

**AYAM BATINO LAH BAKUKUAK:
OTONOMI DAERAH DAN KETERLIBATAN PEREMPUAN
DALAM PEMERINTAHAN NAGARI DI SUMATERA BARATⁱ**

Jendrius

Abstract

This paper discuss the local autonomy process in West Sumatra, especially regarding the “babaliak ka nagari” (return tunagari) process and the role of women in the new nagari formation. The existence of nagari has been influence by several external forces including colonialism, Islam and the modern state. The absence of woman in the nagari government reflects the strength of Islamic and colonial influences and policy of central government on Minangkabau adat and nagari. The local autonomy process give chances and opportunities for women to participate and become involve in the local governance. In the new provincial and regency regulations women are one component of village representative council, then, the direct local election system makes it possible for women to become a village mayor.

Keywords : *Local autonomy, role of women and nagari government*

A. Pendahuluan

Judul tulisan ini terinspirasi dari pengalaman penulis ketika mengumpulkan data sekunder pada akhir tahun lalu. Sewaktu saya menunggu untuk wawancara dengan salah seorang pejabat pemerintah daerah di salah satu kantor bupati di Provinsi Sumatera Barat, seorang tamu lain bertanya kepada saya tentang topik penelitian yang sedang saya lakukan. Saya menjelaskan kepada tamu tersebut bahwa saya baru dalam tahap mengumpulkan data sekunder berkaitan dengan pemerintahan nagari di kabupaten tersebut. Saya kemudian menjelaskan bahwa saya berencana melakukan penelitian mengenai perempuan sebagai *wali nagari* di Sumatera Barat. Secara spontan si tamu tersebut menghujani saya dengan beberapa pertanyaan, "Apakah ada perempuan yang menjadi wali nagari? Bagaimana mungkin perempuan bisa jadi *wali nagari*?" Saya kemudian menjawab, "Di kabupaten ini ada 2 nagari yang wali nagarinya perempuan". Ia kemudian berkomentar "Kok bisa? Saya tidak bisa

Ayam Batino lah Bakukuak : Otonomi Daerah dan Keterlibatan Perempuan dalam Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat

membayangkannya, *ayam batino lah bakukuak ma yo?*" (Terjemahan: ayam betina sudah berkokok sekarang ya?)

Dalam bahasa Minangkabau adalah sangat umum dan lumrah menggunakan peribahasa (pepatah) dan metafora untuk mengekspresikan kondisi dan situasi tertentu. Salah satu jenis pepatah tersebut adalah *pameo*. Menurut Navis (1984) *pameo* adalah pepatah untuk mengungkapkan kondisi khusus dengan menggunakan kalimat yang memiliki arti berlawanan bahkan tidak mungkin ada dalam kenyataan. "*Ayam batino lah bakukuak*" adalah deskripsi dari sebuah "realitas tidak mungkin". Dalam kenyataan tidak ada ayam betina yang bisa berkokok, ayam betina hanya bisa berkokok. *Pameo* ini mengungkapkan kondisi perempuan yang terlibat dalam arena politik, ranah yang biasanya selalu diidentifikasi sebagai tempat yang eksklusif lelaki.

Tulisan ini akan membahas proses otonomi daerah di Sumatera Barat, terutama mengenai proses "*babaliak ka nagari*" (kembali ke nagari) dan peran perempuan dalam pemerintahan nagari tersebut. Pada bagian pertama tulisan ini menyajikan sejarah perkembangan pemerintahan nagari dan proses otonomi daerah di Sumatera Barat, dan kemudian akan mendiskusikan keterlibatan perempuan dalam pemerintahan nagari tersebut.

B. Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat

Sebagian besar literatur tentang Minangkabau menunjukkan bahwa masyarakat Minangkabau sejak dulu telah mengenal dan mempraktekkan struktur sosial politik yang independen dan demokratis menyerupai "republik mini" yang disebut *nagari*. Sebagai sebuah entitas sosial-politik, *nagari* dibangun berbasiskan pada kelompok keturunan matrilineal yang kemudian berkembang menjadi kesatuan geneologis dan wilayah. Pertama, nagari berasal dari *taratak* yang berarti kelompok-kelompok kecil orang yang berasal dari garis keturunan ibu yang sama. Dua atau tiga *taratak* berkembang menjadi komunitas yang lebih besar yang disebut *dusun*. Ketika sejumlah keturunan menjadi semakin berkembang, maka disediakanlah fasilitas umum seperti masjid, *balai* dan gelanggang. Ini yang kemudian melahirkan *koto*.

