagari seperti administrasi laporan tahunan dan

peraturan nagari terkait dengan anggaran tahunan nagari

Raja Adat di Nagari Rabi Jonggor juga memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi kepada masyarakat yang melakukan pelanggaran terhadap aturan yang telah ditetapkan oleh Raja Adat. Seperti halnya, pelanggaran terhadap ketentuan adat yang berhubungan dengan aturan pernikahan, maka sanksi yang akan diberikan adalah pengusiran dari kampung dan masyarakat tidak dibenarkan membantu acara pernikahannya tersebut. Sebenarnya dalam sistem kehidupan bernagari, yang berwenang menjaga aturan dan memutuskan sanksi adat adalah Kerapatan Adat Nagari (KAN). Dalam Peraturan Daerah Pasaman Barat Tentang Pemerintahan menyatakan bahwa aturan yang berkaitan dengan adat, syara' dimusyawarahkan oleh Bamus, wali nagari dan KAN (Pasal 52 Ayat 3). Hal ini menunjukkan bahwa yang menjaga nilai adat seperti halnya urusan pernikahan di nagari adalah KAN sebagai lembaga yang diberikan wewenang oleh Pemerintah Daerah

Dengan melihat adanya dua dominasi kekuatan yang berpengaruh di dalam kehidupan masyarakat di Nagari Rabi Jonggor, dimana ada kewenangan

yang dimiliki oleh Wali Nagari untuk mengatur sistem pemerintahan dan kehidupan nagari melalui kebijakan-kebijakan yang dibuatnya. Kewenangan yang dimiliki oleh Wali Nagari ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Daerah yang mengatur tentang sistem Pemerintahan Nagari. Sementara itu, disisi lainnya juga terdapat Raja Adat Mandailing yang memiliki kewenangan untuk membuat aturan bagi masyarakatnya. Raja Adat memperoleh kewenangan berdasarkan tradisi etnis Mandailing dengan sistem pengangkatan raja yang dilakukan secara turun-temurun. Masyarakat juga masih mengakui eksistensi raja adat Mandailing dan masih patuh dengan peraturan-peraturan yang dibuat oleh raja tersebut. Legalitas dalam pemerintahan tentu hanya dimiliki oleh Wali Nagari, bukan raja adat. Namun, fakta yang ada dilapangan menunjukkan bahwa masyarakat Nagari Rabi Jonggor tetap mempraktekkan sistem Raja, meskipun dalam sistem Pemerintahan Nagari tidak mengenal rajadan sistem pemerintahan nagari dilaksanakan hanya sebagai prasyarat administrasi saja. Sehingga kondisi yang terjadi di Nagari Rabi Jonggor saat ini, menggambarkan seperti adanya

sistem Pemerintahan Raja didalam sistem Pemerintahan Nagari.

### **3. Cultural Development dalam Sistem Pemerintahan Lokal**

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah termaktub bahwa desa atau dengan nama lain yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten (Pasal 1 Ayat 43). Ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang ini memberikan peluang bagi berlakunya sistem pemerintahan lokal berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat setempat. Kemudian, pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, secatra *de jure* memberikan penguatan bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Desa-desa tersebut dapat dibedakan antara desa biasa dan desa adat. Oleh karena itu, terdapat dua konsep masyarakat berdasarkan klasifikasi desa itu, yaitu masyarakat

desa, dan masyarakat adat (Donny Michael, 2016). Dalam proses pembangunan, hal ini merupakan kebijakan yang baik karena dapat mendorong masyarakat di daerah khususnya pemerintahan lokal untuk lebih kreatif dan inovatif dalam mengembangkan daerahnya berdasarkan kearifan lokal yang dimilikinya. Untuk Provinsi Sumatera Barat, desa yang disebut nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu dan berwenang untuk mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat dalam hal adat istiadat. Pelaksanaan sistem pemerintahan nagari di Provinsi Sumatera Barat ini merupakan sistem yang menggunakan adat sebagai landasan utama dalam kehidupan bermasyarakat. Kemudian berdasarkan ketentuan dari Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari, dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat nagari dilakukan oleh Pemerintah Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari (Bamus) berdasarkan asal-usul nagari di wilayah Provinsi Sumatera Barat yang berada dalam Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Bab II Pasal 2).

