

---

## Artikel

# Nilai-nilai Masyarakat Adat Nagari Kapau Kabupaten Agam dalam Perspektif *Self-Governing Community*

Hasbullah Malau<sup>1,\*</sup>

<sup>1</sup>Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Universitas Negeri Padang, Indonesia

\*Corresponding Author: hasbullahmalau@fis.unp.ac.id

## Abstract

The implementation of the local government is still a problem at the local level. The Nagari government was built on a structural basis, the model of efficiency, stability, uniformity, and policies towards villages was always changing so that the Indigenous Values were not accommodated as self-governing communities. In fact, Indigenous Values can increase Government democracy. This study aims to describe and analyze the Indigenous Values as a self-governing community in the administration of the Nagari Kapau Government in Agam District. This study uses a qualitative (interactive model of analysis) data reduction, data display, and concrete drawing. Data collection methods by observation, interview, documentation study, and (FGD). The results show that the Indigenous Values of Nagari Kapau are based on history, origin, and continuity of the current Nagari government. As for the Indigenous Values, (1) Ninik Mamak / customary leader, owner of Nagari; (2) Settlement of cases, by Ninik Mamak / Penghulu (3) Islam a single religion; (4) Nagari Conference, Koto Philiang; (5) Government Leader, Wali Nagari; (6) Wali Nagari and Ninik Mamak (Penghulu), Public Service.

Keywords: Nagari, Local Wisdom, Self-Governing Community

---

## Pendahuluan

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai Negara terbesar di ASEAN, memiliki budaya yang cukup banyak serta memiliki peran yang cukup besar dan penting dalam mentransper Nilai-nilai budaya dari generasi kegenerasi dalam di segala aspek kehidupan masyarakat Indonesia. Untuk mengatasi pergeseran nilai budaya dan agama tersebut menjadi prolematika bagi masyarakat Indonesia. Namun, senada dengan di Undangkannya UU. No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, kearifan lokal di tingkat desa yaitu Nagari mendapat pengakuan kembali setelah hampir 32 tahun mengalami penyeragaman berdasar UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Tahun 1983 Nagari berjumlah 453 Nagari

dijadikan struktur 3516 desa dan selanjutnya dikurangi menjadi 1700-an desa.

Pada hal, tidak semua kabupaten dan kota di Sumatera Barat menjadikan desa menjadi Nagari seperti kabupaten Mentawai misalnya pemerintahan terendah tetap menggunakan istilah desa. Akhirnya jumlah Nagari jadi desa tidak diketahui jumlahnya secara pasti karena adanya perubahan Nagari jadi desa, hanya untuk mendapatkan dana Bantuan desa (Bandes). Namun, kebijakan Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 dan Nomor 2 tahun 2007 serta Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pemerintahan Nagari diharapkan dapat mengharmoniskan antara Nilai-nilai lokal (*Indigenous Values*) dengan Nilai-nilai nasional.

Pengharmonisan ini, agar tidak mengabaikan masalah yang terdapat dimasyarakat secara empiris, yang mengakibatkan konflik di Nagari.

Perkembangan pemerintahan desa tersebut, jika dilihat dari tujuan desentralisasi adalah sebagaimana Smith (1985:24), menjelaskan *Political equality*, desentralisasi dapat memberikan kontribusi dalam mennguatkan demokrasi lokal, untuk meningkatkan partisipasinya dalam pengambilan keputusan melalui asosiasi dengan menggunakan hak-haknya secara bebas sebagai masyarakat yang mandiri. Hal ini sebagaimana Putnam (1993), menjelaskan bahwa masyarakat memiliki (*social capital*) sebagai (*civic virtue*) untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan mandiri. *Social capital* tersebut, sebagai toleransi, saling percaya, menghormati, kerjasama, tanggung jawab untuk terwujudnya pemerintahan yang baik dan demokratis. Bahkan lebih lanjut Putnam (1993), menguraikan bahwa untuk menentukan kinerja suatu organisasi atau institusi pemerintahan ditentukan oleh budaya masyarakatnya.