Setiap kelompok yang anggotanya berasal dari garis keturunan matrilineal (kaum) dipimpin oleh seorang penghulu yang dipilih dari anggota kaum itu sendiri. Setiap penghulu bertindak mengatur kaumnya serta tanah yang mereka miliki. Tanah tersebut bisa berupa lahan produktif seperti sawah, kebun, ladang, kolam ikan maupun lahan non produktif seperti pemukiman, hutan, tegalan, rawa dan sebagainya. Kawasan atau tanah yang dimiliki oleh sebuah kaum inilah yang disebut sebagai ulayat, yang berarti hak milik komunal. Jika ada empat atau lebih *koto*, maka akan terbentuklah sebuah *nagari* (Kemal, 1964).

Menurut Westenek (1912), terminologi nagari berasal dari bahasa Sansekerta. Koloni Hindu-Jawa pada akhir abad 13 menggunakan istilah ini untuk menyebut nama kerajaan kecil yang mereka temukan. Konsep nagari ini telah dikenal sebelum Islam menyebar di Minangkabau dimana agama Hindu dan Buddha memiliki jejak panjang dan turut mempengaruhi cara hidup masyarakat di kawasan ini. Karenanya cukup masuk akal menggunakan konsep nagari untuk memanggil entitas sosial-politik di Minangkabau.

Suatu kawasan akan menjadi sebuah nagari bila telah memenuhi beberapa persyaratan seperti wilayah (sawah, ladang, hutan); unggas dan ternak; warga (anak dan kemenakan) dan peraturan adat. Proses perkembangan pemukiman dari satu tahap ke tahap berikutnya tidak hanya didasarkan pada meningkatnya penduduk, tetapi juga refleksi dari kemajuan dalam kualitas hidup. Sebuah pemukiman baru berkembang menjadi nagari, jika ada ketersediaan beberapa prasarana dan sarana seperti transportasi (*labuah*), pemerintah (*balai*), agama (*musajik*), kesehatan dan sanitasi (*tapien*) dan rekreasi (*gelanggang*). Proses perkembangan ini merupakan sebuah proses yang spontan dan alamiah (Kato, 1982).

Tidak ada informasi tertulis tentang nagari dan pemerintahan nagari di Minangkabau sebelum kedatangan orang-orang Eropah di kawasan ini. Beberapa catatan sarjana Belanda menyebutkan bahwa ketika Eropah datang ke Minangkabau, di daerah ini telah ada pemerintah nagari yang otonom dan diatur oleh Kerapatan Adat Nagari. Menurut Abdullah (1972) di Minangkabau tidak ditemukan sentralisasi kekuasaan politik yang mencakup seluruh wilayah Minangkabau. Kekuasaan tertinggi dalam politik dan hukum terletak di nagari, kebijakan dan peraturan yang dibuat meliputi wilayah nagari. Dalam pepatah Minangkabau disebutkan "*adat salingka*

nagari". Walaupun terkadang ada federasi diantara beberapa nagari yang berdekatan, akan tetapi hal itu tidak memiliki kekuatan politik dan hukum (Kato, 1982).

Mereka yang menjadi anggota Kerapatan Adat Nagari disebut dengan "*urang nan ampek jinih*". Masing-masing nagari memiliki sebutan berbeda namun mereka adalah representasi dari pemerintahan yang berbasis keturunan yang mencakup:

- a. *Panghulu pucuak*.
- b. *Panghulu kaampeh suku*(penghulu dari semua suku).
- c. *Panghulu andiko*(Panghulu kaum).
- d. *Pandito* (petugas agama).
- e. *Manti* (petugas yang membantu tugas penghulu)
- f. *Dubalang* (petugas keamanan kaum).

Pendek kata, pemerintah yang berbasis suku ini adalah unsur konstituen dari pemerintah nagari. Pemerintahan nagari diatur oleh semacam "senat" atau komite yang mewakili anggota klan mereka. Pertemuan yang diselenggarakan oleh mereka disebut "*kerapatan adat*" yang dipimpin oleh *panghulu pucuak*. Mereka mengatur "*cucu kemenakan*" mereka untuk semua urusan serta melindungi anggota kaum dan properti milik kaum mereka.

Menurut Asnan (2006), ketika kolonial Belanda mulai menduduki daerah Sumatera Barat di awal abad 16 melalui perusahaan dagang Belanda atau VOC (*Verenigde Oost Indische Compagnie*), wilayah Pesisir Barat Pulau Sumatera itu didominasi oleh Aceh. Beberapa "raja kecil" (*fuersten*) di wilayah pesisir berpaling kepada VOC untuk melawan dominasi Aceh. Sebagai kompensasi atas bantuan Belanda, mereka telah menandatangani "*Painansch Tractaat*" (Perjanjian Painan) yang memberikan hak kepada VOC untuk memonopoli perdagangan di Pantai Barat Sumatra dan VOC juga mendapatkan wilayah di bagian Selatan Sumatera Barat.