Pada tahun 2018, regulasi ini direvisi menjadi Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 tahun 2018 tentang Nagari. Untuk susunan organisasi dan tata kerja Pemerintahan Nagari, diatur kemudian melalui Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kabupaten Pasaman Barat merupakan daerah yang memiliki masyarakat multi etnis seperti Mandailing, Jawa dan Minangkabau. Dalam rangka menciptakan keadilan pembangunan masyarakat lokal, tentu sudah menjadi kewajiban bagi Pemerintah Daerah untuk menciptakan dan menjamin sistem pemerintahan lokal yang didasarkan pada hak asal-usul dan adat istiadat setempat. Hal ini juga sesuai dengan amanat yang termasuk di dalam kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Namun, cita-cita pembangunan masyarakat lokal yang berkeadilan melalui penciptaan sistem pemerintahan lokal berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat masyarakat ini, belum sepenuhnya dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat. Hal ini dikarenakan, pada Februari 2008, Kabupaten Pasaman Barat menetapkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Nagari. Perda ini menyatakan bahwa nagari adalah

kesatuan masyarakat hukum adat dalam Kabupaten Pasaman Barat yang terdiri dari berbagai himpunan beberapa suku, yang mempunyai wilayah dan batas-batas tertentu, mempunyai harta kekayaan sendiri serta berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal usul dan Adat Istiadat filosofis Minangkabau (Pasal 1 ayat 6).

Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Nagari ini, terkesan mengabaikan keberagaman etnis yang ada di wilayah Kabupaten Pasaman Barat. Meskipun, Perda ini kemudian direvisi menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Pemerintahan Nagari, tetap saja ketentuan yang ada, mengabaikan masyarakatnya yang multi etnis. Salah satu ketentuan ini terlihat bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Nagari terdiri dari Pemerintahan Nagari dan Bamus Nagari yang berasal dari utusan *Ninik Mamak*, Alim Ulama, *Cadiak Pandai*, dan *Bundo Kandung* (Pasal 25). Hal ini menunjukkan bahwa di dalam sistem Pemerintahan Nagari harus ada unsure *Ninik Mamak*, Alim Ulama, *Cadiak Pandai* dan *Bundo Kandung*. Sedangkan didalam masyarakat di Nagari Rabi Jonggor

tidak memiliki unsur-unsur tersebut, karena budaya Mandailing tidak memiliki unsur-unsur itu.

Kemudian, di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Tentang Pemerintahan Nagari tersebut, juga tidak dimuat secara formal adanya status, peran dan fungsi raja adat di dalam nagari. Seperti adanya Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang merupakan lembaga dengan beranggotakan *tungku tigo sajarangan* sebagai perwakilan anak nagari yang terdiri dari *alim ulama*, *cerdik pandai* dan *niniak mamak*. Lembaga ini berfungsi memelihara kelestarian adat serta menyelesaikan perselisihan sako-pusako dan konflik ulayat di nagari. Padahal di Nagari Rabi Jonggor fungsi ini sepenuhnya dimiliki oleh raja sebagai penjaga adat. Eksistensi raja terlihat menonjol dalam acara-acara adat, sampai penyelesaian masalah nagari layaknya peran KAN yang ada di nagari lain pada umumnya. Seharusnya, Peraturan Daerah yang ditetapkan itu bertujuan untuk memenuhi kepastian hukum, rasa keadilan masyarakat, dan adanya manfaat bagi masyarakat di daerah (Henni Muchtar, 2015).

Dalam hal pembangunan dan pelaksanaan sistem pemerintahan lokal, Pemerintah Daerah tentu perlu

memperhatikan dimensi-dimensi kehidupan masyarakat. Hal ini bertujuan untuk memaksimalkan proses pembangunan masyarakat (*community development*). Salah satu dimensi yang perlu dipertimbangkan oleh Pemerintah Daerah dalam pembangunan dan pelaksanaan sistem pemerintahan lokal yaitu *cultural development*. Pengembangan kebudayaan (*cultural development*) merupakan bagian yang penting dalam pembangunan masyarakat (*community development*), Tujuannya untuk menumbuhkan sikap kritis terhadap identitas budaya, menghargai dan bangga pada identitasnya sendiri, menghargai keberagaman budaya dan dapat hidup berdampingan dalam perbedaan (keberagaman). Dalam prakteknya hal ini bisa dilakukan dengan mengembangkan penghargaan terhadap keberagaman budaya, mempertahankan dan menghargai budaya asli dan mengembangkan budaya partisipatif (Jim Ife, 2009:55).

Pembangunan masyarakat (*community development*) seharusnya disesuaikan dengan persoalan yang terjadi secara spesifik pada suatu lokasi tertentu (Jim Ife, 2009:49). Dalam hal pembangunan dan pelaksanaan sistem Pemerintahan Nagari, Pemerintah

Daerah Pasaman Barat terkesan memaksakan kehendak terhadap masyarakat tanpa mempertimbangkan kearifan lokal seperti yang terjadi di Nagari Rabi Jonggor. Ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Peraturan Daerah tentang Pemerintahan Nagari itu, telah menuntut setiap pemerintahan lokal untuk menyelenggarakan sistem pemerintahan nagari. Oleh karena itu, masyarakat yang ada di Nagari Rabi Jonggor tentu harus melaksanakan sistem nagari tersebut, meskipun beretnis Mandailing.