Upaya menumbuhkan partisipasi masyarakat sebagaimana Islamy, M Irfan (2001), menguraikan bahwa kecenderungan pengembangan administrasi pembangunan adalah berorientasi untuk mendukung tata kelola pemerintahan yang menggabungkan *local self-government* fungsi *self-governing community* dalam pembentukan pemerintahan Desa adat. Hal ini, dikemukakan Fadli, et al (2013), Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terdiri dari pemerintah Pusat, pemerintah daerah (menjadi provinsi, kabupaten/kota) dan pemerintah terendah yaitu desa. Desa, sebagai bentuk otonomi tradisional dalam kerangka *self-governing community* sebutan "otonomi asli". Sementara disisi lain, konsep enam dimensi sosial, ekonomi, geografis, legal (hukum), politik dan administrative sebagaimana yang dikemukakan Muttalib dan Ali Khan (1982: 2-19), jelas belum mempertimbangkan kearifan lokal yang merupakan esensi individu atau manusianya yang melekat padanya seperti agama dan adat sebagai Nilai-nilai lokal (*Indigenous Values*) kedalam pemerintahan daerah, yang merupakan salah satu unsur pendukung teori pemerintahan daerah (*local government*). Pertimbangan tersebut, bahwa pemahaman terhadap otonomi tradisional (*self-governing community*) sebutan "otonomi asli" membutuhkan suatu tipe baru dari ilmu sosial yang melibatkan pendekatan antar disiplin ilmu (*interdisciplinary approach*). Perbedaan pandangan terhadap sesuatu hal terkait *self-*

*governing community* misalnya dari studi sosiologi, budaya, antropologi dan etnografi, akan sangat membantu menjelaskan apa yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari sebagai *self-governing community*.

Berdasarkan pasal 1 dalam UU No. 6 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Desa (1) desa (2) dan desa adat atau nama lain, adalah disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya pasal 2 Pemerintahan Desa adalah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sementara Nagari Kapau sebagai salah satu pemerintahan terendah di Kabupaten Agam yang secara umum Nagari tidak berbeda dengan Nagari lain di Sumatera Barat. Namun, Nagari Kapau sebagai Nagari Luhak (Nagari Asal) memiliki karakteristik adat yang masih sangat kuat seperti pertalian darah yang kuat secara geonologis. Namun, apakah masih menggunakan Nilai-nilai adat (kearifan lokal) sebagai keinginan, kemauan, aspirasi masyarakatnya untuk tetap mempertahankan adatnya. Sementara disisi lain, bagaimana masyarakat luar bermukim di Nagari Kalapu seperti PNS, Tentara, Politisi dan pedagang apakah mereka bisa memiliki hak yang sama seperti warga Nagari Kapau lainnya. Hal inilah yang mendorong untuk untuk mendeskripsikan Nilai-nilai lokal (*Indigenous Values*) pada penyelenggaraan Pemerintahan Nagari Kapau Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat dalam Perspektif *self-governing community*.

Kontraversial ini membawa dampak dalam pemerintahan Nagari sebagai instrumen dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari. Untuk mendalami Nilai-nilai lokal (*Indigenous Values*) Nagari Kapau yang dimiliki dan digunakan dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dalam perspektif *self-governing community* agar pemerintahan berjalan demokratis dan dapat mengakomodasi Nilai-nilai lokal Nagari.

## Metode Penelitian

Metode penelitian ini, deskriptif kualitatif yang alamiah (*Naturalistic Inquiry*), untuk mendeskripsikan secara mendalam,

mendapatkan, memahami, menemukan dan mengungkap fenomena yang terjadi. Hal ini dilakukan agar fenomena dapat terungkap secara logis permasalahan yang diteliti (Strauss & Corbin, 2003). Desain ini, metode kualitatif dan fenomenologis, semua data dan fakta dikumpulkan dari wawancara mendalam yang bersumber dari informan, peristiwa, dan dokumen.

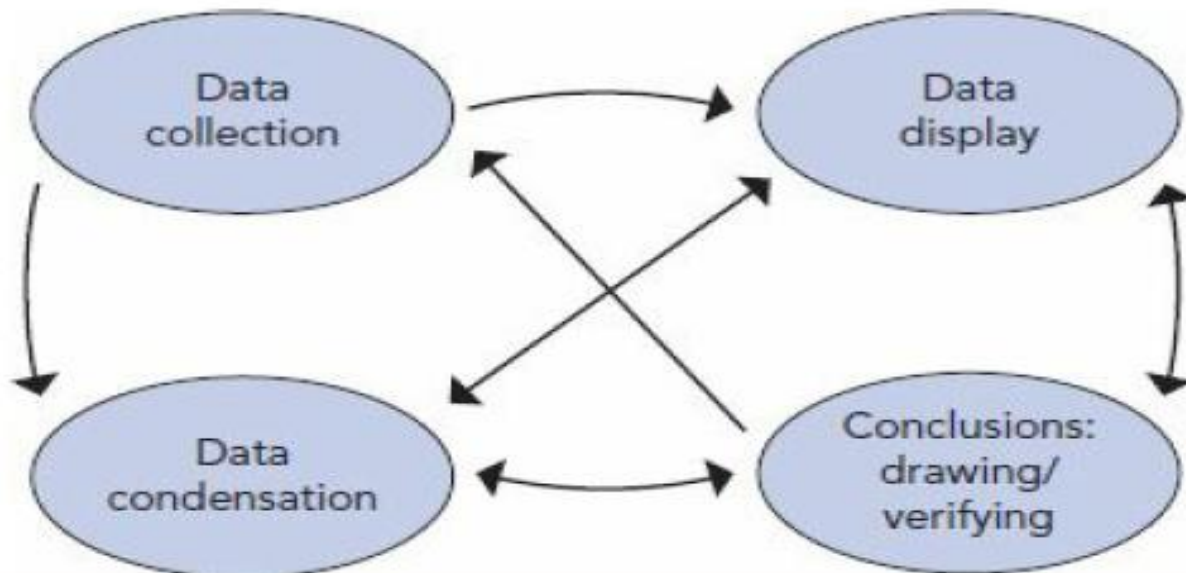
Lincon dan Guba (1985), mengatakan (*naturalistic*) adalah suatu metode penelitian dalam memahami aktualitas, realitas sosial, dan persepsi manusia yang ada. Pendekatan ini untuk mengungkap peristiwa secara riil sesuai dengan kondisi di lapangan dan mengungkap secara (*hidden value*), termasuk mendiskripsikan dan menginterpretasikan sebuah kejadian atau fenomena, sehingga dapat mengungkap esensi emosional manusia, perasaan dan persepsi secara konteks personal. Alasan penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini, untuk memberikan pemaknaan terhadap Nilai-nilai adat (kearifan lokal) yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari.