Para raja yang membantu VOC dalam menenyapkan orang Aceh juga diberi imbalan gelar raja (sultan). Posisi raja (sultan) itu dilembagakan sebagai bagian dari struktur pemerintah VOC. Mengacu kepada piagam VOC disebutkan bahwa aparat VOC mempunyai wewenang dalam menentukan pengangkatan (atau pemberhentian) seorang raja (Asnan, 2006). Namun kegiatan VOC mulai mendapat

perlawanan dari masyarakat setempat, terutama ketika diberlakukannya beberapa pajak dan intervensi terhadap aspek sosial budaya masyarakat setempat.

Pemerintah Hindia Belanda mencoba untuk mempengaruhi nagari melalui kepala nagari dan penghulu. Kebijakan ini didasarkan pada kenyataan bahwa nagari sangat penting dan strategis untuk kegiatan sehari-hari dan dekat warganya. Ini berarti kebijakan dan propaganda pemerintah akan efektif jika menggunakan jalur ini (Asnan, 2006). Pemerintah kolonial kemudian mengangkat atau memberhentikan seseorang sebagai *wali nagari* bahkan membuat atau menghapus sebuah nagari. Seseorang yang dipromosikan sebagai wali nagari menyebut sebagai "*panghulu basurek*". Ini berarti penghulu yang memiliki "Besluit" (surat keputusan) memiliki beberapa hak seperti gaji dan insentif dari jumlah kopi yang berhasil mereka kumpulkan.

Campur tangan Belanda terhadap pemerintahan nagari berlanjut ketika mereka memberlakukan restrukturisasi pemerintahan nagari pada tahun 1914 melalui *Nagariordonantievoor Sumatra's Westkust, Staatsblad* (Lembaran Pemerintah) No. 774/1914. Dalam peraturan ini dinyatakan wali nagari harus mendapat pengakuan dan "besluit" (surat tugas) pemerintah kolonial. Pada September 27, 1918, Pemerintah Hindia Belanda meluncurkan "*ordonnantie*" (peraturan), *Staatsblad* (Lembaran pemerintah) No 677/1918 tentang "*Inlandshe gemeente*" (Pemerintah kota). Dalam peraturan ini, nagari diberikan hak untuk mengelola sendiri sepanjang memperhatikan peraturan pemerintah. Penghulu yang menjadi anggota Kerapatan Adat haruslah mendapat "besluit" dari residen Sumatera Barat. Pemerintah kolonial kemudian membagi anggota Kerapatan Adat menjadi dua jenis, pertama anggota yang berasal dari panghulu dan kemudian anggota yang berasal dari perorangan. Akan tetapi kebijakan tersebut ditolak oleh para *panghulu*.

Pada tanggal 3 September, 1938, pemerintah memberlakukan peraturan baru tentang nagari dan beberapa desa di luar Jawa / Madura, *Staatsblad* (Lembaran pemerintah) No 490/1938, yang dikenal dengan *Indlansche Gemeente Ordonnantie voor Buiten Gewesten* (IGOB). Peraturan ini juga mengatur tentang pengangkatan dan pemberhentian penghulu dan wali nagari; gaji untuk wali nagari; mekanisme pertemuan kerapatan adat; dan sanksi bagi pelanggaran. Dalam *Staatsblad* (Lembaran pemerintah) No 507/1931 yang

kemudian disempurnakan dalam *Staatsblad* Nomor 278/1938 diatur tentang konfederasi atau merger antar nagari atau pemisahan nagari menjadi dua atau lebih nagari.

Menurut Kemal (1964), perubahan mendasar dari nagari selama pemerintahan kolonial Belanda adalah transformasi sistem pemerintahan dari yang didasarkan pada kesatuan silsilah dan wilayah menjadi murni pada kesatuan. Terutama dengan masuknya elemen individual ke dalam Kerapatan Adat serta hak yang diberikan kepada residen untuk mengatur kebijakan mengenai nagari.

Dalam masa pendudukan Jepang dikarenakan mereka menduduki Indonesia dalam masa yang relatif singkat (sekitar 3 tahun), mereka tidak punya waktu untuk mengintervensi sistem pemerintahan nagari di Minangkabau. Hal ini secara otomatis pemerintahan nagari masih tetap mengacu pada *Indlansche Gemeente Ordonnantie voor Buiten Gewesten* (IGOB), *Staatsblad* Nomor 490/1938).

Pada awal tahun 1946, sesaat setelah kemerdekaan Indonesia, banyak suara dari orang-orang di Sumatera Barat mengatakan bahwa sistem pemerintahan nagari berdasarkan hukum kolonial tidak demokratis dan harus diubah. Trisiden Sumatera Barat mengumumkan Deklarasi No 20/1946. Deklarasi ini menyatakan bahwa kepala pemerintahan nagari terdiri dari Dewan Perwakilan Nagari, Dewan Harian Nagari (eksekutif) dan Wali nagari. Hal ini berbeda sekali dengan kondisi nagari menurut aturan sebelumnya yang menyatakan bahwa Kerapatan Adat terdiri dari panghulu dan anggota Dewan Perwakilan Nagari dipilih oleh rakyat secara langsung. Keputusan ditentukan berdasarkan suara mayoritas dan tidak didasarkan pada konsensus oleh para anggota. Kemal (1964) mencatat bahwa deklarasi ini telah membuat perubahan mendasar dan terbesar sepanjang sejarah pemerintahan nagari. Peraturan ini telah meminggirkan kelompok geneologis dari pemerintahan nagari. Jika seseorang panghulu menjadi anggota Kerapatan Adat. Maka sesungguhnya dia tidaklah mewakili kaumnya melainkan mewakili dirinya sendiri.

Kemudian pemerintah Sumatera Tengah telah memberlakukan Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Tengah No 50/GP/50 tentang Peraturan sementara tentang Pokok-Pokok Pembentukan Wilayah yang Berotonomi. Namun karena proses otonomi daerah harus diatur

oleh peraturan pemerintah di tingkat pusat, maka peraturan ini kemudian dibatalkan oleh Peraturan Presiden Republik Indonesia, tanggal 15 Januari 1954.

Pada tanggal 4 Januari 1955, Gubernur Sumatera Tengah telah mengumumkan Peraturan No E/G/55 tentang Pemerintahan Nagari. Dalam peraturan ini terlihat ada keinginan untuk membuat pemerintahan nagari menjadi lebih demokratis melalui mekanisme voting (suara terbanyak.) pada proses pengambilan keputusan dalam Kerapatan Adat Nagari. Peraturan ini juga memisahkan antara Dewan Perwakilan Rakyat Nagari dan Kerapatan Adat Nagari. Dewan Perwakilan Rakyat Nagari memiliki tugas berkaitan dengan urusan pemerintahan sementara Kerapatan Adat mengatur urusan yang berkaitan dengan adat istiadat.

Kondisi ini membuat dualisme pemerintahan di nagari sehingga menimbulkan banyak masalah dan distorsi (Kemal, 1964). Di satu sisi peraturan ini tidak memberikan akses terhadap kelompok genealogis langsung ke pemerintah nagari, namun dalam kenyataannya peran kelompok ini sangat besar dan berpengaruh serta diikuti oleh anggota kerabat mereka. Kondisi seperti ini membuat pemerintahan nagari tidak berjalan secara efektif. Setiap kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah nagari harus didukung oleh penghulu sebelum diberlakukan.

Pada tahun 1958 Gubernur Sumatera Barat telah mengeluarkan 2 peraturan, Peraturan pertama No GSB/1/KN/58, mengatur tentang pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian wali nagari. Peraturan ini disempurnakan dengan Peraturan No GSB/2/KN/58 tentang mekanisme pemilihan dan penunjukkan wali nagari. Kemudian pada tahun 1959, Gubernur Provinsi Sumatera Barat telah mengumumkan peraturan No 32/Desa/GSB/1959 tentang ketentuan mengenai susunan dan komposisi Kerapatan Adat Nagari. Peraturan tersebut telah membawa kembali posisi elit tradisional ke dalam pemerintah nagari. (Kemal, 1964).

Ketika Presiden Soekarno mengumumkan tentang "*Demokrasi terpimpin*" di awal dekade 60-an, semua aspek pemerintah haruslah mendukung "revolusi" termasuk untuk memasukkam anasir-anasir "revolusi" ke dalam pemerintahan nagari, melalui Peraturan No 3/Desa/GSB/1963. Peraturan ini menyebabkan elit tradisional kembali terpinggirkan. Mereka hanya memiliki satu posisi di dewan nagari, tempat mereka diisi oleh "elemen-elemen progresif" seperti kelompok

front nasional, perempuan, petani, buruh dan pemuda. (Kemal, 1964). Pada saat yang sama wali nagari menjadi sosok dominan dan sentral dalam nagari, kondisi ini jelas bertentangan dengan nilai-nilai inti budaya Minangkabau (Manan, 1995).