Dengan adanya kenyataan yang terjadi pada pelaksanaan sistem pemerintahan lokal di Nagari Rabi Jonggor tersebut, telah membuktikan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman Barat belum sepenuhnya mempertimbangkan dimensi *cultural development* dalam pembangunan sistem pemerintahan lokal di Kabupaten Pasaman Barat. Hal ini dikarenakan Peraturan Daerah yang ditetapkan dalam mengatur sistem Pemerintahan Nagari di Kabupaten Pasaman Barat, belum mencerminkan sikap penghargaan terhadap identitas masyarakat lokal dan penghargaan terhadap keberagaman budaya serta untuk dapat hidup berdampingan dalam perbedaan (keberagaman) tersebut.

Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman Barat juga belum sepenuhnya mempertimbangkan eksistensi dari sistem raja yang ada pada budaya Mandailing di Nagari Rabi Jonggor. Tidak hanya bagi Pemerintah Pasaman Barat saja, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat juga dapat dikatakan belum memberi ruang kebijakan untuk masalah ini. Seperti halnya yang terjadi di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Di dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 tahun 2018 tentang Nagari pasal 23 dinyatakan bahwa pembentukan Desa Adat di Kabupaten Kepulauan Mentawai diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat belum mengatur dan memberikan kepastian hukum terhadap peran dan fungsi Raja Adat Mandailing dalam sistem kehidupan bernagari. Padahal secara *de facto*, peran Raja Adat di Nagari Rabi Jonggor dipandang sebagai sebuah status yang penting dalam pengendalian masalah dan pengaturan hidup masyarakat di Nagari Rabi Jonggor. Sehingga dengan adanya kondisi yang seperti ini, menimbulkan kesan bahwa pembangunan sistem pemerintahan lokal yang terjadi di

Kabupaten Pasaman Barat dilakukan dengan setengah hati oleh Pemerintah Daerah.

## **PENUTUP**

Pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, secara *de jure* memberikan penguatan bahwa pemerintahan lokal dalam hal ini desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul dan hak adat istiadat setempat. Di Provinsi Sumatera Barat, sistem pemerintahan desa atau yang disebut dengan nagari merupakan sistem pemerintahan lokal yang menggunakan adat Minangkabau sebagai landasan utama dalam kehidupan bermasyarakat. Namun sistem Pemerintahan Nagari ini, tidak sesuai dengan realitas yang terjadi di Nagari Rabi Jonggor Kecamatan Gunung Tuleh Kabupaten Pasaman Barat yang masyarakatnya beretnis Mandailing. Hal ini dikarenakan masyarakat Nagari Rabi Jonggor mempraktekkan Sistem Raja yang didasarkan pada adat istiadat Mandailing, meskipun dalam sistem Pemerintahan Nagari tidak mengenal raja. Kemudian pelaksanaan sistem

pemerintahan nagari dilakukan hanya sebagai prasyarat administrasi saja. Sehingga kondisi yang terjadi di Nagari Rabi Jonggor saat ini, menggambarkan seperti adanya sistem Pemerintahan Raja di dalam sistem Pemerintahan Nagari.

Kenyataan yang terjadi pada pelaksanaan sistem pemerintahan lokal di Nagari Rabi Jonggor tersebut disebabkan karena Pemerintah Daerah belum sepenuhnya mempertimbangkan dimensi *cultural development* dalam pembangunan sistem pemerintahan lokal di Kabupaten Pasaman Barat. Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman Barat belum mempertimbangkan eksistensi dari sistem raja yang ada pada budaya Mandailing di Nagari Rabi Jonggor. Padahal realitas yang terjadi, menunjukkan bahwa peran dan fungsi Raja Adat di Nagari Rabi Jonggor dipandang sebagai sebuah status yang penting dalam pengendalian masalah dan pengaturan kehidupan masyarakat setempat. Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman Barat cenderung memaksakan pelaksanaan sistem Pemerintahan Nagari pada masyarakatnya yang ber-etnis Mandailing, tanpa mengatur dan memberikan kepastian hukum terhadap

peran dan fungsi Raja Adat Mandailing dalam sistem kehidupan bernagari. Kondisi ini, menimbulkan kesan bahwa pembangunan sistem pemerintahan lokal yang terjadi di Kabupaten Pasaman Barat dilakukan dengan setengah hati oleh Pemerintah Daerah.