Penelitian ini, mengambil objek penelitian di Nagari Kapau Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat. Penelitian dilakukan pada satu Nagari luhak (Nagari Asal) dan telah dilakukan secara deskriptif kualitatif dan induktif dengan

peran peneliti sebagai pelaku utama dalam pengumpulan data terkait dengan kajian Nilai-nilai lokal (*Indigenous Values*) yang digunakan pada penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dalam Perspektif *self-governing community* di Nagari Kapau Kabupaten Agam Provisnsi Sumatera Barat.

Dipilihnya Nagari Kapau sebagai objek penelitian adalah (1) Nagari Kapau masih tetap melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan Nagari berbasis Nilai-nilai adat (2) Nagari Kapau memiliki 9 suku yaitu (1) suku Jambak Gadang, (2) suku Malayu, (4) suku Koto (5) Guci, (6) Pili (7) Tanjung, (8) Pisang, (9) Simabua. Untuk Informan penelitian adalah ke 9 suku Nagari Kapau, para sesepuh adat, alim ulama, bundo kandung, Wali Nagari, perangkat Nagari serta masyarakat Nagari Kapau.

Penelitian ini, dengan teknik pengumpulan data; (1) observation (2) interview (3) dan documentation. Keabsahan data, dilakukan pemeriksaan keabsahan data; Validity data was checked by its 1) credibility; 2) transferability; 3) dependability; 4) confirmability. Untuk menganalisis data dengan (*interactive model of analysis*) dari Miles et al., (2014), mengatakan bahwa tahapan (1) *Data Collection* (2) *Data Condensation* (3) *Display data* (4) and *Conclusion drawing/ verification*) sebagaimana gambar berikut:



**Gambar 1.** Data analysis of Interactive Model (Sumber: Miles et al., 2014)

## Hasil dan Pembahasan

UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, sebagai dasar pengakuan kembali Nilai-nilai lokal (*Indigenous Values*) di tingkat desa, setelah hampir 32 tahun mengalami penyeragaman berdasar UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Penyeragaman tersebut membuat Nagari di Sumatera Barat pada Tahun 1983, yang awalnya berjumlah 453 Nagari dijadikan struktur desa menjadi 3516 desa dan selanjutnya dikurangi menjadi 1700-an desa. Akhirnya jumlah Nagari jadi desa tidak diketahui jumlahnya secara pasti karena adanya perubahan Nagari jadi desa hanya untuk mendapatkan dana bantuan desa (Bandes). Namun, tidak semua kabupaten dan kota di provinsi Sumatera Barat menjadikan desa menjadi Nagari seperti kabupaten Mentawai misalnya pemerintahan terendah tetap menggunakan istilah desa.

Pada hal berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 sebagai persemiaan kembali ke desa adat dan awal dasar Pemerintahan Desa adat dikelola dengan mengadopsi Nilai-nilai lokal (*Indigenous Values*). Untuk Sumatera Barat kembali Nagari, diawali dengan diterbitkan Perda Provinsi Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 dan No. 2 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pokok Pemerintah Nagari. Sedangkan, untuk Nagari Kapau menjadi Pemerintahan Nagari Kapau didasarkan pada Peraturan daerah Kabupaten Agam No. 31 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Nilai-nilai lokal (*Indigenous Values*) Nagari Kapau yang dimiliki dan digunakan dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dalam perspektif *self-governing community*, akan dideskripsikan sebagai berikut:

### Ninik Mamak (Penghulu) Nagari

Nagari Kapau memiliki dan menggunakan Nilai-nilai masyarakat adat (*Indigenous Values*) Ninik Mamak (Penghulu), yang mempunyai kewenangan penuh dan otoritas penuh serta sangat dominan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari sebagai *self-governing community*. Ninik Mamak (Penghulu) tersebut, merupakan federasi dalam sebuah Nagari dan menjadi penentu bagi seorang Wali Nagari dalam proses perekrutan Wali Nagari. Untuk dicalonkan menjadi Wali Nagari harus mendapat persetujuan dari Ninik Mamak (Penghulu), karena dewan penghulu bertanggung jawab secara kolektif berdasarkan suku kepada masyarakat berdasarkan suku masing-masing di Nagari.

Nilai-nilai adat Ninik Mamak (Penghulu) sebagai Pemilik Nagari pada masyarakat adat Minangkabau sebagai *self-governing community*. Untuk menjalankan fungsinya, Ninik Mamak (Penghulu) merujuk pada kapabilitas penyelenggara Nagari berdasarkan petuah adat mengatakan bahwa: *tagak dikorong mamaga korong/tagak badunsanak mamaga dusanak/tagak disuku mamaga suku/tagak kampuang mamaga kampuang/tagak Nagari mamaga Nagari* (tegak di korong/jorong memagar korong/jorong, tegak berdusanak memagar dusanak, tegak di suku memagar suku, tegak di kampung memagar kampung, tegak di Nagari memagar Nagari)

Selain itu, sebagaimana kata pepatah Minangkabau bahwa penghulu itu "*balawuik laweh, ba alam leba*" (luasawasannya), yang berfungsi "*alam takambang jadi guru*" (alam yang terbentang ini sebagai guru). Cara rekrutmen penghulu yang memenuhi kriteria di atas ialah dengan diangkat bersama-sama dengan perinsip "*tinggi dianjuang, gadang dilambuak*" (diproses dan diprogramkan atau dikaderkan untuk menjadi pemimpin) melalui upacara pengukuhan tugas sebagai pelaksana resolusi konflik dan problem kemasyarakatan. Pesan nilai adat mengatakan "*kusuik nan ka manyalasaikan, karuah nan ka manjaniahkan*". Patwa adat ini lebih lanjut (Yasril Yunus, 2008) (a) *tumbuhnyo ditanam, tingginyo dianjuang, gadangnyo diambang*, (b) "*gadoang balega*" dan dalam Koto-Piliang terdapat perinsip "*karambia tumbuh dimatonyo*". Begitu juga (Azmi, 2004), "*kusuik nan ka manyalasaikan, karuah nan ka manjaniahkan*".

Adapun tugas yang dilakukan oleh Ninik Mamak (Penghulu) Kapau adalah (1) melakukan rapat sekali 3 bulan, yaitu Rapat koordinasi Ninik Mamak VI Suku dan Wali Nagari (2) membahas dan melakukan pembinaan masalah adat salingka Nagari (3) melakukan komitmen bersama dengan 6 Ninik Mamak ke 6 dan Pemerintahan (4) menguatkan kecintaan dan semangat terhadap adat salingka Nagari (5) membangun kecintaan generasi muda yang beradat dan santun.

### Perkara Nagari

Nagari Kapau memiliki dan menggunakan Nilai-nilai masyarakat adat (*Indigenous Values*) dalam penyelesaian perkara Nagari sebagai *self-governing community*. Jika terjadi perkara antara masyarakat Nagari Kapau di dalam Nagari Kapau maka Ninik Mamak (Penghulu) VI enam suku yang menyelesaikan. Walaupun sudah dibuat laporan kepolisi (kepolisian sektor Tiltang),

maka polisi tidak akan menerima laporann tersebut. Begitu juga dengan pengadilan Tinggi Nageri Lubuk Basung Kabupaten Agam sudah ada MoU untuk menyelesaikan perkara masyarakat Nagari Kapau oleh Ninik Mamak (Penghulu) Nagari Kapau. Penyelesaikan perkara ini, merujuk kepada Nilai-nilai adat “*adat salingka Nagari*” (adat hanya berlaku di dalam satu Nagari itu saja) dan aturan ini hanya berlaku di Nagari Kapau dan Ninik Mamak (Penghulu) ke 6 suku penghulu pucuk jadi hakimnya.

### Agama Nagari

Nagari Kapau memiliki dan menggunakan Nilai-nilai masyarakat adat (*Indigenous Values*) agama islam adalah tunggal di Nagari Kapau sebagai *self-governing community*. Masyarakat Nagari Kapau memiliki agama tunggal yaitu Islam sebagai *self-governing community*. Masyarakat Nagari Kapau menganut; (1) jika ingin diakui Ninik Mamak (Penghulu) (paman) sebagai anak kemanakannya harus beragama islam; (2) Masyarakat Nagari Kapau menganut agama tunggal yaitu islam; (3) Jika tidak beragama islam tidak diakui oleh suku dan kaumnya; (4) syarat untuk menjadi Wali Nagari beragama islam, jika tidak tidak boleh mencalonkan diri sebagai Wali Nagari; (5) untuk menetapkan peraturan Nagari didasarkankan pada “*Adat Basandi Syara’ Syara’ Basandi Kitabullah*” yang menjadi rujukan dalam menyusun peraturan Nagari. Aturan tersebut sudah menjadi melembaga dalam administrasi pemerintahan Nagari dan didasarkan pada Undang-undang bidal adat Nagari yang ditetapkan Datuk Parpatih Nan Sabatang sebagaimana dalam filosofi; Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah (Adat bersandi syarak, Syarak Bersandi Kitabullah) (Ibrahim, 2009: 22-23).

Nilai adat “*Adat Basandi Syara’ Syara’ Basandi Kitabullah*” adalah merupakan *self-governing community* yang digunakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari Kapau sebagai fungsi. Nilai tersebut digunakan sebagai fungsi filosofi hidup pada Masyarakat adat Minangkabau. Masyarakat adat Nagari Kapau menganut filosofi hidup Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah (ABSGBK) dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari. Sebagai Filosofi kehidupan sosial di Minangkabau dan falsafah hidup adat Minangkabau *Adat Basandi Syara’ Syara’ Basandi Kitabullah* yang mempunyai makna syara’ mangato adat mamakai, dalam tata kehidupan yang sudah dianut secara turun temurun dan selalu memegang teguh ajaran Agama dan adat istiadat

yang berlaku di Nagari. Penggunaan Nilai-nilai adat *Adat Basandi Syara’ Syara’ Basandi Kitabullah* telah menjadi budaya yang dianut oleh masyarakat Nagari Kapau dalam kehidupan berNagari.

Adapun program dan kegiatan agama islam yang dilaksanakan di Nagari Kapau (1) Nagari Kapau merupakan Nagari anti maksiat; (2) melakukan peningkatan dan pembinaan pemahaman agama Islam kepada generasi muda dengan program hafiz Al-Qur’an, pelatihan pemandian jenajah dan setiap anak Nagari Kapau bisa membaca Al-qur’an; (3) mengadakan pengajian majelis taklim di tiap-tiap jorong; (4) mengadakan bagi anak-anak waktu subuh (5) Shalawatan (6) mengadakan MTQ di Nagari secara bergilir (7) melaksanakan kegiatan hari besar Islam di balai adat Nagari. Untuk mempertahankan nilai “*Adat Basandi Syar, Syara’ Basandi Kitabullah*” tersebut, Nagari Kapau memiliki tiga Masjid, 21 Surau kampuang dan Nagari Kapau 100 % beragama Islam serta memiliki empat Madrasah Diniyah. Adapun program Nagari Kapau dalam pelaksanaan agama islam;

### Musyawahar Nagari

Nagari Kapau memiliki dan menggunakan Nilai-nilai masyarakat adat (*Indigenous Values*) Musyawahar Adat Nagari sebagai *self-governing community*. Masyarakat Nagari Kapau menggunakan Musyawahar Adat Nagari dalam mengambil keputusan pada penyelenggaraan Pemerintahan Nagari. Sistem musyawahar adat Minangkabau mengenal dua sistem nilai adat dalam pelaksanaan musyawahar, yang dikenal dengan istilah musyawahar laleh nan duo (laras yang dua). Laras pertama adalah musyawahar dengan menggunakan sistem adat Kota Piliang dan laras kedua adalah musyawahar dengan sistem adat Bodi Caniago. Kedua sistem adat ini memiliki perbedaan yang tajam, karena diciptakan oleh dua tokoh historis Minangkabau yang berbeda pemahaman tentang bagaimana melaksanakan kehidupan sosial politik kemasyarakatan, yaitu Datuk Ketumunggunan dan Datuk Perpatih Sabatang (Ibrahim, 2009: 22-23).

Nilai-nilai adat Kalarasan Koto Philiang adalah merupakan nilai adat yang digunakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari sebagai fungsi *self-governing community* serta dampaknya terhadap tugas penyelenggaraan Pemerintahan Nagari. Nilai-nilai adat Kalarasan Adat Koto Philiang dipergunakan sebagai fungsi pengambilan keputusan pada Masyarakat adat

Minangkabau. Nagari sebagai pemerintahan adat dalam penyelenggaraan pemerintahan menggunakan sistem Kalarasan Koto Philiang sebagai proses pengambilan keputusan. Namun pelaksanaan Genealogis Kalarasan Adat Koto Philiang dalam Proses Pengambilan Keputusan pada Masyarakat adat Minangkabau yang digunakan tersebut berpedoman pada ketentuan yang sudah ditetapkan adat “...*matitiak dari ateh, manurun dari tanggo, tabujuah lalu tabalintang patah, kato surang gadang sagalo iyo, ikan gadang dalam lauik, ikan makannyo, nan mailia di palik, nan manitiak ditampung...*” (titik dari atas, turun dari tangga, terbujuj lalu terbelintang patah, kata sorang besar segala iya, ikan besar dalam laut ikan makannya, yang mengalir di palit yang menitik ditampung”).

Pelaksanaan Nilai-nilai adat musyawarah Adat sebagai self-governing community dilakukan Wali Nagari ketika Wali Jorong yang mengundurkan diri dari Jabatannya sebagai Wali Jorong. Namun, pengunduran dirinya itu, tidak serta merta di terima oleh Wali Nagari. Untuk pengambilan keputusan dan menanda tangani keputusan tersebut. Walaupun secara administrasi, membuat keputusan dan mengeluarkan SK pemberhentian Wali Nagari membuat. Namun, sebelum Wali Nagari memutuskan untuk memberhentikan Wali Jorong tersebut terlebih dahulu Wali Nagari harus mendapat persetujuan Ninik Mamak (Penghulu) Wali Jorong tersebut atas anak Kamanakannya itu.

### Wali Nagari

Nagari Kapau memiliki dan menggukon kepala Pemerintahan Nilai-nilai masyarakat adat (*Indigenous Values*) Wali Nagari sebagai pemimpin tertinggi pemerintahan Nagari sebagai self-governing community. Wali Nagari Sebagai Kepala Pemerintahan pada Masyarakat adat Minangkabau dilaksanakan di Nagari Kapau. Namun, perlu diketahui bahwa untuk menjadi Wali Nagari diajukan oleh Ninik Mamak (Penghulu) dan dipilih secara langsung oleh anak Nagari Kapau. Wali Nagari adalah pemimpin pemerintahan tertinggi di Nagari dipilih dari anak Nagari melalui proses pemilihan; *tumbuhnyo ditanam, tingginyo dianjuang, gadangnyo diambang* (tumbuhnya ditanam, tingginya dianjurkan, besarnya dibesarkan). Artinya pemilihan Wali Nagari melalui penyaringan yang terencana, terarah, pengkaderan, pelatihan, pembibitan, seleksi terstruktur, berdasarkan citra yang positif.

Dengan kata lain, bahwa pemimpin itu tidak secara tiba-tiba dilahirkan menjadi pemimpin.

Nagari Kapau dalam praktek Pelenggaraan Pemerintahan Nagari (1) Wali Nagari adalah pengambil keputusan tinggi dalam administrasi (2) keputusan tertinggi dalam lingkup Nagari adalah keputusan Ninik Mamak (Penghulu) (3) Wali Nagari adalah Eksetiif Nagari sebagai pelaksana dari keputusan Ninik Mamak (Penghulu) Nagari. Namun Kewenangan Desa Adat, menilik pada UU No 6 Tahun 2016 Pasal 103 bahwa kewenangan Desa Adat adalah dari hak asal usul.

Merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dan secara khusus bahwa pasal 18 Perda No.12 tahun 2007 Tentang Pemerintahan Nagari, bahwa tugas Wali Nagari adalah: menyelenggarakan urusan Pemerintahan, Pembangunan dan kemasyarakatan. Adapun Wali Nagari Kapau dalam melaksanakan tugasnya di bantu oleh Perangkat Nagari seperti (1) Sekretaris Nagari yang merupakan PNS (2) Kapala Urusan Pemerintahan Nagari (3) Kapala Urusan Pembangunan Nagari (4) Kapala Urusan Sosial Kemasyarakatan Nagari (5) Kapala Urusan Keuangan dan Aset (6) Bendahara Nagari (7) Wali Jorong Nagari.

### Pelayan Publik Nagari

Wali Nagari dan Ninik Mamak (Penghulu) sebagai pelayanan publik adalah merupakan Nilai-nilai masyarakat adat (*Indigenous Values*) yang dimiliki dan digunakan oleh masyarakat Nagari Kapau sebagai *self-governing community*. Masyarakat Nagari Minangkabau dalam kapabilitas penyelenggaraan Nagari didasarkan atas identifikasi dari nilai adat itu sendiri seperti (1) seorang Ninik Mamak (Penghulu) dan Wali Nagari adalah pelayanan public, yang memiliki kapabilitas melayani anak, kemenakan, orang kampung (2) dalam merekrut Wali Nagari, seorang Wali Nagari harus memenuhi kriteria sebagaimana diangkat bersama-sama dengan perinsip “*tinggi dianjuang, gadang dilambuak*” (diproses dan diprogramkan atau dikaderkan untuk menjadi pemimpin) melalui upacara pengukuhan tugas sebagai pelaksana resolusi konflik dan problem kemasyarakatan (3) Wali Nagari dalam memimpin, bahwa Wali Nagari adalah merupakan pelayan masyarakat (*public servicer*), sehingga diibaratkan dalam pitua adat dengan sebatang pohon besar yang kuat dan rindang, yang memberi manfaat kepada semua masyarakat yang dipimpinya.

Praktek Pelenggaraan Pemerintahan Nagari Yasril Yunus (2004), mengungkapkan bahwa Kapabilitas pelayanan publik penyelenggaraan Pemerintahan Nagari secara adat dapat diidentifikasi dari nilai adat itu sendiri. Seorang Ninik Mamak (Penghulu) dan Wali Nagari, mestilah memiliki kapabilitas melayani anak Nagari, warga Nagari dan orang kampung. Hal ini bila merujuk Fatwa adat Minangkabau mengonsepan bahwa *kelok-paku kacang, belimbiang, tempuruang dilenggang-lenggokkan, dibawo menurun ka saruaso, tanamlah rimbang jo ureknyo, anak dipangku, kemanakan dibimbing, orang kampung dipatengangkan, jago Nagari jan binaso*.

Dengan demikian, berdasarkan fakta diatas penyelenggaraan pemerintahan Nagari berbasis Nilai-nilai adat merupakan pemberian otonomi yang seluas-luasnya pada sub-pemerintahan terendah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Busrizalti (2013), menjelaskan bahwa perlu dilakukan hal dasar seperti: mendorong efisiensi dan efektivitas dalam pengaturan (*regelen*) serta penyelenggaraan (*bestuuren*) pemerintahan. Hal ini dilakukan agar kewenangan di dalam mengatur sendiri sub-sub pemerintahan menjadi tanggungjawabnya dalam urusan rumah tangga daerah, pembuatan regulasi dengan cepat dan efisien. Namun, jika dilihat dari pergeseran konsep "*government*" menjadi "*governance*". Bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah telah berkembang istilah "*governance*" dimana penyelenggaraan pemerintahan itu melibatkan masyarakat, sedangkan "*government*" merupakan makna bahwa penyelenggaraan negara dilakukan berdasarkan atau merujuk pada institusi negara secara formal, dengan pembuat kebijakan formal seperti pembuat undang-undang dan peraturan daerah pelaksanaanya secara otoritatif, sedangkan *governance* merujuk pada pelaksanaan yang secara langsung melibatkan semua elemen (*stakeholder*) birokrasi baik internal dan eksternal, rakyat (*society*) dan dunia usaha (*private sector*) (Sjamsuddin, 2007).

Namun demikian, jika dilihat dari asal pembentukan desa di Indonesia sebagaimana Fadli et al., (2013) bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari provinsi, kabupaten/kota dan desa. Desa, adalah merupakan otonomi tradisional yang pembentukannya didasarkan pada kerangka "*self-governing community*" sebutan "otonomi asli" sedangkan konsep "*local self-government*" merupakan bentuk "*otonomi modern*" atau dibentuk oleh pemerintah dengan payung hukum negara.

Dinamika historis Nagari di Sumatera Barat, terutama setelah peralihan dari sentralisasi ke desentralisasi pemerintahan, masyarakat Minangkabau melihat cara untuk kembali kebudayaan asli dengan semua tantangan di tengah-tengah perubahan social (Vel & Bedner, 2015). Nagari, yang merupakan kesatuan masyarakat adat, yang masih hidup dipertahankan oleh masyarakatnya dengan menggunakan Nilai-nilai adat (kearifan lokal) dalam praktikkan penyelenggaraan pemerintahan Nagari dalam kehidupan sehari-hari sebagai *self-governing community*. Oleh karena itu, pemerintahan Nagari sebagai pemerintah terendah di Sumatera Barat adalah merupakan kesatuan masyarakat, yang tidak dibentuk oleh Negara tapi dibentuk oleh komunitas masyarakat Nagari melalui proses panjang puluhan bahkan ratusan tahun lalu seperti Nagari Kapau masih merupakan Nagari luhak (Nagari asal) yang penyelenggaraan pemerintahan Nagari masih berbasis adat, bukan desa yang dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten dan Kota (Azwar et al., 2018).

Dengan demikian, berdasarkan deskripsi diatas bahwa Nilai-nilai masyarakat adat (*Indigenous Values*) yang dimiliki dan digunakan oleh penduduk asli dan masyarakat local, secara turun temurun sebagai masyarakat organik menjalankan fungsi-fungsi organisasi pemerintahan dengan menggunakan nilai adat sebagai instrumen *self-governing community* dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari. Nagari Kapau adalah Nagari yang memiliki Nilai-nilai masyarakat adat (*Indigenous Values*) yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari sebagai *self-governing community*.

## Kesimpulan

Deskripsi dari hasil penelitian ini, Nilai-nilai masyarakat adat (*Indigenous Values*) yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari dalam perspektif sebagai *self-governing community* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari Kapau, didasarkan pada sejarah, asal usulnya dan keberlangsungan pelaksanaan organisasi pemerintahan Nagari sekarang. Adapun Nilai-nilai masyarakat adat (*Indigenous Values*) yang dimiliki dan digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan Nagari sebagai *self-governing community* sebagai temuan penelitian yang telah diungkapkan dan disimpulkan bahwa (1) Ninik Mamak (Penghulu) Nagari, memiliki kewenangan penuh, otoritas penuh dan memiliki



pengaruh sangat dominan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari seperti menentukan calon Wali Nagari dan bertanggungjawab secara kolektif kepada sukunya dan masyarakat Nagari; (2) Perkara Nagari, penyelesaian perkara Nagari, Jika terjadi sengkete masyarakat Nagari Kapau maka Ninik Mamak (Penghulu) VI enam suku yang menyelesaikan, dengan filosofi Nilai-nilai adat “*adat salingka Nagari*” (bahwa adat Nagari itu hanya berlaku didalam dan sekitar Nagari itu saja); (3) Agama Nagari, Masyarakat Nagari Kapau memiliki agama tunggal, jika tidak beragama islam tidak diakui suku dan kaumnya; (4) Musyawarah Nagari, Masyarakat Nagari Kapau menggunakan musyawarah laleh nan duo (laras yang dua), pertama adalah musyawarah dengan menggunakan sistem adat Koto Philiang dan laras yang kedua adalah musyawarah dengan sistem adat Bodi Caniago; (5) Wali Nagari, Kepala Pemerintahan diajukan oleh Ninik Mamak (Penghulu) dan dipilih secara langsung oleh anak Nagari Kapau; (6) Pelayan Publik Nagari, Wali Nagari sebagai Pelayan Publik (*public service*), dipilih oleh masyarakat Nagari sebagai penyelenggara Pemerintahan Nagari.

## Daftar Pustaka

- Azmi. 2004. Kesetaraan Gender: Langkah Menuju Demokratisasi Nagari. Jurnal Demokrasi Vol. II No. 2114, 1 April 2003. Pusat Kajian Civics FIS UNP. Padang.
- Azwar, W., Y. Yunus., Muliono., and Y. Permatasari. 2018. Nagari Minangkabau: The study of Indigenous Institutions in West Sumatra, Indonesia. Jurnal Bina Praja, 10 (2), 231-239. doi: 10.21787/jbp.10.2018.231-239.
- Busrizalti. 2013. Hukum Pemda otonomi daerah dan implikasinya. Yogyakarta: Total Media.
- Fadli, M., J. Hamidi and M. Lutfi. 2013. Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance). Malang: UB Press.
- Ibrahim Dt. S. D. 2009. TAMBO Alam Minangkabau, Tatanan Adat Warisan Nenek Moyang Orang Minang. Bukittinggi: Kristal Multimedia.
- Islamy, I. M. 2001. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Lincoln, Y. S. and E. G. Guba. 1985. Naturalistic Inquiry. London: Beverly Hills. Sage Publications.
- Miles, M. B., A. M. Huberman. and J. Saldana. 2014. Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook. Singapore: SAGE Publications Inc.
- Muttalib, M. A. dan M. A. All Khan. 1982. Theory of Local Government. First Edition. New Delhi: Sterling Publishers Private Limited.
- Putnam, R. 1993. Making democracy work. Princeton: Princeton University Press.
- Sjamsuddin, S. 2007. Good Governance. Jurnal Ilmiah Adminitrasi Publik (JIAP), 5 (3).
- Smith, B. C. 1985. Decentralization: the Territorial Dimension of the State. London: George Alien & Unwin
- Strauss, A. dan J. Corbin. 1997. Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif, Prosedur, Teknik dan Teori Grounded. Alih Bahasa Oleh: H. M. Djunaidi Ghony. Surabaya: Bina Ilmu.
- Vel, J. A. C. and A. W. Bedner. 2015. Decentralisation and village governance in Indonesia: the return to the nagari and the 2014 Village Law. The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law, 47(3), 493–507. <http://doi.org/10.1080/0732913.2015.1109379>
- Yunus, Y. 2008. Model Pemerintahan Nagari Dengan Pertimbangan Nilai Demokratisasi, Otonomi Daerah, HAM dan Nation State. Laporan Penelitian. Universitas Negeri Padang.