Pada akhir dekade 70-an, pemerintah pusat melakukan upaya menghapuskan pluralisme hukum yang berkaitan dengan pemerintahan desa dengan mengkonsolidasikan aturan yang sentralistis dan standarisasi terhadap berbagai variasi dalam pemerintahan desa. Berdasarkan Undang-Undang No. 5/1979 Tentang Desa, model desa Jawa dipakai menjadi bentuk standar dan nama pemerintahan tingkat terendah di seluruh Indonesia. Di Sumatera Barat, proses ini mulai dilaksanakan pada tahun 1983. Agar lebih mudah mengadopsi sistem dan struktur desa Jawa tersebut dan dengan mempertimbangkan bantuan pemerintah pusat untuk pembangunan, Pemerintah Daerah Sumatera Barat kemudian membagi 543 nagari yang ada di Sumatera Barat menjadi 3.516 desa (Benda-Beckmann, 2001). Sejak itu praktis pemerintahan nagari sudah tidak ada lagi. Hanya saja pemerintah Provinsi Sumatera Barat menyadari bahwa dengan meninggalkan struktur tradisional pastilah akan menimbulkan berbagai masalah. Peraturan Daerah No. 13/1983 kemudian dikeluarkan untuk mencoba memperbaiki keadaan, bahwa meskipun pemerintahan nagari sudah tidak ada lagi akan tetapi nagari masih diakui sebagai "*komunitas kultural*". Tapi usaha ini tidak memiliki makna yang signifikan bahkan menciptakan dualisme dalam pemerintahan di tingkat desa.

Penggantian dari nagari ke desa memiliki dampak buruk terhadap aspek sosial, ekonomi dan budaya (Hasbi, et.al, 1990). Pemerintah desa tidak mampu mengatur sumber daya ekonomi dan manusia. Pemerintah pusat menjadi sumber dukungan finansial yang signifikan terhadap pemerintahan desa. Kerapatan Adat Nagari yang tetap diakui keberadaannya oleh negara, namun dalam kenyataannya tidak memiliki otoritas yang nyata (Hasbi, 1990, Naim, 1990).

C. Babaliak ka Nagari: Otonomi Daerah di Sumatera Barat

Sejak jatuhnya Soeharto pada 1998, Indonesia telah mengalami proses desentralisasi, sebagai bagian dari transisi demokrasi. Oleh karena itu pemerintah Indonesia telah menerapkan UU 22/1999 tentang Pemerintah Daerah dan Desentralisasi, yang kemudian

direvisi menjadi UU 32/2004. Kondisi ini diasumsikan memberikan kekuasaan dan otonomi yang lebih luas bagi pemerintah daerah dalam menentukan dan melaksanakan proses pembangunan di daerahnya. Selain itu undang-undang ini dianggap lebih mengemukakan prinsip-prinsip demokratis dan keadilan serta meningkatkan kapasitas masyarakat sipil dan partisipasi masyarakat dengan memperkuat posisi representasi rakyat dalam meminta pertanggungjawaban eksekutif.

Di Sumatera Barat, Pemerintah Provinsi kemudian merespon proses desentralisasi dengan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 9/2000 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari yang kemudian direvisi menjadi Perda No. 2/2007. Keluarnya Perda mengenai pemerintahan nagari ini kemudian diikuti oleh keluarnya peraturan daerah ditingkat kabupaten mengenai hal yang sama. Jauh sebelum pemberlakuan UU No. 22/1999 ini berbagai suara di Sumatera Barat menginginkan kembalinya pemerintahan nagari. Hal itu juga disokong oleh berbagai hasil penelitian yang menunjukkan eksistensi pemerintahan desa yang lebih banyak ‘mudharat’ ketimbang manfaatnya. Reformasi kemudian menjadi momen penting untuk menegaskan dan “memproklamirkan” kembalinya pemerintahan nagari.

Perda No. 9/2000 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari tersebut disahkan pada Desember tahun 2000 dan efektif pada Januari 2001. Pada bagian preambule dinyatakan bahwa Sumatera Barat akan kembali ke pemerintahan nagari, diikuti oleh formula “*adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah, syarak mangato, adat mamakai, alam takambang jadi guru*”. Dalam Perda tersebut juga disebutkan bahwa kembali ke nagari yang dimaksud adalah kembali ke kondisi sebelum diberlakukannya UU No. 5/1979. Juga ditegaskan bahwa sumber daya nagari seperti pasar, lapangan, masjid dan mushalla, tanah, hutan, sungai, kolam, danau dan laut digunakan untuk menjadi sumber daya nagari (ulayat nagari), termasuk badan usaha dan properti bergerak lainnya (Benda-Beckmann, 2001).

Menurut peraturan ini, pemerintah nagari terdiri dari wali nagari terpilih, dan badan perwakilan nagari dan badan penasehat yang terdiri dari perwakilan dari empat atau lebih kategori kelompok masyarakat yaitu, tokoh agama, intelektual, perempuan dan pemuda. Wali nagari dan Badan Perwakilan Nagari bersama-sama menjalankan secara resmi pemerintah nagari secara bersama-sama. Kemudian ada dua lembaga lain, tetapi tidak termasuk ke dalam struktur

pemerintahan nagari, yakni majelis pertimbangan adat dan agama, berfungsi sebagai dewan penasehat wali nagari dan BPN. Lembaga lain yang penting adalah Kerapatan Adat nagari (KAN) yang berfungsi sebagai mediator perselisihan yang berkaitan dengan adat istiadat di nagari.

Dalam praktek begitu banyak kendala, masalah dan kontradiksi berkaitan dengan proses kembali ke nagari. Benda-Beckmann (2007) mencatat beberapa kendala terkait dengan tanah ulayat, struktur administrasi nagari, politik perubahan perbatasan, sumber daya alam dan hubungan antara pilar-pilar Minangkabau yakni, adat, islam dan negara. Naim (2008) mencatat ada masalah untuk mendefinisikan kategori kelompok yang harus diwakili dalam badan legislatif seperti niniak mamak, alim ulama, cadiak pandai, bundo kanduang (perempuan) dan pemuda. Siapa yang bisa di-klaim dan didefinisikan sebagai niniak mamak, alim ulama, cadiak pandai, *bundo kanduang* dan pemuda. Naim juga mempertanyakan dimana posisi birokrasi dan elit militer dalam struktur nagari baru tersebut. Pador (2002) juga melihat struktur nagari baru tersebut mengandung dualime kekuasaan dan memperkuat posisi negara *vis a vis* masyarakat. Dengan menggunakan ungkapan sinis khas pepatah Minangkabau Pador menilai implementasi sistem dan struktur nagari baru tersebut sebagai “Batuka baruak jo cigak” yang berarti tidak ada perbedaan dan kemajuan yang signifikan dengan kondisi sebelumnya.

D. Perempuan Dalam Pemerintahan Nagari

Dalam bagian sebelumnya telah dipaparkan tentang sejarah dan perkembangan pemerintahan nagari sejak pendudukan Belanda sampai era otonomi daerah. Aspek yang penting yang dapat digarisbawahi adalah bahwa tidak ada keterlibatan perempuan dalam pemerintahan nagari sebelumnya. Hal ini sangat berbeda dengan kondisi di mana perempuan terlibat dan berpartisipasi pada domain publik. Contoh yang baik adalah bagaimana pada tahun 1924 Hadisah dan kawan-kawan di Nagari Koto Gadang mengajukan petisi kepada Kerapatan Adat Nagari Koto Gadang untuk mencabut peraturan “*Buang Tikarang*” yang melarang perempuan Koto Gadang untuk menikah dengan lelaki dari luar nagari Koto Gadang (Hadler, 2009). Zubaidah Ratna Juita dan Rohana Koedoes adalah pelopor dalam gerakan emansipasi dan jurnalistik, yang mendirikan *Kerajinan Amai*

Setia, sebuah kelompok untuk mengembangkan pendidikan dan keterampilan bagi perempuan dan kemudian menerbitkan *Soenting Melayu*, surat kabar khusus untuk perempuan pada tahun 1912. Rahmah El Yunusiah telah mendirikan sekolah modern untuk perempuan *Diniyah Putri* di Padang Panjang pada tahun 1924. Selain itu pada tahun 1929 *Sarikat Kaoem Ibu Soematra* menyelenggarakan konferensi tentang kondisi perempuan Sumatera.

Namun ada satu informasi tentang perempuan yang menduduki jabatan penting selaku “mamak kalapo warih” di Kabupaten Solok yang dicatat oleh Korn (1941):

"... Sekatolah kami kerapatan nagari nan terseboet panghoeloe-pengholoe dan orang4 djinis, menjadikan sekarang seorang perempoean yang tertua lagi tjerdik nama si Djami soekoe Malajoe nagari Simanau, untoek menjadi kepala waris jang memegang segala harta poesaka Radjo Panghoeloe, Hutan sawah Sama Sekali ... "

Meski hanya satu bukti yang menunjukkan wanita pernah memiliki posisi dalam adat dan nagari, paling tidak fenomena itu menunjukkan bahwa seorang perempuan memiliki peluang untuk tampil pada posisi formal di dalam adat dan nagari. Absennya perempuan dalam pemerintahan nagari boleh jadi berhubungan dengan kuatnya pengaruh Islam dan kolonial terhadap adat Minangkabau dan pemerintahan nagari. Menurut Blackwood (2001) sejarah panjang dukungan kolonial dan negara untuk representasi laki-laki di Minangkabau menjadikan laki-laki pemegang kendali terhadap pemerintahan nagari sepenuhnya.

Dalam konteks ini “babaliak ka nagari” memiliki makna yang strategis untuk menata ulang posisi perempuan dalam politik formal di tingkat nagari. Peraturan Daerah Tingkat Provinsi dan Kabupaten tentang Pemerintahan Nagari yang baru memberikan peluang dan tempat kepada perempuan untuk terlibat dalam pemerintahan nagari sebagai anggota Badan Musyawarah Nagari (BAMUS). Pada BAB III pasal 12 ayat 1 Perda tersesbut mengatakan: anggota Badan Musyawarah Nagari terdiri dari perwakilan niniak mamak, alim ulama, cadiak pandai, bundo kanduang dan pemuda serta komponen lain yang berkembang di nagari dengan mempertimbangkan representasi wilayah (jorong) yang diputuskan melalui musyawarah.

Ayam Batino lah Bakukuak : Otonomi Daerah dan Keterlibatan Perempuan dalam Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat

Kondisi sekarang ini juga memberikan lebih banyak kesempatan dan peluang bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam struktur politik formal di tingkat nagari. Bahkan, juga terbuka peluang bagi perempuan untuk menjadi wali nagari. Hal itu dikarenakan dalam sistem sekarang ini wali nagari dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui PILWANA (Pemilihan Langsung Wali Nagari).

Saya mencatat ada 11 orang kandidat perempuan yang ikut bertarung dalam pilwana antara tahun 2007 – 2009 dan 4 (empat) orang diantaranya berhasil memenangkan pilwana perempuan dan terpilih menjadi wali nagari. Masing-masing adalah wali nagari Koto Lamo, Kecamatan Kapur IX, Kabupaten Lima Puluh Kota, wali Nagari Batu Basa, Kecamatan Pariangan, Kabupaten Tanah Datar, wali Nagari Tanjung Binkung, Kecamatan Kubung, dan Wali Nagari Aie Dingin, Kecamatan Lembah Gumanti di Kabupaten Solok. Juga tercatat ada 8 (delapan) orang perempuan menduduki jabatan wanita sebagai ketua Badan Musyawarah Nagari (BAMUS) dan setidaknya ada satu perempuan di setiap BAMUS.

Barangkali secara kuantitatif mungkin data ini tidak begitu signifikan, 4 (empat) orang wali nagari perempuan berbanding lebih dari 500 nagari di Sumatera Barat. (Ada 573 nagari sebelum implementasi Undang-Undang No. 5/1979. Ada 65 nagari telah bergabung menjadi bagian dari kota dan 4 nagari berada di Kabupaten Kepulauan Mentawai yang berencana mengembangkan pola desa tersendiri berbasis kultur Mentawai). Akan tetapi secara politis kondisi ini menjadi momentum yang sangat penting untuk mengembalikan posisi perempuan dalam wacana politik lokal dan pemerintahan nagari. Meminjam pepatah Minangkabau, kembali ke nagari tidak hanya memberikan kesempatan untuk “*ayam betina berkotek dan bertelur tapi juga berkokok*”

E. Penutup

Pemerintah nagari di Minangkabau, merupakan unit sosial dan politik, yang didasarkan pada kesatuan klan matrilineal dan dipimpin oleh sekelompok penghulu. Sepanjang keberadaannya nagari telah dipengaruhi oleh berbagai kekuatan eksternal, termasuk kolonialisme, Islam, dan negara. Tidak adanya perempuan dalam pemerintahan nagari mencerminkan kekuatan Islam, pengaruh kolonial dan

kebijakan pemerintah pusat berkaitan dengan adat Minangkabau dan pemerintahan *nagari*.

Ada banyak kontradiksi dan masalah yang berkaitan dengan proses “*kembali ke nagari*”. Masalah yang berkaitan dengan struktur administrasi nagari, sumber daya alam, politik perbatasan antar nagari dan hubungan antara pilar-pilar adat Minangkabau yakni Islam, adat dan negara. Proses otonomi daerah memberikan peluang dan kesempatan bagi perempuan untuk berpartisipasi dan terlibat dalam pemerintahan lokal. Dalam Perda tentang pemerintahan nagari disebutkan bahwa perempuan merupakan salah satu komponen Badan Musyawarah Nagari (BAMUS). Sistem pemilihan wali nagari yang bersifat langsung (Pilwana) juga memberikan peluang bagi perempuan untuk terpilih menjadi *wali nagari*.

F. Referensi

- Abdullah, Taufik., 1972. *Modernization in the Minangkabau World: West Sumatra in the Early Decades of the Twentieth Century*. In: Claire Holt, ed. *Culture and Politics in Indonesia*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press, pp. 179 -245.
- Asnan, Gusti., 2006. *Pemerintahan Sumatera Barat Dari VOC Hingga Reformasi*. Yogyakarta: Citra Pustaka.
- Benda-Beckman, Franz von and Keebet von Benda-Beckman., 2001. *Recreating the Nagari: Decentralization in West Sumatra*. *Max Planck Institute for Social Anthropology Working Papers No. 31*. Max Planck Institute, Halle/Saale.
- Biezeveld, Renske., 2002. *Between Individualism and Mutual Help: Social Security and Natural Resources in a Minangkabau Village*. Delf: Eburon.
- Biezeveld, Renske., 2007. *The Many Roles of Adat in West Sumatra*. In: Davidson Jamie. S and David Henley, eds., *The Revival of Tradition in Indonesia Politics: The Development of Adat from Colonialism to Indigenism*. London: Roudledge, pp. 203 – 223.

- Blackwood, Evelyn., 2000. *Webs of Power: Women, Kin, and Community in a Sumatran Village*. Cumnor Hill, Oxford: Rowman and Littlefield Publisher, Inc.
- Dt. Perpatih, Sjamsir., 1979?. *Alat-alat Perlengkapan Nagari Sepanjang Adat*.
- Dt. Perpatih, Sjamsir., 1979? *Alat-alat Perlengkapan Nagari Zaman I.G.O.B 1938, Staatsblad No. 490/1938*. (Nagari's Requirements according to Dutch Colonial Ordinance).
- Hadler, Jeffrey., 2009. *Muslim and Matriarchs: Cultural Resilience in Indonesia through Jihad and Colonialism*. Singapore: National University Press.
- Kemal, Iskandar., 1964. *Sekitar Pemerintahan Nagari Minangkabau dan Perkembangannya*. Padang: Percetakan Daerah Sumatera Barat.
- Korn, V.E., 1941. De Vrouwelijke Mama' in de Minangkabausche Familie. (Women Mamak in Minangkabau Family). *Bijdragen tot de Taal-, Land-, en Volkenkunde* 100(1), pp. 301 – 338.
- Manan, Imran., 1984. *A Traditional Elit in Continuity and Change: The Chiefs of the Matrilineal Lineages of the Minangkabau, West Sumatra*. PhD Theses. University of Illinois, Urbana Champaign.
- Manan, Imran., 1995. *Birokrasi Modern dan Otoritas Tradisional di Minangkabau: Nagari dan Desa di Minangkabau*. (Modern Bureaucracy and Traditional Authorities in Minangkabau: Nagari and Desa in Minangkabau). Padang: Yayasan Pengkajian Kebudayaan Minangkabau.
- Navis, A.A., 1984. *Alam Berkembang Jadi Guru*. Jakarta: Grafiti Pers.
- Pador, Zenwen. 2002. *Kembali ke Nagari, Batuka Baruak jo Cigak*. Padang: Lembaga Bantuan Hukum.

- Sihombing, Wahyu and Sjamsulbahri., 1975. *Peraturan-Perundangan Tentang Pemerintahan Nagari/Desa di Sumatera Barat* (Regulations about Nagari/Desa Government in West Sumatra). Padang: Bagian Penerbitan dan Bursa Buku, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Andalas.
- Westenenk, J.C., 1912., *De Minangkabausche Nagari*. (*Minangkabau Nagari*). Translated from Dutch by Mahyudin Saleh. Padang, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Andalas, 1969.

Undang-Undang/Peraturan/Regulations

- Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota, No. 1 Tahun 2001 tentang Pemerintah Nagari.
- Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Nagari.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung No. 22 Tahun 2001, Tentang Pemerintahan Nagari.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung No. 5 tahun 2007 Tentang Pemerintahan nagari.
- Peraturan Bupati Kabupaten Tanah Datar Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembentukan dan Tata Kerja Lembaga Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bund Kandung dan Pemuda Nagari
- Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar No. 4 Tahun 2008 Tentang Nagari.
- Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari.
- Peraturan Daerah Propinsi Sumatera barat No. 2 tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.

*Ayam Batino lah Bakukuak : Otonomi Daerah dan Keterlibatan Prempuan
dalam Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat*

*Undang-Undang Otonomi Daerah 1999 (UU RI. No. 22 Th. 1999).
1999. Jakarta: Sinar Grafika.*

*Undang-undang Pemerintah Daerah 2004 (UU RI No. 32 Th.2004).
2005. Jakarta: Sinar Grafika*