Kemudian Pemerintah Provinsi Sumatera Barat juga dapat dikatakan juga belum memberi ruang kebijakan untuk mengatasi masalah ini. Seperti halnya yang terjadi di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Di dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 tahun 2018 tentang Nagari pasal 23 dinyatakan bahwa pembentukan Desa Adat di Kabupaten Kepulauan Mentawai diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat belum mengatur dan memberikan kepastian hukum terhadap peran dan fungsi Raja Adat Mandailing dalam sistem kehidupan bernagari. Padahal secara *de facto*, peran Raja Adat di Nagari Rabi Jonggor dipandang sebagai sebuah status yang penting dalam pengendalian masalah dan pengaturan hidup masyarakat di Nagari Rabi Jonggor.



Seyogianya, Pemerintah Daerah dapat mempertimbangkan dimensi *cultural development* dalam pembangunan sistem pemerintahan lokal. Dimensi *cultural development* ini berupa eksistensi dari sistem raja yang ada pada budaya Mandailing di Nagari Rabi Jonggor. Maka dari itu, sudah semestinya hal ini menjadi perhatian dan pertimbangan bagi pemerintah daerah untuk mengatur sistem pemerintahan lokal berdasarkan kearifan lokal yang dimiliki. Tujuan dari pengaturan secara legal terhadap eksistensi sistem Raja Adat ini, secara khusus ditujukan untuk memberikan kepastian hukum terhadap peran dan fungsi Raja Adat Mandailing dalam sistem kehidupan bernagari di Nagari Rabi Jonggor. Kemudian secara umum, pengaturan ini juga untuk menjamin terwujudnya pembangunan dan pelaksanaan sistem pemerintahan lokal berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat masyarakat setempat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bottomore, T.B. 2006. *Elite dan Masyarakat*, Akbar Tanjung Institut, Jakarta.
- Fahrezi. 2014. *Pemerintahan Lokal Berbeda Etnis (Studi: Model Pelaksanaan Pemerintahan Nagari Beretnis Mandailing dan Jawa di Kabupaten Pasaman Barat)*. Tesis Pasca Sarjana Fakultas ISIP UGM.
- Gultom, Ibrahim. 2010. *Agama Malin di Tanah Batak*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Hanida, Rozidateno Putri, dkk. 2015. *Develop Self-Reliance Of Village Government Based On Management Of Communal Land UNIMA IAPA International Annual Conference 2015 The role Of Local Government In Global Competition* ISBN 978-602-73770-0-4, Manado.
- Hamida, dkk, *The Analysis of Communal Land Management for the Investment Activity at Local Government Level*, Makalah dalam AAPA 2016 Annual Conference di Burapha University, Chonburi Thailand, 2016
- Ife, Jim. 1995. *Community Development: Creating Community Alternatives- vision, Analysis and Practice*. Melbourne : Longman
- Ife, Jim. 2009. *Human Rights from Below Achieving rights through community development*. Cambridge University Press
- Karim, Abdul, Gaffar, 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Johnson. Doyle Paul. 1986. *Teori Sosiologi klasik dan Modern*. Jakarta : PT. Gramedia Utama.
- Moleong J, Lexy, 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, Bandung.

Moleong J, Lexy, 1998, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, Bandung.

Michael, Donny.2016. *Revitalisasi Sistem Pemerintahan Desa dalam Perspektif Undang Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Di Provinsi Sumatera Barat*, Jurnal Hak Asasi Manusia Volume 7 No. 1, Juli 2016.

MS. Amir 1997. *Adat Minangkabau Pola dan Tujuan Hidup Orang Minang*. Jakarta, PT. Mutiara Sumber Widya.

Muchtar, Henni. 2015. *Analisis Yuridis Normatif Sinkronisasi Peraturan Daerah dengan Hak Asasi Manusia*, Vol. XIV No.1 Th. 2015

Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 2 Tahun 2008 jo Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pemerintahan Nagari.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 jo Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari

Situmeang. Doangsa, 2002. *Dalihan Na Tolu Sistem Sosial Kemasyarakatan Batak*. Jakarta: Dinas Kebudayaan dan Museum DKI Jakarta.

Sumarty, Betty. 2007. *Revitalisasi Peran Ninik Mamak Dalam Pemerintahan Nagari*. Yogyakarta: JPP.Polgov UGM.

Syamsurizaldi, Irawan. 2009. *Mengenal Struktur Sosial Masyarakat Adat*

*Solok Selatan*. Padang: Lembaga kajian Serantau Susurambi.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah