

**LAPORAN PENELITIAN**

**SINERGITAS NINIK MAMAK DAN APARAT KEPOLISIAN  
DALAM MENYELESAIAN KONFLIK HUKUM PIDANA DI  
SUMATERA BARAT**

**Kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO)  
Fakultas Hukum Universitas Andalas  
dan Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas)  
Republik Indonesia**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PADANG2011**

## HALAMAN PENGESAHAN

1. Judul Penelitian : Sinergitas Ninik Mamak Dan Aparat Kepolisian Dalam Menyelesaikan Konflik Hukum Pidana Di Sumatera Barat
2. Ketua Peneliti :  
a. Nama Lengkap : Dr. Zainul Daulay, SH,MH  
b. Nip : 195911221986031002  
c. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala  
d. Jabatan : Deputi Direktur PUSaKO  
e. Fakultas/Bagian : Hukum/Hukum Internasional
3. Anggota Peneliti : 4 Orang, antara lain;  
1. Feri Amsari, S.H., M.H  
2. Charles Simabura, S.H., M.H.  
3. Khairul Fahmi, S.H.,M.H.  
4. Hengki Andora, S.H., LL.M
5. Lama Penelitian : 3 Bulan
6. Biaya Penelitian : Rp.167.325.000,-

Padang, 14 November 2011

Mengetahui;  
Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO)  
Fakultas Hukum Universitas Andalas

  
Prof. Dr. Saldi Isra, S.H.

Ketua Peneliti,

  
Dr. Zainul Daulay, S.H., M.H.

## DAFTAR ISI

HalamanPengesahaan

Kata Pengantar

Daftar Isi

### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Masalah Penelitian.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Mamfaat Penelitian.....	6
E. Kerangka Teori.....	7
a. Teori Perubahan Sosial.....	7
b. Teri Hegemoni dan Dominasi.....	9
c. Keadilan Restroratif ( <i>Restroratif Justice</i> ).....	16
F. Metode Penelitian.....	19
a. Spesifikasi dan Bahan Penelitian.....	20
b. Lokasi Penelitian.....	21
c. Alat Pengumpulan Data.....	23
d. Analisis Hasil Penelitian.....	23

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Sistem Hukum Adat Minangkabau.....	25
1. Hukum Adat dan Hukum Pidana Adat Minangkabau.....	25
a. Hukum Adat .....	25
b. Hukum Adat Minangkabau.....	26
c. Hukum Pidana Adat Minangkabau.....	27
2. Struktur dan Organisasi Masyarakat Hukum Adat Minangkabau.....	32
a. Sabuah Paruik.....	32
b. Suku.....	33
c. Kaum.....	34
d. Nagari Sebagai Persekutuan Hukum Adat Genealogis Matrilineal Teritorial.....	35
3. Lembaga Adat dan Fungsinya Dalam Masyarakat Menurut Hukum Adat Minangkabau.....	36
4. Penyelesaian Konflik dalam Masyarakat Menurut Hukum Adat Minangkabau.....	39
B. Diskresi Polisi ( <i>Police Discreation</i> ) dan Pemolisian Masyarakat ( <i>Community Policing</i> ) .....	41
1. Sistem Peradilan Pidana Sebagai Sistem Konvensional Penyelesaian Konflik Hukum Pidana.....	41

2. Diskresi Polisi dalam Penyelesaian Konflik Hukum Pidana.....	44
3. Pemolisian Masyarakat.....	49

### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Deskripsi Umum Lokasi Penelitian.....	65
1. Provinsi Sumatera Barat.....	65
2. Profil Nagari Penelitian.....	72
a. Nagari Air Tabit.....	72
b. Nagari Kapalo Hilalang.....	76
c. Nagari Simarok.....	78
d. Nagari Lubuk Kilangan.....	82
e. Nagari Limo Kaum.....	85
B. Peran Niniak Mamak dalam Penyelesaian Konflik Pidana di Sumatera Barat....	88
1. Fungsi dan Peran Niniak Mamak dalam Penyelesaian Konflik Hukum Pidana Masyarakat di Sumatera Barat.....	88
2. Penurunan Fungsi dan Peran Niniak Mamak dalam Penyelesaian Konflik Hukum Pidana Masyarakat di Sumatera Barat.....	110
a. Faktor Internal.....	110
b. Faktor Eksternal.....	118
C. Optimalisasi Peran Ninik Mamak dalam Penyelesaian Konflik Hukum Pidana Masyarakat Di Sumatera Barat.....	123
1. Peningkatan Sumber Daya Manusia.....	123
2. Mendorong Kehadiran Peran Negara.....	125
D. Paradigma Baru Penyelesaian Konflik Hukum Pidana.....	126
1. Sinergitas Mekanisme Penyelesaian Konflik Hukum Pidana Menurut Hukum Adat dan Hukum Negara.....	126
2. Kemitraan Ninik Mamak dan Polisi dalam Menyelesaikan Konflik Hukum Pidana.....	129
a. Bentuk dan Jenis Konflik Hukum Pidana dengan Melibatkan Ninik Mamak.....	129
b. Mekanisme Penyelesaian Konflik Hukum Pidana dengan Melibatkan Niniak Mamak.....	130

### **BAB IV KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

A. Kesimpulan.....	138
B. Rekomendasi.....	140
<b>Daftar Pustaka.....</b>	<b>142</b>

## KATA PENGANTAR

Sebagian tindak pidana yang terjadi di nagari, adalah tindak pidana yang dilakukan oleh orang yang dikenal oleh pihak korban, karena hubungan tertentu. Hubungan tersebut berupa hubungan keluarga, hubungan sesama warga satu kampung, dan lain-lain. Hubungan keluarga yang terdapat dalam berbagai kasus tersebut dapat mengakibatkan konflik baru yang ditimbulkan oleh tindak pidana yang terjadi, berupa rusaknya hubungan silaturahmi yang ada di antara para pihak. Kondisi ini tidak dapat dipulihkan jika tindak pidana yang terjadi hanya diselesaikan melalui mekanisme normatif positivistik. Padahal salah satu tujuan yang hendak dicapai oleh hukum pidana dengan menghukum pelakunya adalah pemulihan keseimbangan/keselarasan yang terganggu karena terjadinya tindak pidana tersebut (*restitutio des integrum*).

Kondisi demikian mengharuskan adanya alternatif lain dalam penyelesaian konflik hukum pidana. Penyelesaian alternatif tersebut dapat mencegah terjadinya konflik baru dalam hubungan antar keluarga, karena dapat mengakomodir kepentingan para pihak, tanpa melalui mekanisme sistem peradilan pidana, yang justru dapat menimbulkan konflik baru. Model penyelesaian alternatif tersebut harus melibatkan para pemimpin informal di antara masyarakat, seperti ninik mamak, para tetua adat, kaum cerdik pandai, dan alim ulama.

Model penyelesaian konflik hukum pidana dalam masyarakat (adat) melalui ninik mamak selaku tetua adat, sesungguhnya pernah berlangsung dalam masyarakat Minangkabau. Peran ninik mamak dalam menyelesaikan konflik yang terjadi dalam masyarakat adat sedemikian besar, hingga masa-masa awal terbentuknya negara kesatuan RI. Para ninik mamak nan arif dan bijaksana amat disegani karena dianggap memiliki pengetahuan seluas lautan dan selebar daratan. Peran ninik mamak yang demikian termasuk pula di dalamnya konsep penghukuman dan pencegahan serta perubahan sosial yang terjadi sebagai dampak tindak kriminal dengan memperkuat kembali nilai nilai moral (*reenforcing of moral value*), memperkuat kesadaran kolektif (*strengthening the collective solidarity*), menegaskan kembali atau memperkuat rasa aman (*reaffirmation of the public feeling of security*), mengurangi atau meredakan ketakutan (*alleviation of fears*), serta melepaskan ketegangan (*release of tentions*).

Namun peran ninik mamak seperti itu mengalami kemunduran ketika hukum negara, dengan berbagai peraturan perundangan yang diberlakukan, semakin mengeliminasi eksistensi hukum adat (termasuk lembaga adat, pranata hukum, dan pemimpin adat). Negara melalui aparat penegak hukumnya memonopoli penyelesaian konflik hukum (khususnya hukum pidana) tanpa memberi ruang sedikitpun bagi hadirnya mekanisme alternatif terhadap penyelesaian konflik hukum pidana. Saat ini, ketika sebagian masyarakat hukum adat menyadari bahwa mekanisme penyelesaian konflik hukum pidana yang diterapkan oleh aparat penegak hukum, tidak membawa keadilan dan keseimbangan dalam keharmonisan hidup bermasyarakat, maka mekanisme alternatif yang melibatkan pemimpin adat menjadi suatu pilihan.

Penelitian ini merupakan upaya untuk melihat permasalahan tersebut dan menemukan jalan keluarnya. Diharapkan institusi penegak hukum, terutama Kepolisian dapat memerhatikan kondisi ini sehingga mampu menempatkan mekanisme penyelesaian konflik secara adat secara proporsional. Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) sebagai peneliti telah berhasil menelusuri problematika inti dari permasalahan tersebut.

## BAB I

# PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Dalam pergaulan antar individu dalam masyarakat, dengan kepentingan dan tingkah laku yang berbeda-beda, konflik merupakan sebuah keniscayaan. Untuk mencegah timbulnya konflik antar berbagai kepentingan individu atau kelompok masyarakat itulah, disepakati norma-norma tertentu yang mengatur hubungan antar individu atau antar kelompok. Norma-norma tersebut berupa norma kesusilaan, norma kesopanan, norma agama, norma hukum, dan sebagainya. Dalam perkembangannya pembentukan norma-norma tersebut tidak selamanya datang dari masyarakat tersebut sebagai kesepakatan bersama (*bottom up*), tetapi juga dibentuk dari atas oleh penguasa (pemerintah) untuk tujuan tertentu (*topdown*).<sup>1</sup>

Sekalipun sudah ada berbagai norma yang mengatur perikehidupan warga masyarakat, konflik dalam masyarakat tetap terjadi. Dari perspektif hukum, konflik tersebut dapat saja berupa konflik dalam hukum perdata, hukum dagang, hukum tata negara, maupun dalam hukum pidana. Konflik dalam hukum pidana terjadi manakala seorang atau beberapa orang melanggar ketentuan hukum pidana, atau sering disebut melakukan tindak pidana. Misalnya melakukan pencurian, penipuan, penganiayaan, pemerasan, atau pun kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), dan lain-lain.

Pelanggaran terhadap ketentuan hukum pidana (dalam hal ini KUHP dan Peraturan Hukum Pidana Khusus di luar KUHP) telah memiliki mekanisme penyelesaian sendiri, yaitu melalui Sistem Peradilan Pidana. Dengan mekanisme ini, seorang pelaku tindak pidana (orang yang diduga telah melanggar ketentuan Hukum Pidana) akan diproses oleh aparat penegak hukum. Proses tersebut berawal dari penyelidikan dan penyidikan oleh Kepolisian, penuntutan oleh Kejaksaan, sampai pada persidangan oleh hakim di Pengadilan. Setelah divonis

---

<sup>1</sup> Von Savigny mengatakan bahwa berdasarkan asal mula terjadinya, hukum dibedakan atas hukum yang berasal dari masyarakat (*the living law*) dan hukum yang berasal dari penguasa (hukum tertulis). Von Savigny sebagaimana dikutip dalam Rusli Efendi dkk, *Teori Hukum*. Ujung Pandang: Hassanudin Press, 1994, hlm. 5

bersalah maka si pelaku akan menjalani hukumannya (pidananya) di Lembaga Pemasyarakatan (LP) selama waktu yang telah ditentukan.

Setelah menjalani hukumannya diharapkan seorang pelaku tindak pidana akan keluar dari LP dan kembali ke masyarakatnya, untuk hidup secara benar menurut norma-norma yang telah disepakati. Namun kenyataan memperlihatkan bahwa tidak ada jaminan seorang bekas narapidana yang kembali ke dalam masyarakat akan menjalani kehidupan sebagaimana diatur norma-norma yang ada. Fakta yang ada memperlihatkan bahwa banyak mantan narapidana kembali melanggar norma-norma tersebut dan kembali ke LP.<sup>2</sup>

Mekanisme penyelesaian konflik hukum pidana seperti diuraikan tadi juga menimbulkan ketidakpuasan pada pihak korban, karena kepentingan korban tindak pidana tidak terakomodir dalam proses peradilan pidana tersebut. Meski Ketentuan Hukum Acara Pidana (KUHP) yang berlaku sekarang, mengatur tentang hak korban untuk mengajukan gugatan ganti rugi kepada pelaku, dalam praktiknya hak tersebut sulit terwujud karena berbagai kendala.<sup>3</sup>

Dalam perkembangan praktik hukum pidana, telah menjadi suatu diskursus sejak tiga dasawarsa terakhir mengenai efektivitas mekanisme penegakan hukum pidana melalui Sistem Peradilan Pidana seperti di atas. Dalam berbagai laporan dikemukakan bahwa hakim di Mahkamah Agung mempunyai beban kerja yang sangat berat, karena harus menghadapi tumpukan perkara (pidana maupun perdata) yang tiap tahun semakin menggunung.<sup>4</sup> Dengan jumlah perkara yang sedemikian banyak, hakim agung harus dapat menyelesaikan perkara rata-rata per tahun sebanyak 3000 hingga 4000 perkara.<sup>5</sup>

Penumpukan perkara di Mahkamah Agung disinyalir sebagai akibat dari ketidakpuasan para pihak (*justisiabelen*) terhadap putusan hakim di tingkat

---

<sup>2</sup> Shinta Agustina, dkk. *Eksistensi Pidana Penjara Jangka Pendek dalam Perspektif Sistem Pemasyarakatan*. Laporan Penelitian Dosen Muda, Fakultas Hukum-Universitas Andalas, Padang, 2001, hlm. 43

<sup>3</sup> Rika Sesti Fauzi, *Penggabungan Gugatan Ganti Kerugian dalam Perkara Pidana*. Skripsi, Fakultas Hukum-Universitas Andalas, Padang, 2008, hlm. 54

<sup>4</sup> Data terakhir menunjukkan adanya tumpukan perkara pidana sebanyak 25.546 perkara hingga Desember 2005. Mahkamah Agung RI, *Laporan Tahunan 2005*. Jakarta, hlm. 25

<sup>5</sup> *Ibid.*

pertama maupun di tingkat banding.<sup>6</sup> Hal ini didukung oleh peraturan yang ada untuk mengajukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung, yang tidak memberi batasan perkara yang boleh diajukan kasasi, sehingga semua orang yang menjalani proses hukum, mengajukan kasasi atau Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung.<sup>7</sup> Sebab lain adalah adanya upaya menunda waktu oleh pihak yang kalah untuk melaksanakan putusan pengadilan (*buying time*). Sudah menjadi pengetahuan umum di antara para pencari keadilan bahwa proses peradilan di Mahkamah Agung dapat berlangsung lama, bahkan bertahun-tahun tanpa ada suatu kepastian batas waktu.<sup>8</sup> Menumpuknya perkara di Mahkamah Agung juga disebabkan oleh prosedur pengajuan perkara yang terbilang mudah,<sup>9</sup> sementara sarana atau wahana penyelesaiannya tidak mengalami perkembangan.

Di pihak lain perkembangan masyarakat memperlihatkan bahwa semakin banyak jumlah pelanggaran hukum pidana. Fakta ini diikuti oleh semakin banyak pula jumlah narapidana di LP, yang mengakibatkan keadaan beberapa LP di Indonesia sudah mengalami kelebihan kapasitas (*overloaded*).<sup>10</sup> Hal mana menyebabkan Kementerian Hukum dan HAM pada tahun 2009 memberikan amnesti kepada lebih dari sepertiga narapidana sehingga mereka ke luar LP pada tahun 2009.<sup>11</sup>

Meningkatnya jumlah tindak pidana yang terjadi juga terdapat di wilayah Sumatera Barat.<sup>12</sup> *Crime Index* yang terdapat di Polda Sumbar memperlihatkan peningkatan jumlah dan kualitas pada beberapa jenis tindak pidana. Di antaranya adalah tindak pidana pencurian, baik pencurian biasa maupun pencurian dengan

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 27

<sup>7</sup> Pembatasan terhadap perkara yang dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung baru dikenal setelah keluarnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

<sup>8</sup> Satu contoh tentang hal ini adalah putusan kasasi MA dalam kasus korupsi anggota DPRD Sumbar, yang sebagian telah diputus tahun 2005, tapi satu berkas yang tersisa baru diputus 10 Oktober 2007. Kompas, 14 Oktober 2007, hlm. 4

<sup>9</sup> *Calon Hakim Agung Kritik Menumpuknya Perkara di Mahkamah Agung*, <http://bataviase.co.id/node/102126>, diakses tanggal 20 Juni 2011

<sup>10</sup> *Harian Kompas*, Selasa 12 Maret 2007, hlm. 8

<sup>11</sup> Kementerian Hukum dan HAM akan melakukan seleksi terhadap narapidana yang akan mendapatkan fasilitas tersebut, misalnya mereka yang telah melaksanakan pidananya lebih dari dua pertiga masa hukuman, mereka yang berkelakuan baik, dan lain sebagainya. *Harian Padang Ekspres*, Rabu, 13 Maret 2009, hlm. 7.

<sup>12</sup> Beberapa kejahatan yang meningkat secara kuantitatif antara lain Tindak Pidana Narkotika, pencurian biasa, dan pencurian dengan kekerasan, serta penganiayaan. Lihat Tri Agus Heru, 2008. *Pendekatan Terpadu Dalam Penanggulangan Kejahatan Narkotika di Padang*. Tesis, Program Pascasarjana-Universitas Andalas, Padang, hlm. 79.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 80

kekerasan, penganiayaan, kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dan tindak pidana narkotika.<sup>13</sup>

Dari berbagai tindak pidana yang terjadi, khususnya di daerah-daerah pedesaan (**nagari** bagi daerah Sumatera Barat), sebagian kejahatan dilakukan oleh orang yang dikenal oleh pihak korban, karena hubungan tertentu. Hubungan tersebut berupa hubungan keluarga (baik hubungan darah maupun semenda), hubungan sesama warga satu kampung, hubungan pekerja dengan majikan, dan lain-lain.<sup>14</sup> Hubungan keluarga yang terdapat dalam berbagai kasus tersebut dapat mengakibatkan konflik baru yang ditimbulkan oleh tindak pidana yang terjadi, berupa rusaknya hubungan silaturahmi yang ada di antara para pihak. Kondisi ini tidak dapat dipulihkan jika tindak pidana yang terjadi hanya diselesaikan melalui mekanisme normatif positivistik. Padahal salah satu tujuan yang hendak dicapai oleh hukum pidana dengan menghukum pelakunya adalah pemulihan keseimbangan/keselarasan yang terganggu karena terjadinya tindak pidana tersebut (*restitutio des integrum*).

Kondisi demikian mengharuskan adanya alternatif lain dalam penyelesaian konflik hukum pidana. Penyelesaian alternatif tersebut dapat mencegah terjadinya konflik baru dalam hubungan antar keluarga, karena dapat mengakomodir kepentingan para pihak, tanpa melalui mekanisme sistem peradilan pidana, yang justru dapat menimbulkan konflik baru. Model penyelesaian alternatif tersebut harus melibatkan para pemimpin informal di antara masyarakat, seperti ninik mamak, para tetua adat, kaum cerdik pandai, dan alim ulama.

Model penyelesaian konflik hukum pidana dalam masyarakat (adat) melalui ninik mamak selaku tetua adat, sesungguhnya pernah berlangsung dalam masyarakat Minangkabau. Peran ninik mamak dalam menyelesaikan konflik yang terjadi dalam masyarakat adat sedemikian besar, hingga masa-masa awal terbentuknya negara kesatuan RI. Para ninik mamak nan arif dan bijaksana amat disegani karena dianggap memiliki pengetahuan seluas lautan dan selebar daratan.

---

<sup>14</sup> Efren Nova dan Shinta Agustina, 2007. *Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan Dalam Perkawinan*. Laporan Penelitian Studi Kajian Wanita, Padang: Lembaga Penelitian Unand, hlm. 34

Peran ninik mamak yang demikian termasuk pula di dalamnya konsep penghukuman dan pencegahan serta perubahan sosial yang terjadi sebagai dampak tindak kriminal dengan memperkuat kembali nilai-nilai moral (*reenforcing of moral value*), memperkuat kesadaran kolektif (*strengthening the collective solidarity*), menegaskan kembali atau memperkuat rasa aman (*reaffirmation of the public feeling of security*), mengurangi atau meredakan ketakutan (*alleviation of fears*), serta melepaskan ketegangan (*release of tensions*). Yang terpenting dari peran ninik mamak pada waktu itu adalah kekuatan kontrol sosial ninik mamak yang kemudian didelegasikan kepada orang tua dan masyarakat sekitar yang berinteraksi dengan yang bersangkutan.

Namun peran ninik mamak seperti itu mengalami kemunduran ketika hukum negara, dengan berbagai peraturan perundangan yang diberlakukan, semakin mengeliminasi eksistensi hukum adat (termasuk lembaga adat, pranata hukum, dan pemimpin adat). Negara melalui aparat penegak hukumnya memonopoli penyelesaian konflik hukum (khususnya hukum pidana) tanpa memberi ruang sedikitpun bagi hadirnya mekanisme alternatif terhadap penyelesaian konflik hukum pidana. Saat ini, ketika sebagian masyarakat hukum adat menyadari bahwa mekanisme penyelesaian konflik hukum pidana yang diterapkan oleh aparat penegak hukum, tidak membawa keadilan dan keseimbangan dalam keharmonisan hidup bermasyarakat, maka mekanisme alternatif yang melibatkan pemimpin adat menjadi suatu pilihan. Supandi, salah seorang calon hakim agung dalam *fit and proper-test*-nya mengungkapkan perlunya pengembangan penyelesaian perkara di luar pengadilan. Hal ini agar masyarakat memiliki alternatif untuk menyelesaikan perkara, yang tujuannya antara lain agar perkara tidak menumpuk di pengadilan.<sup>15</sup>

Masyarakat adat minangkabau sebenarnya memiliki berbagai mekanisme adat dalam menyelesaikan persoalan. Masyarakat minangkabau meyakini bahwa tidak ada masalah atau konflik yang tidak dapat diselesaikan. Seperti tergambar dalam pepatah yang mengatakan “*ndak ado karuah nan indak ka janiah, ndak ado kusuik nan indak ka salasai*” (tidak ada air kotor yang tidak akan bersih, tidak ada

---

<sup>15</sup> Calon Hakim Agung Kritik Menumpuknya Perkara di Mahkamah Agung, <http://bataviase.co.id/node/102126>, diakses tanggal 20 Juni 2011, *loc.cit.*

masalah yang tidak dapat diselesaikan). Dalam penyelesaian masalah tersebut, ninik mamak memiliki peran penting, baik sebagai individu maupun sebagai anggota dalam lembaga adat seperti Kerapatan Adat Nagari (KAN). Dalam posisi yang demikian, peran ninik mamak sangat diperlukan. Disamping dapat membantu meringankan beban kerja aparat penegak hukum, juga dapat memperkuat kembali tatanan kehidupan sosial masyarakat hukum adat minangkabau.

## **B. MASALAH PENELITIAN**

Dari gambaran yang terungkap pada bagian latar belakang tadi terlihat adanya penurunan peran ninik mamak dalam penyelesaian konflik hukum di masyarakat. Kondisi yang ada juga mengungkapkan kebutuhan akan berperannya kembali ninik mamak dalam penyelesaian konflik hukum tersebut, termasuk konflik hukum pidana. Untuk itu perlu dirumuskan permasalahan utama dalam penelitian ini untuk mencari jawaban bagi persoalan di atas, sebagai berikut:

1. Apa saja faktor penyebab berkurangnya peran ninik mamak dalam penyelesaian konflik hukum pidana di Sumatera Barat?
2. Bagaimanakah cara mengembalikan peran ninik mamak dalam penyelesaian konflik Hukum Pidana di Sumatera Barat?
3. Bagaimana mensinergikan peran ninik mamak dan kepolisian dalam penyelesaian konflik Hukum Pidana di Sumatera Barat?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Menemukan dan menganalisis faktor-faktor penyebab berkurangnya peran ninik mamak dalam penyelesaian konflik hukum pidana di Sumatera Barat.
2. Merumuskan mekanisme peran ninik mamak dalam penyelesaian konflik Hukum Pidana di Sumatera Barat.
3. Merumuskan kerjasama yang saling mendukung antara ninik mamak dan kepolisian dalam penyelesaian konflik Hukum Pidana di Sumatera Barat.

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Terbangunnya sinergitas antara masyarakat adat dengan pemerintah dalam penyelesaian konflik, khususnya di bidang hukum pidana.
2. Penyelesaian konflik oleh niniak mamak akan dapat mengurangi beban kerja aparat penegak hukum, khususnya penyidik Polri.
3. Menjadi salah satu alternatif upaya mengurangi penumpukan perkara di pengadilan, khususnya di Mahkamah Agung.
4. Terwujudnya keadilan restoratif (*restorative justice*) dan pulihnya keseimbangan masyarakat (*restitutio des integrum*) dalam tiap penyelesaian konflik hukum pidana.

## **E. KERANGKA TEORI**

Teori yang digunakan dalam memahami faktor yang melatarbelakangi menurunnya peran ninik mamak dalam penyelesaian konflik hukum pidana adalah: *pertama*, teori-teori perubahan sosial. *Kedua*, teori Antonio Gramsci tentang hegemoni dan dominasi. *Ketiga*, Konsep Restorative Justice. Teori-teori tersebut dianggap membantu dalam menganalisis perubahan-perubahan apa yang terjadi dalam masyarakat hukum adat (khususnya institusi ninik mamak). Teori tersebut diharapkan mampu menjelaskan secara teoritik mengapa terjadi penurunan peran ninik mamak dalam penyelesaian konflik hukum pidana, serta pentingnya mengembalikan peran tersebut dalam upaya mencari keadilan restoratif.

### **1. Teori Perubahan Sosial**

Teori perubahan sosial adalah teori tentang bagaimana suatu masyarakat berubah serta dinamika dan proses sekitar perubahan tersebut.<sup>16</sup> Wilbert Moore mendefinisikan perubahan sosial sebagai perubahan penting dari struktur sosial, dan yang dimaksud dengan struktur sosial adalah pola-pola perilaku dan interaksi sosial.<sup>17</sup> Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa perubahan tersebut mengenai struktur seperti norma, nilai dan fenomena kultural.<sup>18</sup> Sedangkan Emile Durkheim mengemukakan bahwa perubahan utama manusia itu menyangkut persoalan

---

<sup>16</sup> Mansour Faqih, *Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Yogyakarta, 2003, hlm. 11

<sup>17</sup> Robert H. Lauer, *Perspektif Tentang Perubahan Sosial (Edisi Kedua)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm.4

<sup>18</sup> *Ibid.*

hukum, moralitas, profesi, keluarga dan kepribadian, ilmu pengetahuan, seni dan juga agama.<sup>19</sup>

Banyak pendapat yang berbicara tentang kenapa dan bagaimana perubahan sosial tersebut terjadi. Thorstein Veblen berpendapat bahwa pola keyakinan dan perilaku manusia terutama dibentuk oleh cara mencari nafkah dan mendapatkan kesejahteraannya, yang selanjutnya adalah fungsi teknologi.<sup>20</sup> Veblen menilai adanya hubungan yang tidak terelakkan antara teknologi dan ekonomi di satu pihak, dan perubahan sosial di pihak lain. Veblen melihat lebih pada bahwa perubahan sosial terjadi karena faktor materiil.

Sementara itu, Whitehead dengan menggunakan perspektif lain berpendapat bahwa perubahan terjadi karena adanya peranan ide, ideologi atau nilai-nilai. Ia menekankan peranan ideologi atau nilai-nilai sebagai faktor yang mempengaruhi perubahan. Selain faktor materiil dan ide, beberapa pemikir juga melihat bahwa interaksi sosial sebagai mekanisme yang menggerakkan perubahan, terutama menggerakkan konflik. Hubungan antara konflik dan perubahan cenderung menjadi satu proses yang berlangsung dengan sendirinya terus-menerus, karena perubahan dapat menimbulkan konflik baru, dan seterusnya.<sup>21</sup> Walaupun demikian, Anderson melalui penelitiannya menilai bahwa perubahan juga dapat terjadi tanpa konflik.<sup>22</sup>

Lain lagi halnya dengan apa yang disampaikan Hage dan Aiken. Dalam studi yang mereka lakukan disimpulkan bahwa sifat struktural seperti sentralisasi, formalisasi, dan statifikasi, jauh lebih erat hubungannya dengan perubahan.<sup>23</sup> Dari studi tersebut dipahami bahwa struktur organisasi lebih penting perannya dalam mempengaruhi perubahan ketimbang kombinasi kepribadian tertentu di dalam organisasi. Dalam hal ini, pemerintah (di semua tingkatan) benar-benar adalah faktor yang teramat penting sebagai perintang atau sebagai pemimpin perubahan.

---

<sup>19</sup> Hujair Sanaky, Sakral (*Sacred*) dan Profan (Studi Pemikiran Emile Durkheim Tentang Sosilogi Agama), Makalah dalam Diskusi Program Doktor (S3) Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 6 Oktober 2005

<sup>20</sup> Robert H. Lauer, *Op.cit.*, hlm. 206

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 290

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 292

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 313

Selain pemerintah, elit non-politik dan pemuda juga dapat menggunakan tekanan yang akhir menimbulkan perubahan. Karl Mannheim menilai bahwa dalam masyarakat demokratis di dunia modern terdapat bermacam-macam elit; yang terpenting adalah elit politik, organisator, intelektual, seniman, moralis dan elit agama.<sup>24</sup> Menurut jalannya perubahan disebabkan aktivitas elit tersebut.

## **2. Teori Hegemoni dan Dominasi**

Hegel berpendapat bahwa negara merupakan penjelmaan dari ide yang universal, sedangkan individu merupakan penjelmaan dari yang partikular.<sup>25</sup> Walau negara merupakan penjelmaan ide universal sebagaimana konsepsi Hegel, namun negara tidak dapat melepaskan dirinya dari kondisi yang paradoks. Menurut Chandhoke, negara memainkan peranan yang paradoks dalam kehidupan individu dan kolektif; di satu sisi negara adalah lembaga koersif, dan di lain pihak negara memberikan perlindungan dan keuntungan pada anggotanya.<sup>26</sup> Lebih jauh Chandhoke menjelaskan meskipun negara merepresentasikan kepentingan kelas-kelas dominan, namun negara juga merupakan tempat diformulasikan kepentingan umum masyarakat. Ketika negara membangun kerangka politik yang legal dan koersif di mana di dalamnya termasuk masyarakat, berarti negara juga membangun rasa memiliki pada komunitas politik. Jika negara menjadi instrumen yang memelihara hukum dan ketertiban, negara juga menjadi lembaga yang menyalurkan keadilan. Dalam konteks ini pertanyaan yang muncul adalah bagaimana negara mengartikulasikan dan merealisasikan misi dan kehendaknya terhadap masyarakat? Hubungan negara dengan rakyat dapat dihampiri dengan pendekatan dominasi dan hegemoni.

Biasanya kontrol sosial dilakukan oleh suatu kelompok dalam relasi kekuasaan mengambil dua bentuk dasar, *pertama*, melalui proses mempengaruhi perilaku dan politik secara eksternal melalui ganjaran dan hukum. *Kedua*, lewat proses mempengaruhi secara internal dengan menentukan keyakinan diri ke replika norma-norma yang berkembang. Bentuk pertama dikenal dengan dominasi dan yang kedua hegemoni. Pemikiran ini dapat ditemukan dalam konsep Antonio

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 347

<sup>25</sup> Arief Budiman, *Teori Negara; Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, Gramedia, Jakarta, 2002, hlm. 16

<sup>26</sup> Neera Chandhoke, *Benturan Negara dan Masyarakat Sipil*, Wacana, Yogyakarta, 2001, hlm. 62

Gramsci yang melihat supremasi suatu kelompok mewujudkan diri dalam dua cara, *pertama*, dominasi dan *kedua*, kepemimpinan intelektual dan moral. Yang pertama melakukan dominasi terhadap kelompok-kelompok sosial oposisi untuk menghancurkan atau menundukkan, bahkan mungkin dengan menggunakan kekuatan bersenjata. Dan yang kedua, kelompok sosial memimpin kelompok kerabat dan sekutu mereka. Gramsci menjelaskan;

bahwa supremasi sebuah kelompok sosial memanifestasikan dirinya sendiri dengan dua cara, sebagai 'dominasi' dan sebagai 'kepemimpinan intelektual dan moral'. Sebuah kelompok sosial mendominasi kelompok-kelompok antagonis, yang mana ia cenderung untuk 'melikuidasi', atau untuk menundukkan bahkan mungkin oleh angkatan bersenjata; ia memimpin kelompok-kelompok sekutu dan keluarga. Sebuah kelompok sosial dapat, atau karenanya harus sudah melakukan 'kepemimpinan' sebelum memenangkan kekuatan pemerintah; ia sebelumnya menjadi dominan ketika ia menggunakan kekuasaan, tetapi bahkan jika ia menggenggamnya erat, ia harus terus memimpin.<sup>27</sup>

Jadi, ada perbedaan oleh Gramsci antara dominasi dengan hegemoni; hegemoni bukan hubungan dominasi dengan menggunakan kekuasaan, melainkan hubungan persetujuan dengan menggunakan kepemimpinan politik dan ideologi. Muhadi (2006) mengulas, bahwa dengan hegemoni, bagaimana yang dikuasai mematuhi penguasa, yang dikuasai tidak hanya harus merasa mempunyai dan menginternalisasi nilai-nilai serta norma penguasa, lebih dari itu mereka juga harus memberikan persetujuan atas subordinasi mereka. Berbeda dengan hegemoni, Gramsci mendudukan dominasi sebagai kekuasaan ditopang oleh kekuatan fisik.

Berkaitan dengan relasi kekuasaan antara penguasa dengan yang dikuasai menurut Femia ada tiga bentuk konformitas;<sup>28</sup> *pertama*, karena rasa takut; bahwa orang menyesuaikan diri karena takut akan menerima konsekuensi-konsekuensi bila ia tidak menyesaikannya, seperti pemberian sanksi. *Kedua*, karena terbiasa; bahwa orang menyesuaikan diri karena terbiasa mengikuti tujuan-tujuan dengan cara-cara tertentu. Konformitas dalam hal ini merupakan soal partisipasi yang terefleksikan dalam hal bentuk aktifitas yang tetap, sebab orang menganut pola-

---

<sup>27</sup> Antonio Gramsci, *Sejarah dan Budaya*, Pustaka Prometheus, Surabaya, 2000, hlm. 211

<sup>28</sup> Nezar Patria & Andi Arif, *Antonio Gramsci: Negara dan Hegemoni*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm. 125

pola tingkah laku tertentu dan jarang dimungkinkan untuk menolak. *Ketiga*, karena kesadaran dan persetujuan; bahwa konformitas yang muncul dari tingkah laku mempunyai tingkat-tingkat kesadaran dan persetujuan dengan unsur tertentu dalam masyarakat.

Dari ketiga konformitas di atas, dapat diidentifikasi bahwa pada level pertama yang terjadi justru dominasi, sedangkan hegemoni justru dikarakteristikan oleh bentuk yang ketiga. Hegemoni tumbuh dari semacam tingkat pencapaian kesadaran atau persetujuan terhadap elemen-elemen inti masyarakat. Tipe perilaku tersebut terkait dengan konsep legitimasi dengan adanya suatu kepercayaan bahwa tuntutan untuk bersetuju merupakan suatu hal yang kurang lebih sah dan pantas. Sepintas kelihatan ada suatu hipotesa dari konsep hegemoni Gramsci bahwa pada suatu keteraturan sosial yang stabil mestinya terdapat suatu sub-starata persetujuan yang sangat kuat, sehingga dapat menghalau masuknya kekuatan kepentingan yang berbeda. Dan persetujuan semacam itu haruslah berkaitan erat dengan hal-hal spesifik, misalnya, orang, kepercayaan, nilai-nilai, lembaga, dan lain-lain.

Sebelum mengelaborasi konsep hegemoni, selintas perlu dikemukakan tentang dominasi. Pembilahan dominasi dengan hegemoni hanya merupakan kebutuhan teoritis, sedangkan dalam praksisnya tidak terelakkan bahwa dominasi dan sebaliknya sering berdempetan dan bekerjasama dalam memperkukuh sebuah kekuasaan kelas dominan. Dominasi adalah suatu bentuk hubungan kekuasaan yang si penguasa sadar akan haknya untuk memerintah, sedangkan yang di perintah sadar bahwa adalah menjadi kewajiban untuk taat kepada perintah penguasa.<sup>29</sup>

Konsep dominasi sebenarnya dapat dilacak dari pemikiran Karl Marx yang tergambar dari analisisnya terhadap hubungan antara buruh dan bourgeoisie. Dalam praktik hubungan inilah arti dan bentuk-bentuk dominasi dapat ditemukan dalam

---

<sup>29</sup> Moeljarto Tjokrowinoto, *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1987, hlm. 62

bentuk kekuasaan antara pemilik modal di satu pihak, dan kaum buruh di pihak lainnya.<sup>30</sup>

Max Weber tidak jauh berbeda dengan Marx, juga melihat dominasi dalam konteks kekuasaan. Dalam pandangan Weber, kekuasaan baik yang bersifat tradisional, kharismatik dan legal formal adalah sebagai kemungkinan bahwa seorang pelaku akan mampu untuk mewujudkan gagasan-gagasannya, sekalipun ditantang oleh orang lain, dengan siapa pelaku itu berada dalam hubungan sosial.<sup>31</sup> Artinya setiap jenis hubungan sosial, sampai pada suatu taraf dan di dalam keadaan-keadaan tertentu merupakan suatu hubungan kekuasaan. Weber kemudian mendefinisikan konsep dominasi secara lebih khusus, yaitu hanya mengacu kepada kasus-kasus pemaksaan kekuasaan ketika seseorang pelaku menuruti suatu perintah spesifik yang dikeluarkan oleh orang lain. Weber dalam *Economic and Society*, lebih spesifik menyatakan bahwa dominasi adalah situasi di mana kehendak atau perintah yang dimanifestasikan oleh penguasa atau aturan untuk mempengaruhi perilaku orang lain, agar tindakan mereka relevan secara sosial, seolah-olah penguasa telah menetapkan muatan perintah tersebut sebagai diktum tindakan demi kepentingan penguasa sendiri, sebaliknya kalau dilihat dari sisi tujuan si pelaku tindakan sendiri, situasi inilah yang disebut sebagai kepatuhan.<sup>32</sup> Dalam konteks tersebut, tidak ada dominasi yang stabil semata-mata di atas kebiasaan yang otomatis ataupun himbauan kepada kepentingan pribadi. Penyangga utamanya adalah kepercayaan dari pihak bawahan atas keabsahan kedudukan mereka sebagai bawahan.

Selanjutnya Weber menjelaskan bahwa di dalam dominasi terdapat dua elemen prinsip, *pertama*, adanya kepercayaan mengenai pentingnya legitimasi kekuasaan, baik dari pandangan penguasa, maupun yang dikuasai. *Kedua*, dominasi setelah mencakup orang dalam jumlah banyak akan membutuhkan keahlian administrasi guna mengatur dan menjembatani kepentingan penguasa dan yang dikuasai. Di samping dua elemen dominasi, Weber memperjelas tipe

---

<sup>30</sup> Anthony Giddens, *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern: Suatu Analisis Karya Tulis Marx, Durkheim, dan Max Weber*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 50

<sup>31</sup> Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, A.M. Henderson (tran.) Oxford University Press, New York, 1947b, hlm. 328

<sup>32</sup> Max Weber, *Economic and Society*, University of California Press, Berkeley Los Angeles London, 1978, hlm. 9491

dominasi, *pertama*, dominasi kharismatik, yakni keabsahan bentuk hubungan kekuasaan yang bersumber pada kekuatan supra natural si pemimpin, dan para pengikut hanya tunduk bergerak dalam kerangka kepercayaan terhadap kemampuan pribadi sang pemimpin. *Kedua*, dominasi tradisional, yaitu keabsahan bentuk hubungan kekuasaan yang bersumber pada tradisi secara turun temurun dan bentuk dinasti ataupun dalam ikatan primordial. *Ketiga*, dominasi legal formal, yaitu keabsahan bentuk hubungan kekuasaan bersumber pada hukum atau peraturan formal.<sup>33</sup> Dominasi dapat berupa sistem birokrasi, hukum, pasar, bentuk-bentuk kebudayaan yang memaksakan, ilmu pengetahuan, ideologi dan lain-lain. Dampak dari dominasi sangat mempengaruhi struktur realitas sosial yang ada, di mana dominasi melahirkan disorientasi nilai, penyimpangan keberadaan, alieanasi, budaya tunggal yang mematikan budaya pluralisme, meletakkan manusia pada titik nadir yang paling rendah.

Hegemoni versi Gramsci (seperti yang telah disinggung di atas) sesungguhnya merujuk pada bahwa suatu kelas dan anggotanya menjalankan kekuasaan terhadap kelas-kelas di bawahnya dengan cara kekuasaan dan persuasi.<sup>34</sup> Sayangnya, Gramsci tidak menjelaskan secara tegas dan jelas apa yang dimaksud dengan hegemoni dalam pengertian yang definitif. Oleh karena itu, pengertian yang diberikan oleh Williams akan dapat membantu memahami konsep hegemoni. Williams secara praktis mendefinisikan hegemoni dengan;

suatu tatanan di mana cara hidup dan pemikiran kelompok tertentu menjadi dominan, di mana satu konsep realitas disebarkan ke seluruh masyarakat dalam seluruh kelembagaan dan kehidupan pribadinya, yang mempengaruhi seluruh citarasa, moralitas, kebiasaan, prinsip agama dan politik, dan seluruh hubungan sosial, terutama dalam pengertian intelektual dan moral.<sup>35</sup>

Dalam kerangka ini, meski hegemoni bisa diperoleh melalui persetujuan dan penggunaan paksaan oleh suatu kelas atas yang lainnya, persetujuan dalam proses hegemonik memainkan peranan penting. Fakih mengungkapkan, bagi Gramsci hegemoni adalah bentuk kontrol dan kekuasaan yang sangat penting;

---

<sup>33</sup> Doyle Paul Johnson, *Teori Sosiologi Klasik dan Moderen*, Gramedia, Jakarta, 1994, hlm. 231

<sup>34</sup> Roger Simon, *Gagasan-Gagasan Politik Gramsci*, INSIST & Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm. 11

<sup>35</sup> Mansour Fakih, *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial; Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 56

kekuasaan hegemonik lebih merupakan kekuasaan melalui persetujuan yang mencakup beberapa jenis penerimaan intelektual atau emosional atas tatanan sosial politik yang ada.<sup>36</sup> Jadi, hegemoni merujuk pada satu tatanan yang di dalamnya suatu kerangka sosial-moral dibahasakan, dan di dalamnya juga konsep mengenai realitas mendominasi dan menginformasikan seluruh pola-pola pemikiran-pemikiran dan perilaku. Artinya hegemoni merupakan penguasaan yang dicapai suatu kelas terhadap kelas lainnya melalui kesadaran dari pada dengan paksaan, dan juga merupakan suatu proses ketika dominasi disadari secara esensial lewat mekanisme kognitif negara, kepemimpinan, terutama melalui *civil society*, seperangkat institusi-institusi agama, institusi adat, pendidikan dan organisasi lainnya.

Bannet yang menitik beratkan analisis hegemoni dalam konteks budaya, memahami bahwa hegemoni adalah tentang bagaimana kelas yang berkuasa mampu mensubordinasi kelompok sosial supaya menyetujui berjalannya hubungan yang ada, dan ia melakukannya dengan menawarkan sebuah harga kepada kelompok subordinan dalam status quo: apa yang disetujui sebenarnya adalah sebuah 'versi negosiasi' dari ideologi dan budaya kelas yang berkuasa.<sup>37</sup>

Dari sini dapat dipahami hegemoni merupakan jembatan kemenangan yang didapatkan lewat mekanisme konsensus, bukan melalui penindasan. Caranya melalui institusi-institusi yang ada di masyarakat yang menentukan baik secara langsung atau tidak langsung struktur-struktur kognitif dari masyarakat. Oleh sebab itu hegemoni sebenarnya adalah upaya untuk menggiring orang agar menilai dan memandang problematika sosial dalam kerangka yang telah ditentukan.<sup>38</sup> Berbeda dengan dominasi yang merupakan konsep dari realitas yang menyebar lewat masyarakat dalam sebuah lembaga dan manifestasi perseorangan pengaruhnya membentuk moralitas, adat, religi, prinsip-prinsip politik, dan semua relasi sosial, terutama dari intelektual dan hal-hal yang menunjukkan pada moral.

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, 56-57

<sup>37</sup> Keith Tester, *Media, Culture and Morality*, Routledge, London, 1994, hlm. 16-17

<sup>38</sup> Nezar Patria, & Andi Arif, *Op.cit.*, hlm. 121

Williams seperti dikutip Nezar Patria dan Andi Arif, hegemoni selalu berhubungan dengan penyusunan kekuatan negara sebagai kelas diktator.<sup>39</sup>

Pencapaian sebuah hegemoni dapat diperoleh melalui berbagai sarana dengan cara yang institusi-institusi *civil society* beroperasi dalam membentuk secara langsung, atau tidak langsung struktur-struktur kognitif dan afektif, di mana orang menerima dan mengevaluasi problem-problem realitas sosial. Sedangkan proses terjadinya hegemoni adalah apabila cara hidup, cara berpikir dan pandangan pemikiran masyarakat bawah telah meniru dan menerima cara berpikir dan gaya hidup dari kelompok elit yang mendominasi dan mengeksploitasi mereka. Proses hegemoni juga seringkali terjadi, justru menyangkut perebutan pengaruh konsep realitas dari pandangan mereka yang didominasi berhasil diambil alih oleh mereka yang mendominasi.<sup>40</sup>

Lalu, di level mana terjadinya aktor hegemoni?. Gramsci menjelaskan hegemoni terjadi di dalam masyarakat sipil, dan dominasi terjadi dalam masyarakat politik atau negara. Hegemoni dari kelas dominan dijalankan dalam masyarakat sipil dengan mengajak kelas-kelas yang berada di bawah '*subordinate classes*' untuk menerima nilai-nilai dan gagasan-gagasan yang telah diambil oleh kelas yang dominan dan dengan membangun jaringan kerja sama yang didasarkan atas nilai-nilai tersebut.<sup>41</sup> Dalam konsep hegemoni Gramscian terdapat perbedaan antara *political society*/kediktatoran atau aparatus yang koersif dengan *civil society*, namun pemilahan itu hanya untuk kepentingan analisis semata karena kadangkala keduanya seringkali tak dapat dipisahkan; negara juga seringkali menggunakan hegemoni untuk kepentingannya.

Kadangkala negara dapat memobilisasi dukungan-dukungan media massa dan institusi-institusi ideologikal lainnya, selain karena memiliki gaya hidup atau cara pandang yang sama mungkin juga karena lembaga-lembaga *civil society* --- terlepas apakah secara terpaksa atau tidak--- harus beroperasi sesuai dengan kerangka regulasi dan aturan legal. Oleh karenanya terjadilah intervensi negara dalam *civil society*, terutama dalam wilayah budaya dan pendidikan. Meskipun

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Mansour Fakh, *Op.cit.*, hlm. xviii

<sup>41</sup> Roger Simon, *Op.cit.*, hlm. 12

*political society* sebagai aparatus yang secara legal menjamin disiplin kelompok yang tidak sadar, tidak dapat diartikan bahwa *political society* tidak pernah menggunakan hegemoni, ataupun *civil society* tak pernah menggunakan koersi. Karena sesungguhnya lembaga hegemonik tertentu, *civil society*, ---misalnya, partai politik atau organisasi keagamaan--- berubah dalam situasi tertentu menjadi komponen-komponen yang mendukung aparat negara. Dapat dipastikan bahwa seluruh organ *civil society* juga dapat memaksa pihak-pihak non konformis dan pendukung yang berada di bawah yuridiksi kuasa mereka.

Dari kerangka di atas; dominasi dan hegemoni, kelihatannya relevan untuk melihat hubungan kekuasaan negara dengan rakyat, khususnya hubungan masyarakat hukum adat di nagari dengan hukum negara. Satu dari sekian banyak praktek dominasi negara Orde Baru ialah pengaturan sistem pemerintahan lokal dengan ideologi sentralisme, dan instruktif-birokratis melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang mematikan pluralitas budaya dan jungkir-baliknya tatanan sosial budaya, ekonomi dan politik masyarakat nagari di Minangkabau. Praktek dominasi tidak hanya dilakukan oleh pemerintah pusat, tapi pemerintah daerah sendiri juga melakukan praktek yang sama kepada masyarakat nagari. Kebijakan sepihak pemerintah daerah menetapkan *orong* (bagian wilayah nagari) sebagai desa misalnya menjadi salah satu bentuk dari dominasi pemerintah daerah.

### **3. Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*).**

*Restorative justice* merupakan bentuk penyelesaian alternatif dalam proses perkara pidana, yang pada prinsipnya lahir karena ketidakpuasan terhadap mekanisme penyelesaian perkara pidana secara konvensional.<sup>42</sup> Banyak negara yang mulai meninggalkan mekanisme peradilan yang bersifat represif dikarenakan kegagalan sistem tersebut untuk memperbaiki tingkah laku terpidana dan mengurangi tingkat kriminalitas yang dilakukan oleh masyarakat. *Restorative Justice* bertujuan untuk memberdayakan para korban, pelaku, keluarga dan masyarakat untuk memperbaiki suatu perbuatan melawan hukum, dengan

---

<sup>42</sup> Eka Purnama Sari, *Konsep Restorative Justice Sebagai Alternatif Sanksi Pidana Dikaitkan Dengan UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak*. Skripsi. Padang: Fakultas Hukum, Universitas Andalas, 2006, hlm. 46.

menggunakan kesadaran dan keinsyafan sebagai landasan untuk memperbaiki kehidupanbermasyarakat.<sup>43</sup>

Tony F. Marshall mengatakan bahwa *restorative justice* adalah sebuah proses dimana semua pihak yang berkepentingan dalam pelanggaran tertentu bertemu bersama untuk menyelesaikan secara bersama bagaimana menyelesaikan akibat dari pelanggaran tersebut demi kepentingan masa depan.<sup>44</sup> Sementara itu Baqir Manan dalam salah satu tulisannya juga menguraikan tentang substansi "*restorative justice*" yang berisi prinsip-prinsip, antara lain: "*Membangun partisipasi bersama antara pelaku, korban, dan kelompok masyarakat menyelesaikan suatu peristiwa atau tindak pidana. Menempatkan pelaku, korban, dan masyarakat sebagai "stakeholders" yang bekerja bersama dan langsung berusaha menemukan penyelesaian yang dipandang adil bagi semua pihak (win-win solutions)*".<sup>45</sup>

Ide *restorative justice* berawal dari eksperimen di Kitchener, Ontario pada tahun 1970, yang pertama kali membentuk program rekonsiliasi antara korban dan pelaku (*victim and Offender Reconciliation Program*, yang disingkat dengan VORP). Dimulai ketika seorang petugas pengawas pemasyarakatan (*probation officer*) meyakinkan hakim bahwa dua anak pelaku vandalisme harus dipertemukan dengan korbannya. Dengan bantuan hakim selaku mediator, korban dan pelaku memulai pembicaraan untuk menyelesaikan masalah, serta membangun pendekatan individu dalam memperoleh keadilan dari kejahatan yang telah dilakukan. Keduanya diberikan kesempatan untuk mengekspresikan perasaan mereka dan persepsi pelaku, serta menghilangkan kesalahpahaman yang terjadi karena tindak pidana tersebut. Pertemuan diakhiri dengan upaya mencapai kesepakatan sebagai langkah pelaku untuk memperbaiki kerusakan yang diderita oleh korban. Setelah pertemuan tersebut hakim menawarkan kepada kedua anak-

<sup>43</sup> Pavlich .G, *Towards An Ethics of Restorative Justice* dalam L. Walgrave (Ed.), *Restorative Justice and The Law*. Oregon: Willan Publishing, 2002, hlm. 234

<sup>44</sup> Tony F.Marshall sebagaimana dikutip dalam Marlina, *Konsep Diversi dan restorative Justice Dalam RUU Sistem Peradilan Pidana Anak*. Makalah disampaikan pada Seminar Sosialisasi RUU Sistem Peradilan Pidana Anak, Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, Medan, 18 Juni 2010, hlm 15.

<sup>45</sup> Baqir Manan, *Retorative Justice (Suatu Perkenalan)*, dalam *Refleksi Dinamika Hukum Rangkaian Pemikiran dalam dekade Terakhir*, Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, 2008, hlm 3

pelaku tindak pidana- membayar ganti rugi kepada korban sebagai syarat bagi masa percobaan (*probation*).<sup>46</sup>

Eksperimen Kitchener menginspirasi banyak pihak untuk juga melakukan hal yang sama, karena dianggap berhasil baik dalam menyelesaikan konflik hukum pidana. Model penyelesaian itu dianggap memberikan keadilan kepada korban, memberikan ganjaran kepada pelaku, tanpa menimbulkan akibat lain yang lebih buruk, misalnya kerugian pada pelaku yang harus menjalani pidana penjara atau kurungan, atau membayar denda kepada negara, sementara korban tidak memperoleh keadilan sama sekali. Program itu kemudian diluncurkan juga di Elkhart, Indiana pada tahun 1978, dan kemudian menyebar ke seluruh penjuru Amerika. Saat ini terdapat lebih kurang 400 program *Victim Offender Mediation* (VOM, perubahan dari VORP karena upaya tersebut dimediasi oleh pihak ketiga).<sup>47</sup>

Dari praktik *restorative justice* di berbagai negara, seperti Amerika Serikat, Canada, New Zealand, dan beberapa negara Eropah, mekanisme penerapan *restorative justice* dilakukan dengan beberapa langkah berikut. Antara lain:<sup>48</sup>

1. Mediasi Pelaku dan Korban.
2. Mengadakan Pertemuan.
3. Lingkaran.
4. Pertolongan Pada Korban.
5. Ganti Rugi.
6. Pelayanan Masyarakat.

Karakteristik Pelaksanaan *Restorative Justice* adalah:<sup>49</sup>

1. Membuat pelanggar bertanggungjawab atas perbuatannya;
2. Membuktikan kemampuan dan kesempatan pelaku bertanggungjawab ;

---

<sup>46</sup> Dokumentasi Lembaga Perlindungan Anak (LPA), *Model Restorative Justice Bagi Anak Yang Berkonflik Dengan Hukum di Kota Bandung*. Bandung: LPA, 2004, hlm 49.

<sup>47</sup> Dokumentasi Lembaga Advokasi Hak Anak (LAHA), *Restorasi: Media Perlindungan Anak Yang Berkonflik dengan Hukum, Mencari Alternatif*. Bandung: LAHA, 2005, hlm 65.

<sup>48</sup>Purnianti, Mamik Sri Supadmi dan Ni Made Tunduk, *Analisa Isitem Peradilan Pidana Anak di Indonesia*. Jakarta: Departemen Kriminologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UI didukung oleh UNICEF, 1998, hlm 32.

<sup>49</sup> Marlina, *op.cit*, hlm 8

3. Pelibatan korban, pelaku, orang tua korban dan pelaku, teman sekolah, teman bermain dan masyarakat ;
4. Menciptakan forum bekerja sama;
5. Menetapkan hubungan langsung dan nyata antara kesalahan dengan reaksi sosial.

Namun pelaksanaan Restorative Justice menghendaki beberapa prasyarat tertentu, antara lain: <sup>50</sup>

1. Pernyataan bersalah dari pelaku
2. Persetujuan korban
3. Persetujuan pihak aparat penegak hukum
4. Dukungan masyarakat setempat
5. Tindak pidana ringan.

Di Indonesia, konsep ini sudah diterima untuk diterapkan dalam sistem peradilan pidana anak. Beberapa pasal dalam UU Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peradilan Anak, menjadi landasan untuk menerapkan diversifikasi dari sistem peradilan pidana biasa dan konsep *restorative justice* dalam prosesnya. Namun saat ini pedoman bagi penerapan konsep ini baru sebatas pada Surat Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI, Jaksa Agung RI, Kepala Kepolisian Negara RI, Menteri Hukum dan HAM RI, Menteri Sosial RI, Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI Nomor 166/KMA/SKB/XII/2009, NO.148A/A/JA/12/2009, NO. B/45/XII/2009, NO.M.HH-08 HM.03.02 TAHUN 2009,NO.10/PRS-2/KPTS/2009, NO. 02/Men.PP dan PA/XII/2009 tanggal 22Desember 2009 tentang Penanganan Anak yang Berhadapan dengan Hukum. Hanya saja dalam praktiknya seringkali SKB ini diabaikan oleh aparat penegak hukum, dengan tetap melaksanakan tugas dan kewajiban mereka dalam memproses perkara anak, sebagaimana dalam menangani perkara biasa yang tidak melibatkan anak.

---

<sup>50</sup> DS Dewi, *Restorative Justice, Diversion Schemes and The Indonesian Juvenile Court, 2010*, Diakses terakhir hari Rabu, 29 Juni 2011, pukul 21.34.

## **F. METODE PENELITIAN**

### **1. Spesifikasi dan Bahan Penelitian**

Berdasarkan sifatnya penelitian ini tergolong ke dalam jenis penelitian deskriptif yaitu penelitian yang memberikan gambaran tentang permasalahan dan pembahasan hasil penelitian secara lengkap dan sistematis<sup>51</sup>. Pada satu sisi karena penelitian ini merupakan penerapan hukum (kebijakan penegakan hukum), maka penelitian ini tergolong penelitian hukum empiris (*socio-legal research*). Di sisi lain, karena kajiannya juga menyangkut peraturan perundang-undangan terkait kekuasaan kehakiman, maka penelitian ini juga menggunakan pendekatan studi hukum normatif. Sebab, bagaimana pun setiap penelitian hukum tidak dapat dilepaskan dari pendekatan *normative legal research*. Sebagai suatu penelitian hukum empiris, yang menggunakan data primer, cara penelitian ini dapat juga mengikuti sebagian cara penelitian ilmu sosial.

Pendekatan penelitian dan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sinergi antara *socio-legal research* dan *normative-legal research*, yang diuraikan secara rinci sesuai perumusan masalahnya sebagai berikut ini. Permasalahan pertama, karena menyangkut faktor yang melatarbelakangi turunnya peran niniak mamak dalam menyelesaikan konflik hukum pidana, maka analisisnya menggunakan pendekatan sosio-legal. Pendekatan ini digunakan menelusuri berbagai variabel yang mempengaruhi perubahan peran niniak mamak, seperti aspek budaya, politik, hukum dan intervensi negara. Oleh karena masalah peranan niniak mamak juga terkait interaksi hukum adat dan hukum negara, maka penelitian ini menggunakan pendekatan *normative-legal research*, khususnya pendekatan perundang-undangan.

*Kedua*, menyangkut sumber daya apa saja yang masih tersisa sehingga institusi niniak mamak masih bertahan sampai saat ini. Untuk menjawab permasalahan ini maka penelitian ini kembali akan menggunakan pendekatan *socio-legal*. Di samping itu, data sekunder yang didapatkan melalui studi dokumen

---

<sup>51</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Sebuah Panduan Dasar*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 26

akan dijadikan sebagai tambahan untuk memperdalam analisis dalam membahas permasalahan ini.

## **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Sumatera Barat yang lebih dikenal dengan Minangkabau ini merupakan propinsi yang paling aktif memanfaatkan otonomi daerah, khususnya dalam merombak sistem pemerintahan terendah.<sup>52</sup> Dengan kembali ke sistem pemerintahan nagari sebagai pemerintahan terendah, masyarakat Minangkabau juga aktif untuk memfungsikan kembali institusi dan lembaga adat yang ada. Institusi dan lembaga-lembaga adat tersebut ada di nagari-nagari.

Oleh karena masyarakat hukum adat itu ada di nagari-nagari, maka lokasi penelitian ini difokuskan pada beberapa nagari yang dianggap mampu mewakili berbagai ragam karakter yang ada. Untuk itu nagari yang dipilih adalah sebagai berikut : (1) nagari-nagari yang terletak di daerah *luhak* atau *darek*, meliputi: Kabupaten Tanah Datar (Lima Kaum), Kabupaten Agam (Simarasok), Kota Payakumbuh (Batang Tabik). (2) Nagari-nagari yang terletak di daerah rantau seperti Kabupaten Padang Pariaman (Kapalo Hilalang), Kota Padang (Lubuk Kilangan), dan Kabupaten Solok (Batu Banyak).

Dipilihnya nagari-nagari di atas sebagai lokasi penelitian karena pembenaran sebagai berikut : *Pertama*, secara kultural Nagari Simarasok, Nagari Lima Kaum dan Nagari Batang Tabik merupakan nagari-nagari yang terletak di daerah *luhak*. Daerah *luhak* merupakan tempat asal-usul keberadaan hukum adat yang berlaku di Minangkabau. Sedangkan Nagari Kapalo Hilalang, Nagari Batu Banyak (Kabupaten Solok), Nagari Lubuk Kilangan (Kota Padang) merupakan nagari yang terletak di daerah rantau. Sebagai daerah rantau, cara masyarakat setempat melaksanakan adat dan memposisikan niniak mamak berbeda dengan daerah *luhak*.

---

<sup>52</sup> Kurnia Warman, *Hukum Agraria dalam Masyarakat Majemuk Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatera Barat*, Huma-Van Vollenhoven Institute-KITLV Jakarta, Jakarta, 2010, hlm. 29

*Kedua*, berdasarkan kondisi objektif/faktual nagari, Nagari Simarasok (Agam) merupakan nagari yang memiliki sumber daya alam berupa Goa Sarang Burung Walet. Pengelolaan goa pernah diintervensi dengan menggunakan kekuatan TNI/Polri. Di kedua nagari tersebut juga pernah terjadi konflik horizontal terkait pengelolaan goa walet. Saat ini di kedua nagari tersebut pengelolaan goa walet oleh masyarakat setempat masih terus berlangsung dengan potensi konflik yang tetap terbuka lebar. Sedangkan Nagari Batang Tabik (Kota Payakumbuh) dan Nagari Batu Banyak (Kabupaten Solok) merupakan dua nagari dimana niniak mamaknya pernah berupaya menegakan hukum adat terhadap pelanggaran yang dilakukan anak kemenakannya. Namun penegakan hukum adat tersebut justru berujung dengan dilaporkannya para niniak mamak kepada polisi. Niniak mamak pun akhirnya dikriminalisasi karena menegakkan hukum adat di nagarinya. Adapun Kapalo Hilalang merupakan nagari yang memiliki tanah ulayat nagari seluas ± 800 ha dan sumber daya mata air yang dimanfaatkan perusahaan air. Pengelolaan ulayat tersebut berdasarkan informasi awal dari masyarakat setempat diintervensi oleh pemerintah daerah kabupaten. Sementara tokoh adat nagari tidak berkenan atas intervensi tersebut. Sedangkan dipilihnya Nagari Lubuk Kilangan (Kota Padang) karena Lubuk Kilangan merupakan nagari tempat terletakkannya PT. Semen Padang. Hubungan masyarakat adat dengan PT. Semen Padang selalu mengalami pasang surut. Dimana dalam hubungan tersebut, peluang konflik selalu terbuka.

*Ketiga*, kondisi geografis. Secara geografis, Nagari Lubuk Kilangan (Kota Padang), Nagari Batang Tabik (Kota Payakumbuh) merupakan dua nagari yang terletak di daerah perkotaan. Sebagai daerah yang berada di perkotaan, pengaruh pola interaksi masyarakat tentunya akan mempengaruhi posisi niniak mamak di mata anak kemenakannya. Sementara Nagari Kapalo Hilalang dan Nagari Simarasok merupakan dua nagari yang sedang berkembang. Keberadaannya yang tidak terlalu jauh dari kota menyebabkan pola interaksi masyarakat juga dipengaruhi pola perkotaan. Sementara di sisi lain, hukum adat masih tetap dihormati. Sedangkan Lima Kaum dan Nagari Batu Banyak (Kabupaten Solok) merupakan nagari yang jauh dari perkotaan. Dimana hukum adat dan pengaruh niniak mamak masih cukup signifikan.

### 3. Alat Pengumpulan Data

Sebagaimana digambarkan di atas bahwa data penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder maka alat pengumpulan datanya disesuaikan dengan jenis data tersebut. Data primer yang dibutuhkan dalam penelitian ini merupakan data primer yang bersifat mendalam sesuai dengan tujuan penelitian, oleh karena itu metode wawancara menjadi pilihan yang tepat.<sup>53</sup> Untuk data sekunder instrumen yang digunakan adalah studi dokumen.

Jadi, alat pengumpulan data penelitian ini adalah wawancara dan studi dokumen. Untuk memperoleh data primer dari responden dan narasumber, penelitian ini memakai metode wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara *semistructured*, yaitu kombinasi antara pedoman wawancara terstruktur dan tidak terstruktur<sup>54</sup> sebagai alat pengumpulan data.

Selain studi dokumen dan wawancara, pengumpulan data juga dengan menggunakan metode diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*). Kegiatan ini dilakukan di tingkat kecamatan, dimana nagari lokasi penelitian. FGD dilaksanakan untuk mencari masukan dari para stakeholder di level kecamatan atas pola-pola dan strategi yang dapat dibangun dalam penguatan peran niniak mamak untuk turut menyelesaikan konflik.

### 4. Analisis Hasil Penelitian

Penelitian ini menggunakan teknik atau metode pengolahan dan analisis data kualitatif. Secara umum, uraian kegiatan pengolahan dan analisisnya meliputi: (1) reduksi data, (2) penyederhanaan dan penyajian data dan (3) verifikasi hasil penelitian serta penarikan kesimpulan. Kegiatan analisis data dilakukan secara simultan dengan proses pengolahan data, bahkan telah dimulai sejak awal pengumpulan data.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Op.cit.*, hlm. 32-35.

<sup>54</sup> S. Arikunto, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1983, hlm. 128.

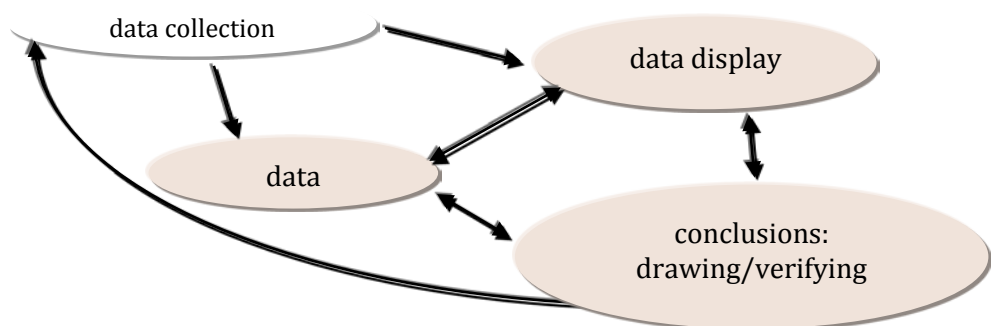
<sup>55</sup> M. A. Huberman, dan M. B. Miles, "Data Management and Analysis Methods", dalam N.K. Denzin dan Y.S. Lincoln, (editor), *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1994, hal. 428-445

Sebagai penelitian hukum maka analisis kualitatif yang dipakai adalah analisis kualitatif yang bersifat yuridis. Dengan demikian, langkah-langkah analisis data di atas hanya merupakan penyederhanaan tahapan pengolahan data. Data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum dalam penelitian ini digunakan untuk mendukung penafsiran sistematis hukum dalam melihat Peran niniak mamak untuk turut menyelesaikan konflik. Bahan-bahan ini selanjutnya dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan terkait kebijakan dibidang kehakiman untuk melihat bagaimana peluang penguatan peran niniak mamak.

Data primer dari responden dalam penelitian ini digunakan untuk melihat bagaimana sikap dan pandangan masyarakat terhadap berbagai ketentuan hukum yang berlaku terkait masyarakat hukum adat. Hasil dari analisis terhadap kedua jenis data sebagaimana dimaksud di atas kemudian dijadikan sebagai bahan utama untuk melihat bagaimana penguatan peranan niniak mamak dalam penyelesaian konflik ke depan.

Adapun alur kegiatan analisis data penelitian ini mengikuti komponen-komponen analisis data model interaktif (*component of data analysis: interactive model*) dengan alur sebagai berikut.<sup>56</sup>

**Bagan 1**  
**Alur analisis data kualitatif model interaktif**



Model analisis seperti ini dimaksudkan untuk memungkinkan peneliti dapat kembali ke (berinteraksi dengan) tahapan sebelumnya (awal) walaupun sudah berada pada tahap kesimpulan, jika data yang terkumpul dirasa masih kurang memadai untuk pengambilan kesimpulan.

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 429

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. SISTEM HUKUM ADAT MINANGKABAU**

##### **1. Hukum Adat dan Hukum Pidana Adat Minangkabau**

###### **a. Hukum Adat**

Ada tiga pandangan mengenai asal-usul istilah adat. *Pertama*, kata “Adat” lebih tua dari ‘adat. Adat bahasa Sangskerta “a” dan “dato”. “A” artinya tidak, “dato” artinya sesuatu yang tidak bersifat kebendaan. Adat pada hakekatnya adalah segala sesuatu yang tidak bersifat kebendaan. Adat pada tingkat pertama tak lain dari pada kesempurnaan rohani. Adat tak dapat diukur dengan pancaindera, selain dari pada dengan indera di luar yang lima. Indera dimaksud bersifat kejiwaan. Maka refleksi yang sedikit itu cukup pelafazkan makna adat. Pada taraf berikutnya adat ikut mengatur masyarakat, yang meliputi seluruh dataran Asia. Setelah melalui berbagai pergolakan ekonomi dan politik, adat ikut mengatur alam kebendaan.<sup>57</sup>

*Kedua*, dalam bahasa Minang istilah ‘datu’, artinya dukun ilmu hitam, yang perangnya tidak senonoh. Sehingga bila digabung dengan istilah ‘a’ yang artinya tidak, maka adat artinya adalah perangai orang yang bukan datu, tetapi perangai orang yang baik-baik. Dengan demikian, perangai jahat, seperti orang yang suka maling, menipu, judi, dan sebagainya tidak dapat dikatakan sebagai adat.

*Ketiga*, Bahasa Arab ‘adat; Drs. Asymuni A.Rahman, ‘adat menurut bahasa berarti perulangan. Menurut ahli ushul fiqh, ‘adat (kebiasaaan) ialah sesuatu yang berulang terjadi. Menurut Ibnu Abidien, ‘adat itu diambil dari kata mu’widah (bahasa Arab); yaitu mengulang-ulangi. Karena diulang-ulangi menjadi terkenal dan dipandang baik atau dapat diterima oleh akal sehat dan perasaan. ‘adat dan ‘urf searti walaupun berlainan mafhum. Adat dalam pengertian luasnya mencakup setiap keadaan yang berulang-ulang, baik sebab alami seperti umur baligh seseorang, masaknya buah-buahan atau hal-hal yang ditimbulkan karena

---

<sup>57</sup> M.Rasjid Manggis Dt. Rajo Panghoeloe *Minangkabau Sejarah Ringkas dan Adatnya*, Sri Dharma Padang, 1971

keinginan syahwat manusia seperti makan-minum, atau hal-hal yang dapat menimbulkan kerusakan akhlak. Jadi menurut Asymuni A.Rahman 'adat' dapat berupa perilaku positif maupun perilaku negatif.

Dalam pepatah *Adat Basandi Syarak*, istilah adat digunakan untuk menyebut hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Minangkabau sejak dahulu kala, berhadapan dengan syarak (hukum Islam) yang masuk kemudian ke dalam kehidupan masyarakat Minangkabau.

Makna adat dalam istilah hukum adat dewasa ini adalah dalam makna pertama, ke dalamnya hanya masuk perilaku dari orang yang baik-baik saja. Orang yang perilakunya paling baik dalam masyarakat dipandang anggota masyarakat sebagai pimpinan. Perilakunya akan menjadi panutan, *ing ngarso sung tulodo, ing madio mangun karso, tutwuri hadayani*. Suatu pola perilaku dari orang yang menjadi panutan akan menjadi pedoman dalam hidup warga. Karena itu hukum adat itu dalam masyarakat bukan berujud peraturan, tetapi berupa pola-pola perilaku yang menjadi pedoman warga dalam berbuat. Berhubung pola perilaku itu bersifat ajeg dan teratur, maka sering disebut dengan istilah *aturan*.

#### **b. Hukum Adat Minangkabau**

Hukum Nasional Indonesia merupakan sebuah sistem hukum yang terdiri dari beberapa subsistem hukum, baik berupa bidang-bidang hukum, maupun wilayah hukum. Hukum adat Minangkabau merupakan salah satu dari subsistem hukum nasional itu, yang dapat pula dipandang sebagai sebuah sistem hukum sendiri yang mempunyai sifat dan corak spesifik.

Sebagai sebuah sistem hukum, Hukum Adat Minangkabau itu merupakan proses berkesinambungan yang melibatkan Masyarakat Minangkabau sebagai subyeknya, baik berupa proses legislasi (pembentukan aturan), aplikasi (pelaksanaan aturan) dan yudikasi (penegakan aturan) dalam mencapai kedamaian yang mempunyai unsur keadilan, ketertiban dan kemanfaatan. Masyarakat Minangkabau menganut sistem kekerabatan matrilineal. Atas dasar itu yang disebut sebagai Masyarakat Minangkabau ialah setiap orang yang ibunya mempunyai suku yang diakui eksistensi dalam sebuah nagari dalam wilayah

hukum adat Minangkabau, yang disebut dengan istilah Anak Nagari. Anak Nagari itu meliputi Rang Kampuang dan Rang Rantau.

### **c. Hukum Pidana Adat Minangkabau**

Istilah pidana dahulu dipakai di Kraton Yogyakarta untuk menyebut hukuman yang dijatuhkan oleh pengadilan perdata. Dewasa ini istilah pidana digunakan untuk menerjemahkan istilah *straf* dari Bahasa Belanda. Sedangkan istilah perdata digunakan untuk menerjemahkan istilah privat dan civil, sehingga sekarang digunakan istilah hukum pidana dan hukum perdata. Sesuai dengan makna hukum adat sebagai pola prilaku, maka hukum pidana adat adalah pola-pola prilaku dari orang-orang yang tidak disenangi oleh mayoritas warga dan tidak boleh dilakukan oleh setiap anggota masyarakatnya. Hukum Pidana Adat Minangkabau adalah pola prilaku yang dipandang jahat oleh Masyarakat Minangkabau, dilarang dilakukan warga serta diberi ancaman hukuman (pidana).

Menurut Prof. I. Made Widnyana, SH., "Hukum Adat adalah Hukum Indonesia Asli, yang tidak tertulis dalam bentuk perundang-undangan Republik Indonesia, yang disana-sini mengandung unsur agama (Kesimpulan Seminar Hukum Adat dan Pembinaan Hukum Nasional 17 Januari 1975). Dari kesimpulan tersebut dapat pula dikatakan bahwa Hukum Pidana Adat Hukum Indonesia Asli yang tidak tertulis dalam bentuk perundang-undangan yang disana-sini mengandung unsur agama, diikuti dan ditaati oleh masyarakat secara terus-menerus dari suatu generasi ke generasi berikutnya. Pelanggaran terhadap aturan tata tertib tersebut dipandang dapat menimbulkan kegoncangan dalam masyarakat. Oleh sebab itu, bagi si pelanggar diberikan reaksi adat, koreksi adat atau sanksi adat oleh masyarakat melalui pengurus adatnya.<sup>58</sup>

Menurut Hilman Hadikusuma, "Hukum Pidana Adat ialah hukum yang hidup (*living law*) dan akan terus hidup selama ada manusia budaya, ia tidak akan dihapus dengan perundang-undangan. Andaikata diadakan juga undang-undang yang menghapuskannya, akan percuma juga, malahan hukum pidana perundang-

---

<sup>58</sup> I Made Widnyana *Eksistensi Tindak Pidana Adat dan Sanksi Adat Dala KUH Pidana (Baru)* Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional " Relevansi Hukum Pidana Adat dan Implementasinya dalam Hukum Pidana Nasional di Fakultas Hukum Universitas Udayana Denpasar tanggal 16-17 Desember 1994; hal. 4 (24)

undangan akan kehilangan kekayaannya, oleh karena hukum pidana adat itu lebih dekat hubungannya dengan antropologi dan sosiologi dari pada hukum perundang-undangan.<sup>59</sup>

Menurut Surojo Wignyodipuro, "...pada dasarnya suatu adat delik itu merupakan suatu perbuatan yang melanggar perasaan keadilan dan kepatutan yang hidup dalam masyarakat, sehingga menyebabkan terganggunya ketentraman serta keseimbangan masyarakat yang bersangkutan. guna memulihkan kembali ketentraman dan keseimbangan itu, maka terjadi reaksi adat. Reaksi adat ini merupakan tindakan-tindakan yang bermaksud mengembalikan ketentraman magis yang diganggu dan meniadakan atau menetralkan suatu keadaan sial yang ditimbulkan suatu pelanggaran adat.<sup>60</sup>

Dari pengertian hukum adat, dan hukum pidana adat di atas dapat disimpulkan bahwa Hukum Pidana Adat Minangkabau adalah hukum tentang pola perilaku yang dipandang jahat/salah (perbuatan pidana) oleh masyarakat Minangkabau karena mengganggu ketentraman masyarakat, dilarang dilakukan warga dalam wilayah Minangkabau serta diberi ancaman hukuman (pidana).

Menurut M. Rasjid Manggis Dt. Rajo Pangulu, perbuatan pidana adat Minangkabau dimuat dalam *Undang-undang nan Salapan*, antara lain :

1. Tikam – Bunuah

Tikam = dibuktikan dengan darah meleleh bekas tusukan benda tajam.

Bunuah = dibuktikan dengan mayat terbujur.

2. Upeh – Racun

Upeh : yaitu ramuan yang dijadikan racun.

Racun : yaitu tuba, Orang segera mati kena racun. Pemeriksanaannya ialah “ siso dimakan “; artinya sisa dimakan hewan atau cara sekarang diperiksa tabib di rumah sakit.

---

<sup>59</sup> Hilman Hadikusuma. *Hukum Pidana Adat* Alumni, Bandung, 1984, hal.20

<sup>60</sup> Surojo Wignyodipuro *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat* Penerbit Alumni, Bandung, 1979, hal.

3. Samun – Saka

Samun : mengambil barang orang dengan paksa di tempat yang lengang, biasanya di bateh (daerah perbatasan), yaitu batas luhak dengan rantau, tempat yang dianggap penyamun menyulitkan hukum.

Saka : artinya menyamun dengan membunuh orang yang barangnya disamun.

Hukum bagi penyamun ialah andam, internir sekian lama, lalu dibebaskan kembali. Hukum bagi penyaka ialah internir selama hidup, yang disebut andam-karam.

4. Maliang – Curi

Maling dilakukan malam hari, dibuktikan dengan upang-upang takanak, jenjang tersandar untuk memanjat dan dinding teratas, dilobangi untuk dapat masuk ke dalam rumah untuk mengambil barang orang

Curi : dilakukan siang hari

5. Sia – Baka

Sia artinya menyunu dibuktikan dengan puntung suluh.

Baka dibuktikan dengan membakar sampai hangus.

6. Umbuak – Umbi

Umbuak : menipu benda atau merusak budi seseorang, yang dilakukan dengan tengguli di mulut atau bertanam tebu di bibir, yaitu dengan bermulut manis.

Umbi : menipu dengan mengancam.

7. Sumbang – Salah

Perbuatan atau pergaulan yang salah dipandang mata.

Salah : perbuatan yang melanggar susila, misalnya mengganggu mambao tabang, artinya melarikan istri orang atau mengawini seseorang

yang melanggar adat.

#### 8. Dago – Dagi

Dago : Salah mamak kepada kamanakan. Seorang mamak yang bersalah dihukum malam, artinya disuruh berhenti menjadi mamak dengan diam-diam, tidak perlu diketahui khalayak ramai, supaya jangan beroleh malu. Malu mamak berarti malu kamanakan, sebab Mamak itu tingginya karano dianjuang gadangnyo diamba oleh kamanakan sendiri. Mamak menjalankan perintah dari yang diperintah. Jadi cukuplah jika mamak sendiri pada lahirnya mengundurkan diri dengan mengatakan Bukik lah Tinggi lurah lah dalam, uzur-moral, budi pekerti mamak adalah teramat penting menurut adat. Kamanakan tidak mengadakan demonstrasi terhadap kezaliman mamak, tetapi menyanggah. Pepatah adat mengatakan : Rajo bana disambah, rajo nan disanggah.

Dagi : Salah kamanakan kepada mamak, seperti penghinaan.

Berkenaan dengan pembuktian perbuatan pidana dalam Hukum Adat Minangkabau diatur dengan *Undang-undang nan dua baleh* yang terdiri dari :

1. **UU Anam Dahulu dikatakan tuduah**; sangka yang berkeadaan, atau suatu kesalahan yang telah dilakukan. Tuduah demikian telah boleh dijadikan dakwa. Tuduah nan anam itu ialah : Tatando-tabeti, taikek- takungkuang; talalah-takaja; tacancang-tarageh; tatambang ciak; tantangkok dangan salahnyo.
2. **UU Nan Anam Kemudian dikatakan cemo**, artinya sak yang belum jelas atas seseorang, benarkah kesalahan, sedangkan sak itu hanya berdasarkan perasaan saja. Cemo nan anam itu ialah : bajajak bak bakiek- basurieh bak sipasin; tabayang – tatabua, kacondongan mato nan banyak; anggang lalu – ata jatuah; tasindoroang jajak manurun – tatukiak jajak mandaki; bajajak-barunuik<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> M Rasyid Manggis Dt. Rajo Pangulu *Minangkabau Sejarah Ringkas dan Adatnya*; Sri Dharma Padang; 1971 : 107-109

Menurut Tasjrif Aliumar, SH., “Undang-undang nan Duo puluh ... terbagi atas dua bagian, yaitu :

1. Undang-undang nan Salapan
2. Undang-undang nan Duo Baleh

Undang-undang nan salapan adalah tentang jenis tindak pidananya yang berupa :

1. Tikam-bunuh : tikam artinya ditusuk dengan barang yang runcing hingga ada darah tertumpah atau berserak, bunuh adalah dibuat mati.
2. Upeh-racun : upeh adalah sejenis racun yang terbuat dari ramuan tumbuh-tumbuhan; racun adalah selain yang di atas.
3. Siar-bakar : siar adalah menulut dengan api dalam rangka perbuatan membakar ; sedangkan bakar adalah apabila telah sampai menghanguskan.
4. Maling-curi: maling adalah mencuri di waktu malam hari; sedangkan curi adalah memiliki barang orang lain tanpa ijin yang punya barang dan biasanya dilakukan pada siang hari.
5. Samun-sakar / rebut-rampas ; samun adalah mengambil barang orang dengan paksa, yang biasanya dilakukan pada tempat sunyi. Sakar adalah menyamun dengan membunuh. Rebut-rampas ini dapat dilakukan tidak di tempat yang sunyi, tetapi kadang-kadang dilakukan adalah karena kesombongan, sebab dia tahu, orang tidak akan berani melarangnya.
6. Dagi-dagi : dago artinya kesalahan kemenakan kepada mamak; dagi adalah salah mamak kepada kemenakan.
7. Umbuk-umbai/kecuah-kecong/tipu-tepok : umbuk adalah menipu dengan perkataan yang manis dan umbai adalah menipu dengan disertai dengan mengancam. Sedangkan tipu-tepok dan kicuah-kecong artinya sama saja dengan di atas, ...

8. Sumbang-salah : sumbang adalah perbuatan yang salah menurut pandangan mata dan salah adalah perbuatan susila yang salah dan dikerjakan dengan aktif.<sup>62</sup>

## **2. Struktur dan Organisasi Masyarakat Hukum Adat Minangkabau**

Pepatah adat Minangkabau menyebutkan :

*Anggari bakaarek kuku; Dikarek dikarek jo pisau sirauik, kaparauik  
batuang tuo, tuonyao elok ka lantai*

*Nagari bakaampek suku, Suku nan babuah paruik, kampuang nan batuo,  
rumah nan batungganai* <sup>63</sup>

Dari pepatah di atas, terlihat bahwa masyarakat Minangkabau merupakan masyarakat hukum adat genealogis-teritorial dengan susunan organisasi berupa nagari, suku, buah paruik, kampuang dan sarumah. Setelah masuknya Islam, diperkenalkan pula istilah kaum sebagai salah satu organisasi masyarakat Minangkabau.

### **a. Sabuah Paruik**

Masyarakat Minangkabau menganut filsafat naturalis, realis atau empiris, sesuai pepatah adat mereka :

*Panggiriek pisau sirauk, patungkek batang lintabuang, salodang ambiek kaniru.  
Satitiek jadikan lauik; sakapa jadikan gunuang, alam takambang jadi guru*<sup>64</sup>.

Berdasarkan filsafat hidup itu, masyarakat Minangkabau melihat secara nyata dalam dunia empiris bahwa yang melahirkan anak itu adalah ibu. Hal itu tidak dapat dibantah oleh siapapun. Seorang lelaki dapat saja membantah bahwa anak seorang perempuan bukanlah anaknya, atau sebaliknya. Malah sampai kini dengan menggunakan teknologi DNA pun belum dapat dipastikan 100 % bahwa

---

<sup>62</sup> Tasjrif Aliumar *Pengakuan dan Penerapan Tindak Pidana Adat Dalam Menunjang Pembangunan Hukum Pidana Nasional* Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional " Relevansi Hukum Pidana Adat dan Implementasinya dalam Hukum Pidana Nasional di Fakultas Hukum Universitas Udayana Denpasar tanggal 16-17 Desember 1994; hal. 11-12(236-237)

<sup>63</sup> M Rasyid Manggis Dt. Rajo Pangulu *Minangkabau Sejarah Ringkas dan Adatnya*; Sri Dharma Padang; 1971; hal. 53

<sup>64</sup> Darwis Thaib, Dt. Sidi Bandaro *Seluk Beluk Adat Minangkabau* NV Nantara Bukittinggi, 1965 hal. 9

seorang anak adalah anak dari seorang lelaki, paling-paling hanya melalui teori probabilitas. Tetapi sebaliknya tidak dapat dibantah bahwa seorang anak dilahirkan oleh ibunya, kecuali anaknya ditukarkan atau dicuri orang. Demikian pula halnya bila dilihat dari sudut partisipasi (pengorbanan) untuk lahirnya seorang anak; ibu mempunyai sumbangan yang sangat besar terhadap bayinya, minimal 9 bulan 10 hari dengan derita yang tak tanggung-tanggung, malahan ada yang dengan pengorbanan nyawa. Tetapi partisipasi ayah bisa saja hanya dalam beberapa menit saja, seperti pada waktu sistem perkawinan sumando belum mantap atau kasus perkosaan, setelah itu si ayah biologis kabur entah ke mana. Akibatnya pada waktu anak lahir dia akan diurus oleh ibunya dan saudara-saudara ibunya, yang akhirnya mereka hidup berkelompok, dan keleompok itu disebut sabuah paruik, (satu buah perut), berasal dari perut perempuan yang satu. Hukum Eropah pun seperti BW mengakui bahwa anak tetap punya hubungan hukum dengan ibunya, malah anak luar nikah hanya punya hubungan hukum dengan ibunya.

Perempuan-perempuan yang satu ibu beserta anak-anak mereka yang biasanya tinggal pada sebuah rumah bersama yang disebut rumah gadang akan dipimpin oleh seorang Tunggana yang dipilih di antara mereka. Setelah kelompok mereka bertambah besar lagi, mereka memilih pimpinan paruik yang disebut dengan istilah pangulu. Karena itu orang yang saparuik sering pula disebut sapangulu.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa paruik/ saparuik/ sabuah paruik adalah sekelompok orang yang merasa sebagai suatu kesatuan karena mereka adalah keturunan dari seorang ibu asal, yang dipimpin oleh seorang pangulu.

#### **b. S u k u**

Poerwadarminta memberikan beberapa arti terhadap istilah suku antara lain : kaki, seperempat, setengah (rupiah), sebagian, sekelompok orang yang seketurunan, dan kelompok yang merupakan bagian dari kelompok besar atau

etnik (sub kelompok). (Minang) golongan orang-orang sebagai dari kaum, yang seketurunan, seperti suku Koto, Piliang, Bodi, Caniago.<sup>65</sup>

Menurut Amir MS, yang disebut suku di Minangkabau adalah sekelompok kaum yang berasal dari seorang niniek perempuan. Sesuku artinya semua keturunan dari niniek ini ke bawah yang dihitung menurut garis ibu.<sup>66</sup>

Di Minangkabau istilah *sasuku* juga dipakai untuk menyebut setengah rupiah. Di samping itu, dari hasil penelitian terlihat pula bahwa istilah suku mempunyai dua makna yang lain. Di nagari-nagari dengan tipe koto piliang, istilah suku digunakan untuk menyebut gabungan beberapa paruik yang dipimpin oleh pangulu pucuk, sedangkan paruik dipimpin oleh pangulu andiko, sehingga di sini suku merupakan sebuah persekutuan hukum adat genealogis matrilineal pula. Tetapi di nagari dengan tipe Bodi Caniago, suku hanya digunakan sebagai nama keturunan dari masing-masing paruik yang ada di situ, sebab semua orang yang mempunyai nama suku yang sama di nagari itu bukanlah seketurunan secara matrilineal dan tidak ada pimpinannya, sedangkan semua pangulu sebagai pimpinan paruik mempunyai status yang sama. Akibatnya ada beberapa pangulu dari paruik-paruik yang mempunyai nama suku yang sama, tetapi mereka tidak ada yang memimpinnya, sehingga di sini suku bukanlah sebuah persekutuan hukum adat genealogis matrilineal.

### **c. Kaum**

Menurut Perwadarminta, kaum: 1. suku bangsa... 2. sanak saudara; kerabat 3. golongan (orang yang sekerja, sepaham, seangkatan, dsb) seperti kaum buruh, kaum ibu, dsb.<sup>67</sup> Istilah kaum berasal dari Bahasa Arab qaumin, yaitu sekelompok orang yang mempunyai kesamaan, sehingga muncul istilah kaum ibu, kaum bapa, kaum muslimin, dsb. Di Minangkabau dewasa ini, istilah kaum digunakan sebagai istilah teknis yuridis untuk menyebut sekelompok orang yang mendalilkan melalui ranji bahwa mereka adalah keturunan dari seorang ibu asal yang dipimpin oleh mamak kepala waris. Istilah warispun berasal dari bahasa Arab.

---

<sup>65</sup> Poerwadarminta *Kamus Umum Bahasa Indonesia* PN Balai Pustaka, Jakarta, 1976; hal. 971

<sup>66</sup> Amir MS *Adat Minangkabau Pola dan Tujuan Hidup Orang Minang* PT Mutiara Sumber Widya; Jakarta, 2007; hal. 58

<sup>67</sup> Poerwadarminta *Kamus Umum Bahasa Indonesia* PN Balai Pustaka Jakarta, 1976, hal. 452

Kelompok apa yang merupakan kaum itu dapat berubah makna. Apabila ada satu suku kecil yang semua anggotanya seketurun saja yang membuat ranji, maka suku merupakan kaum. Bila ada satu paruik yang dipimpin pangulu membuat ranji keturunan maka paruiklah yang merupakan kaum. Demikian pula bila sebagian orang yang saparuik (misalnya *samande, saniniak, saanduang*) minimal tiga generasi, yang membuat ranji yang disetujui oleh pangulu paruiknya dan diketahui oleh KAN, maka sub-paruiklah yang merupakan kaum.

Kaum sebagai persekutuan hukum adat merupakan subyek hukum mandiri yang dapat berbuat, baik di hadapan maupun di luar sidang pengadilan.

#### **d. Nagari Sebagai Persekutuan Hukum Adat Genealogis Matrilineal Teritorial**

Menurut Surojo Wignjodipuro, "Di Daerah Minangkabau persekutuan hukum disebut "nagari". Nagari terdiri dari famili-famili yang masing-masing dikepalai oleh seorang "pangulu andiko, yakni laki-laki tertua dari jurai (=bagian dari famili) yang tertua pula, sedangkan tiap jurai ini diketuai oleh orang tuanya sendiri bernama mamak kepala waris atau tungganai.<sup>68</sup>

Dalam ilmu hukum adat, nagari di Minangkabau dikonstruksikan sebagai persekutuan hukum adat teritorial yang genealogis. Hal itu sesuai dengan pepatah adat, "*nagari baampek suku, dalam suku babuah paruik*", maka suku sebagai persekutuan hukum adat genealogis matrilineal merupakan syarat esensial untuk adanya nagari sebagai persekutuan hukum adat teritorial. Dengan demikian nagari jangan diartikan sebagai wilayah. Tetapi nagari sebagai persekutuan hukum adat adalah sekelompok orang laki-laki dan perempuan yang hidup dalam beberapa kelompok genealogis yang disebut suku/buah paruik yang menyatukan diri sebagai kelompok teritorial. Jadi, walaupun nagari itu merupakan kelompok orang, tetapi mereka mengaitkan diri mereka dengan suatu wilayah tertentu. Untuk memahami nagari ini kita harus bedakan dulu makna anak nagari dan penduduk nagari.

---

<sup>68</sup> Surojo Wignjodipro *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat* Penerbit Alumni, Bandung, 1979, hal. 100

- 1) Anak Nagari, adalah sekelompok orang perempuan dan laki-laki yang ibunya mempunyai suku yang diakui keberadaannya di masyarakat itu, terdiri dari :
  - a. Rang Kampuang, adalah anak nagari yang bermukim di nagari asalnya;
  - b. Rang Rantau, Anak nagari yang tinggal diperantauan, baik rantau dakek, rantau jauh, maupun rantau cino;
  
- 2) Penduduk Nagari, adalah setiap orang yang bertempat tinggal di wilayah nagari, terdiri dari :
  - a. Rang Kampuang
  - b. Pendatang, yakni orang dari nagari atau daerah lain yang bertempat tinggal di wilayah nagari, mereka tidak merupakan anak nagari, kecuali mereka melakukan perbuatan hukum malakok dengan mengaku bermamak dan diakui sebagai kamanakan oleh salah satu suku di nagari itu.

Dalam perkembangannya dapat dicermati bahwa keberadaan nagari di Sumatera Barat dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok, yaitu Nagari yang menjadi penyelenggara administrasi pemerintahan dan Nagari yang berfungsi sebagai Nagari Adat saja. Nagari yang berfungsi sebagai penyelenggara urusan pemerintahan dapat ditemui di daerah Kabupaten. Sedangkan nagari yang berfungsi sebagai nagari adat dapat dijumpai di daerah Kota. Dengan demikian, Nagari Adat berkedudukan hanya sebagai entitas dari masyarakat hukum adat saja. Sebagai entitas masyarakat hukum adat, Nagari dipimpin oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN). Sedangkan dalam persoalan administrasi pemerintahan, masyarakat hukum adat tergabung dalam wilayah administrasi Kelurahan yang dipimpin oleh Lurah.

### **3. Lembaga Adat dan Fungsinya dalam Masyarakat Menurut Hukum Adat Minangkabau**

Mengenai lembaga adat dan fungsinya untuk penyelesaian perkara dalam masyarakat Minangkabau tidak berbeda dengan masyarakat adat lainnya di nusantara ini. "Hukum adat tidak mengadakan perpisahan antara pelanggaran hukum yang mewajibkan tuntutan memperbaiki kembali hukum di dalam

lapangan hukum pidana dan pelanggaran hukum yang hanya dapat dituntut dalam lapangan hukum perdata. Oleh karenanya, maka sistem hukum adat hanya mengenal satu prosedur dalam hal penuntutan; satu macam prosedur baik untuk penuntutan secara perdata maupun untuk penuntutan secara kriminal. Ini berarti, bahwa petugas hukum yang berwenang untuk mengambil tindakan kongkrit (reaksi adat) guna membetulkan hukum yang dilanggar itu, adalah tidak seperti dalam sistem hukum Barat, yaitu hakim pidana untuk perkara pidana dan hakim perdata untuk perkara perdata, melainkan satu pejabat saja, yakni Kepala Adat.<sup>69</sup>

Dalam Hukum Adat Minangkabau, hukum yang dipakai disebut "*tali tigo sapilin*" yakni adat, syarak dan undang. Petugas pelaksana hukum disebut "*tungku tigo sajarangan*", yakni niniak mamak sebagai pelaksana adat, alim ulama sebagai pelaksana syarak, *pamarentah* (pemerintah) sebagai pelaksana undang. Kepala adat disebut dengan istilah niniak mamak yang terdiri dari urang *ampek jinih*, yakni pangulu, manti, malin dan dubalang. Alim-ulama terdiri dari *jinih nan ampek*, yakni imam, *bila* (bilal), katib dan kadhi. Sedangkan pimpinan *pamarentah* disebut kapalo, seperti pangulu kapalo atau kapalo nagari (sekarang wali nagari), kapalo kampuang/jorong/korong (sekarang wali).

Menurut Keputusan Pucuk Pimpinan LKAAM Sumbar No. SK-17/PP/LKAAM-SB/2003:

- C. PANGULU. (1) Bertanggungjawab ke luar dan ke dalam suku atau kampuang dalam memimpin anak kamanakan; (2) Karano kato pangulu kato pusako, tagak di pintu bana, maka pangulu bertugas menghukum adia bakato bana; (3) Berfungsi mengkonsolidasikan, mengkoordinasikan, dan mengkonsultasikan segala hal yang akan diambil keputusan kepada seluruh perangkat suku dan atau kampuang; (4) Berwenang menunjuk perangkatnya dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya; (5) Manuruik labuah nan luruih, maikuik kato nan bana, mamaliharo anak kamanakn, dan majago harato pusako.

---

<sup>69</sup> Surojo Wignjodipro *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat* Penerbit Alumni, Bandung, 1979, hal. 287-288

- D. MONTI. (1) Beranggung jawab membantu pangulu di bidang kesekretariatan dan administrasi adat secara internal kampung dan atau suku sesuai dengan titah pangulu; (2) Karano kato manti kato mufakat atau kato panghubuang, tagak di pintu susah, maka manti bertugas mengkomunikasikan dan menginformasikan segala keputusan atau kesepakatan yang telah diambil kepada anak kamanakan secara batanggo turun; (3) berfungsi mencatat seluruh anak kamanakan baik yang di kampung maupun yang di rantau pada Buku Induk Suku (BIS); (4) membuat ranji paruik dalam kampung secara benar dan jujur.
- E. DUBALANG. (1) Bertanggung jawab kepada pangulu di bidang keamanan dan ketertiban yang ditetapkan oleh pangulu; (2) Karena kato dubalang kato mandareh tagak di pintu mati, maka dubalang berfungsi menciptakan ketertiban, kedamaian dan keamanan dalam kampung; (3) Walaupun dubalang memakai prinsip *nan kareh ditakiak, nan lunak disudu*, namun tetap memakai prinsip santun dalam berbahasa dan sopan dalam bertindak, (4) Membuat pertimbangan alternatif untuk mengangkat dan atau menghentikan perangkat kampung melalui urang tuo untuk diputuskan oleh pangulu kampung.
- F. MALIN. (1) Bertanggung jawab kepada pangulu dalam bidang keagamaan kesejahteraan anak kamanakan sesuai dengan firman Allah dan sunah Rasul; (2) Karena ia bertanggungjawab dunia dan akhirat, maka ia bertugas merencanakan kegiatan untuk anak kamanakan agar pandai shalat jo<sup>70</sup> mangaji, pandai sekolah jo babudi; (3) Berfungsi mengkoordinir dan mencatat anak kamanakan yang membayar PBB, zakat, infak, dan sedekah sesuai dengan ketentuan yang berlaku; (4) Berfungsi menegakkan dan mengamalkan ajaran adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah, syarak mangato adat mamakai, alam takambang jadi guru untuk diamalkan oleh anak kamanakan.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> "jo" sama dengan "dan"

<sup>71</sup> Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Sumatera Barat *Tugas Pokok dan Fungsi(TUPOKSI) Perangkat Adat dan Pimpinan Adat Dalam Suku dan atau dalam Kampung di Nagari* Lampiran Surat Keputusan Pucuk Pimpinan LKAAM Sumbar No. 17/PP/LKAAM/SB/2003 hlm. 26-27

Berdasarkan Surat Keputusan LKAAM Sumbar di atas terlihat bahwa Kepala Adat yang bertugas dalam penegakan hukum adalah Pangulu dan Dubalang. Pangulu bertugas untuk memberikan keadilan kepada anak kamanakan yang bersengketa (*menghukum adia bakato bana*). Dubalang berfungsi sebagai petugas keamanan dan ketertiban untuk mencapai kedamaian dalam kampung (polisi).

Penegakan syarak (hukum Islam) dipimpin oleh Khadi yang “(1) Bertanggungjawab dengan baik sesuai dengan syarat dan rukun yang ditentukan, dan memahami ilmu syaria’at; (2) Menjadi hakim bila ada pertengkaran tentang agama antar umat atau antar jamah; (3) Menjadi Wali Nikah pada saat berlangsungnya pernikahan; (4) Memberi bimbingan rohani atau nasehat kepada masyarakat menyangkut dengan Nikah Talak dan Ruuk (NTR); (5) Mengajak umat membayut hutang fardhu kifayah bila ada warga yang meninggal; (6). Bertanggungjawab kepada niniak mamak, Pengurus Masjid atau Pengurus surau yang mengangkatnya.”<sup>72</sup>

#### **4. Penyelesaian Konflik dalam Masyarakat Menurut Hukum Adat Minangkabau**

Seperti telah diuraikan sebelumnya, dalam hukum adat, tidak terkecuali hukum adat Minangkabau, dalam penyelesaian konflik tidak dibedakan antara sengketa perdata dengan sengketa pidana, sengketa tanah maupun bukan tanah. Menurut Pasal 12 Perda Sumbar Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, sengketa tanah ulayat di nagari diselesaikan oleh KAN menurut ketentuan sepanjang adat yang berlaku, “*bajanjang naiak batanggo turun*” dan diusahakan dengan jalan perdamaian melalui musyawarah dan mufakat dalam bentuk keputusan perdamaian. Berdasarkan pasal ini, prinsip penyelesaian sengketa adalah berjenjang naik bertangga turun, artinya bertahap mulai dari tingkat paling bawah ke tingkat yang lebih tinggi dan akhirnya ke tingkat paling tinggi. Bila pada suatu tingkatan dapat dicari penyelesaian, perkara tidak perlu dibawa ke tingkat yang lebih tinggi. Dari yang paling rendah, tingkatan itu mulai dari perundingan (negosiasi) para pihak, rapat Sarumah dipimpin Tunggana, Rapat Paruik dipimpin Pangulu, Rapat Suku dipimpin Pangulu Pucuak (di Lareh

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm. 46.

Koto Piliang) dan Kerapatan Adat Nagari dipimpin oleh Ketua atau Ketua Tim yang ditunjuk.

Perundingan (negosiasi) dilakukan oleh para pihak yang bersengketa secara langsung atau dengan bantuan pimpinan kelompok yang bersengketa. Dalam perundingan pihak yang merasa dirugikan akan meminta pihak lain untuk melakukan perbuatan tertentu, seperti membayar ganti rugi (*luko batambak, rusuah babujuk, utang babai, piutang batarimo*). Bila pihak yang dituntut merasa bersalah, dia akan bersedia memenuhi permintaan penuntut, paling-paling meminta jumlah ganti rugi dikurangi. Namun sering terjadi bahwa pihak yang menimbulkan kerugian akan memberi alasan bahwa kerugian bukan ditimbulkan oleh kesalahannya, tetapi oleh kesalahan pihak yang dirugikan itu sendiri, sehingga tidak merasa wajib membayar kerugian. Bila hal ini terjadi, maka penyelesaian dilanjutkan ke dalam Rapat Sarumah, Rapat Paruik (Kaum), Rapat Suku, dan KAN.

Penyelesaian sengketa dalam kerapatan-kerapatan sebetulnya adalah pelaksanaan mediasi yang mediatornya adalah pimpinan kelompok itu, yakni tungganai, pangulu, pangulu pucuk dan Ketua KAN. Prosedur yang dilalui pada setiap kerapatan itu tidak beda dengan prosedur mediasi, yakni :

1. Pihak Penggugat menghubungi Mediator, baik yang berbasis pengadilan ataupun tidak.
2. Mediator berdiskusi dengan Penggugat untuk meneliti duduk perkara menurut versi penggugat dan minta keinginan minimal dari penggugat dalam penyelesaian perkara itu.
3. Mediator mengundang (jangan memanggil, karena yang berwenang memanggil orang hanyalah penegak hukum) Tergugat untuk meneliti duduk perkara menurut versi tergugat dan minta keinginan maksimal dari tergugat mengenai penyelesaian perkara itu.
4. Jika para pihak ada kemungkinan untuk berdamai, mediator menyusun draft Surat Perdamaian.

5. Mediator menyampaikan draf Surat Perdamaian kepada pihak-pihak yang berperkara untuk dikoreksi sesuai kemauannya.
6. Para pihak dan mediator menandatangani Surat Perdamaian di hadapan notaris untuk legalisasi.
7. Pelaksanaan isi perdamaian secara sukarela oleh para pihak.
8. Jika ada pihak yang tidak mau melaksanakan isi perdamaian yang telah ditandatangani, pihak lawan dapat minta fiat eksekusi ke Pengadilan Negeri dengan mengajukan permohonan eksekusi.

## **B. Diskresi Polisi (*Police Discretion*) dan Pemolisian Masyarakat (*Community Policing*)**

### **1. Sistem Peradilan Pidana Sebagai Mekanisme Konvensional Penyelesaian Konflik Hukum Pidana**

Penegakan hukum pidana berlangsung dalam sebuah mekanisme yang disebut dengan sistem peradilan pidana. Sistem Peradilan Pidana adalah sebuah sistem yang didalamnya terdapat subsistem yang saling terkait satu sama lain, yakni subsistem Kepolisian, Kejaksaan, Peradilan dan sub sistem pendukung lainnya seperti Lembaga Pemasyarakatan, Imigrasi, dan instansi lain yang terkait.<sup>73</sup> Sementara Mardjono Reksodiputro mengatakan bahwa Sistem Peradilan Pidana adalah sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan pemasyarakatan.<sup>74</sup>

Sebagai suatu sistem seharusnya Sistem Peradilan Pidana merupakan satu kesatuan yang mempunyai misi yang sama, yaitu penegakan hukum pidana. Sebagai suatu sistem, semua sub-sistem yang terlibat di dalamnya seharusnya berada dalam satu mata rantai yang terpadu, saling mendukung serta terdapatnya suatu sinkronisasi dan koordinasi pelaksanaan tugas dan wewenang.<sup>75</sup> Kadri Husin mengatakan bahwa dengan menggunakan kata "sistem" maka kita

---

<sup>73</sup> Ronald Jay Allen, dkk, 2002. *Comprehensive Criminal Procedure*. New York: Aspen Law and Business, hlm 4.

<sup>74</sup> Mardjono Reksodiputro, 1994. *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Lembaga Kriminologi dan Pengkajian Peradilan Indonesia, hlm 5

<sup>75</sup> *Ibid*, hlm 85.

menyetujui untuk menggunakan pendekatan sistemik dalam melakukan manajemen administrasi peradilan pidana kita, dan ini berakibat perlunya keterpaduan dalam gerak langkah masing-masing subsistem ke arah tercapainya tujuan bersama.<sup>76</sup>

Sementara itu Muladi mengatakan bahwa dalam Sistem Peradilan Pidana yang terpadu (*integrated criminal justice system*) harus terdapat sinkronisasi atau keselarasan dalam tiga hal berikut, yaitu:<sup>77</sup>

- a. Keselarasan substansial;
- b. Keselarasan struktural; dan
- c. Keselarasan kultural.

Yang dimaksud Muladi dengan keselarasan substansial adalah keselarasan dalam peraturan perundangan yang melandasi jalannya proses dalam sistem tersebut. Sedangkan keselarasan struktural adalah keselarasan di antara penegak hukum yang berada dalam masing-masing sub sistem, terkait dengan tugas dan kewenangannya. Sementara keselarasan kultural berkenaan dengan keselarasan persepsi di antara penegak hukum tentang peraturan perundangan dan asas atau prinsip yang berlaku dalam hukum pidana dan pelaksanaannya.

Sementara koordinasi yang dimaksud adalah adanya kerjasama di antara subsistem pada SPP untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya oleh politik hukum pidana masing-masing negara. Dalam Hukum Acara Pidana yang berlaku di Indonesia dapat ditemui banyak pasal yang mengatur tentang koordinasi antara subsistem dalam SPP. Di antaranya adalah ketentuan tentang keharusan penyampaian SPDP (Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan) oleh penyidik kepada JPU, keharusan meminta persetujuan perpanjangan penahanan oleh penyidik kepada JPU, atau oleh JPU kepada hakim, dan lain-lain.

Terhadap konsep "*integrated approach*" pada SPP, Hiroshi Ishikawa mengatakan bahwa komponen-komponen fungsi itu (subsistem) walaupun

---

<sup>76</sup> Kadri Husin, 1985. Sistem Peradilan Pidana Menurut KUHAP. Tesis S2 Program Pascasarjana UI, Jakarta, hlm 6.

<sup>77</sup> Muladi, 1998. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Penerbit Undip, hlm 4.

fungsinya berbeda-beda dan berdiri sendiri (*diversity*), harus mempunyai satu tujuan dan persepsi yang sama, sehingga merupakan satu kekuatan yang utuh (*unity*) yang saling mengikat erat.<sup>78</sup> Dengan kata lain harus dicegah terjadinya fragmentasi dalam pelaksanaan tugas masing-masing subsistem dalam SPP, agar tujuannya tercapai.

Meski pendekatan SPP dilakukan secara terpadu dan sistemik, praktik penegakan hukum pidana memperlihatkan bahwa SPP masih menghendaki peranserta masyarakat agar tujuan tadi tercapai. La Patra mengatakan bahwa unsur-unsur SPP itu bekerja dipengaruhi oleh lapisan-lapisan yang hidup di dalam masyarakat, dalam arti pelaku kejahatan, petugas LP maupun hukumnya sendiri dipengaruhi oleh lapisan-lapisan sosial yang ada dalam masyarakat seperti kehidupan ekonomi, teknologi, pendidikan, politik dan sebagainya, yang keseluruhannya juga merupakan suatu sistem.<sup>79</sup> Berkenaan dengan hal ini, Alan Cofey mengatakan bahwa SPP hendaknya bekerja secara luwes (*flexible*) dan berpandangan ke depan (*predictable*) terutama dalam menghadapi problem ekonomi, sosial, dan teknologi yang sangat berpengaruh terhadap perilaku manusia.<sup>80</sup>

Praktik penegakan hukum pidana dengan mengedepankan proses dalam SPP yang dikatakan *integrated* selama ini ternyata masih menimbulkan persoalan dalam realitasnya. Tujuan SPP yang disepakati selama ini seperti pencegahan kejahatan, resosialisasi pelaku tindak pidana, apalagi keadilan bagi pihak korban, ternyata belum terealisasi. Banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan proses yang berlangsung dalam SPP mencapai tujuan tersebut, yang paling relevan adalah kurangnya keikutsertaan masyarakat dalam proses tersebut. Dalam sistem peradilan pidana kita, yang dilandaskan pada KUHAP, ternyata sangat *offender oriented* (berorientasi kepada pelaku) yang tercermin dalam banyak aturan yang memberikan perlindungan kepada pelaku, tapi justru mengabaikan pihak korban (baik individu maupun masyarakat). Pendekatan SPP demikian yang berdampak pada kegagalan SPP mencapai tujuannya, yang dibuktikan dengan semakin

---

<sup>78</sup> Hiroshi Ishikawa sebagaimana dikutip dalam Mardjono Reksodiputro, *op.cit.*, hlm 27.

<sup>79</sup> J.W. Lapatra, *Analysing the Criminal Justice System*, dalam Mardjono Reksodiputro, *ibid.* hlm 86.

<sup>80</sup> M. Faal, *op.cit.*, hlm 20.

meningkatnya kriminalitas (baik kualitatif maupun kuantitatif), LP yang semakin padat penghuninya (*overloaded*), dan diskrepansi keadilan menurut penegak hukum dan yang dirasakan oleh masyarakat banyak.

Kegagalan tersebut menghendaki dilakukannya evaluasi terhadap pelaksanaan proses peradilan pidana yang berlangsung dalam mekanisme SPP selama ini. Beberapa kelemahan yang disadari selama ini menumbuhkan perlunya suatu pendekatan baru dalam proses penyelesaian perkara pidana, yang tidak hanya mengedepankan kepastian hukum, dengan menerapkan semua aturan hukum pidana secara kaku, tapi juga membuka peluang bagi alternatif penyelesaian lain yang lebih berkeadilan. Suatu mekanisme yang mengakomodir kebutuhan semua pihak, tidak hanya perlindungan terhadap pelaku kejahatan, tapi juga rasa keadilan pada pihak korban, dan kembalinya keseimbangan dalam masyarakat yang terganggu karena terjadinya tindak pidana tadi.

Mekanisme sistem peradilan pidana bekerja dalam beberapa tahapan, sebagaimana dikatakan oleh Herbert L. Packer, yang akan menentukan keberhasilan penegakan hukum pidana. Tahapan mana yang menjadi bagian terpenting dalam proses tersebut diketahui dari peraturan yang menjadi dasar berlangsungnya proses dalam sistem tersebut.<sup>81</sup> Dalam sistem peradilan pidana Indonesia tahapan tersebut terbagi atas 3, yaitu tahap pra adjudikasi atau tahap pemeriksaan permulaan yang di dalamnya terjadi proses penyelidikan dan penyidikan oleh Kepolisian, tahap adjudikasi yang di dalamnya berlangsung proses penuntutan dan persidangan oleh Kejaksaan dan Pengadilan, serta tahap purna adjudikasi yang berlangsung dalam Lembaga Pemasyarakatan. Penyelesaian alternatif bagi proses peradilan pidana selayaknya harus dapat dimulai pada tahapan awal, yaitu pada tahap pra adjudikasi, atau ketika penanganan perkara pidana masih berada di tangan pihak kepolisian, baik dalam proses penyelidikan maupun penyidikan.

## **2. Diskresi Polisi dalam Penyelesaian Konflik Hukum Pidana**

---

<sup>81</sup> Herbert L.Packer. 1968. *The Limits of Criminal Sanctions*. Stanford California: Stanford University Press, hlm 367.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, Kepolisian adalah salah satu subsistem dalam Sistem Peradilan Pidana, yang melaksanakan fungsi penyelidikan dan penyidikan. Dengan fungsi demikian, maka polisi adalah penegak hukum yang berdiri di garda terdepan dalam proses peradilan pidana. Dalam melaksanakan kedua fungsi tersebut polisi diberi beberapa kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHP. Di antara kewenangan yang bersifat proyustisia dalam proses peradilan pidana, termasuk juga kewenangan untuk melakukan upaya paksa seperti menangkap, menahan, menggeledah, dan menyita, yang dapat mengurangi hak asasi seseorang.

Namun polisi tidak hanya memiliki kewenangan pro yustisia, dalam fungsinya sebagai penyelidik dan penyidik, tapi juga memiliki kewenangan lain dalam fungsinya sebagai alat negara yang menjaga ketertiban dan keamanan dalam masyarakat. Dalam fungsinya yang terakhir ini polisi justru harus melindungi dan mengayomi serta melayani masyarakat, sebagaimana tercermin dalam slogan kepolisian yang bersifat universal, yaitu *to serve and to protect*.

Meskipun untuk melaksanakan kedua fungsi tadi Kepolisian telah diberi kewenangan yang jelas sebagaimana diatur dalam kedua UU tadi, seringkali di dalam praktik, berdasarkan situasi dan kondisi yang mengharuskan, polisi perlu mengambil tindakan yang berbeda dari peraturan yang berlaku. Dalam hal ini polisi diberi kewenangan untuk melakukan diskresi atau yang sering disebut dengan *police discretion*. Diskresi didalam penegakan hukum memang tidak dapat dihindarkan, mengingat keterbatasan-keterbatasan baik dalam kualitas perundang-undangan, sarana dan prasarana, kualitas penegak hukum maupun partisipasi masyarakat. Diskresi ini merupakan refleksi pengakuan bahwa konsep penegakan hukum secara total (*total enforcement*) dan penegakan hukum secara penuh (*full enforcement*) tidak mungkin dilaksanakan, sehingga penegakan hukum yang aktual (*actual enforcement*) yang terjadi. Hikmah yang terjadi adalah, bahwa diskresi

iniilah yang menjadi sumber pembaharuan hukum apabila direkam dan dipantau dengan baik dan sistematis.<sup>82</sup>

Diskresi merupakan kewenangan polisi untuk mengambil keputusan atau memilih berbagai tindakan dalam menyelesaikan masalah pelanggaran hukum atau perkara pidana yang ditanganinya.<sup>83</sup> Sementara Davis mengatakan bahwa diskresi kepolisian *“is maybe defined as the capacity of police officers to select from among the number of legal and illegal courses of action or inaction while performing their duties”*.<sup>84</sup> Dalam melakukan kewenangan diskresi maka perilaku polisi dapat dibedakan dalam dua bentuk diskresi yaitu diskresi yang bersifat individual, yang dilakukan oleh anggota kepolisian secara individu secara operasional tanpa meminta petunjuk atau keputusan dari atasannya, dan diskresi birokrasi, yaitu diskresi yang dilakukan atas petunjuk dan keputusan dari atasannya.

Bagi Kepolisian Republik Indonesia, tindakan diskresi mempunyai landasan hukum tidak langsung. Artinya tidak ada pasal yang *expresis verbis* mengatur tentang kewenangan diskresi, namun dari bunyi beberapa pasal dalam UU Kepolisian dan KUHAP dapat disimpulkan sebagai dasar bagi tindakan yang bersifat diskresi tersebut. Diantara berbagai aturan tersebut adalah:

1. Pasal 15 ayat (2) huruf k UU Kepolisian mengatakan antara lain: ...Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya, berwenang : melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas Kepolisian.
2. Pasal 16 ayat (1) huruf l UU Kepolisian, : ...Dalam rangka menyelenggarakan tugas di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia, berwenang untuk mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.
3. Ayat (2) pasal tersebut menyebutkan : tindakan lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf l adalah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat sebagai berikut:
  - a. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
  - b. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan itu dilakukan;
  - c. Harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
  - d. Pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan

---

<sup>82</sup> Muladi, *Kapita Selekt Sistem Peradilan Pidana*. UNDIP Press, Semarang 1995.

<sup>83</sup> Chryshnanda DL, tt. *Dikresi dan Korupsi*. Kebijakan 47e0b41239341. Pdf, Adobe Reader, diakses terakhir kali Jum'at, 15 Juli 2011, hlm 1

<sup>84</sup> *Ibid.*

- e. Menghormati hak asasi manusia.
4. Pasal 18 ayat (1) UU Kepolisian mengatur: Untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Ayat (2) pasal yang sama mengatakan : Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan , serta kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia
5. Pasal 7 ayat (1) sub j KUHAP menentukan : Dalam melaksanakan tugasnya penyidik karena kewajibannya berwenang melakukan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab. Adapun tindakan lain ini dibatasi dengan syarat sebagaimana ditentukan dalam Penjelasan Pasal tersebut yang isinya sama persis dengan penjelasan Pasal 5 ayat (1) KUHAP dan Pasal 16 ayat (2) UU Kepolisian (yang dikutip sebelumnya).

Dari bunyi pasal-pasal di atas, kita pahami bahwa polisi mempunyai kewenangan untuk mengambil tindakan yang dipahami oleh doktrin sebagai diskresi polisi tadi. Namun ketiadaan pedoman bagi polisi untuk dalam situasi bagaimana dan tindakan seperti apa yang dapat diambil sesuai dengan situasi tersebut, dapat membawa polisi kepada perilaku koruptif. Tindakan yang diambil dapat saja bermotif kepentingan pribadi dengan mengedepankan situasi yang mengharuskan.

Jika dilihat pasal-pasal tadi maka sesungguhnya diskresi polisi mempunyai landasan hukum yang memadai, terutama ayat (2) Pasal 16 UU Kepolisian, yang memberikan batasan bagi tindakan diskresi tersebut. Hanya saja dalam praktik seringkali aparat tidak menyadarinya dan melakukan berbagai tindakan diskresi terdorong oleh keyakinan, kebutuhan dalam praktik, perasaan hukum mereka sendiri, kebijaksanaan pimpinan serta faktor-faktor lain yang mempengaruhinya.<sup>85</sup> Justifikasi bagi tindakan diskresi polisi juga dapat ditemukan dalam doktrin, sebagaimana dikemukakan oleh Soebroto Brotodirejo tentang asas-asas *plichtmatigheid*, sebagai sarana untuk meluaskan pengertian hukum di dalam tugas-tugas kepolisian dengan batas-batas tertentu. Batas bagi asas *plichtmatigheid* ini dalam kepustakaan Jerman, dibatasi oleh:<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> M. Faal, 1991. *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*. Cetakan pertama. Jakarta: Pradnya Paramita, hlm 120.

<sup>86</sup> Soebroto Brotodirejo, 1984. *Polisi sebagai Penegak Hukum, dalam Guru Pinandita*. Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI, hlm 529-534.

1. Asas keperluan (*noodzakelijkheid*); bahwa setiap tindakan harus betul-betul diperlukan dalam arti tanpa tindakan itu maka tugas tidak akan terlaksana;
2. Asas kelugasan (*zakelijkheid*), bahwa tindakan itu harus *zakelijk* objektif, tidak boleh didorong oleh motif-motif pribadi;
3. Asas tujuan sebagai ukuran (*doelmatigheid*) dalam arti bahwa tindakan betul-betul agar apa yang menjadi tujuan (seperti pulihnya keamanan) lekas tercapai;
4. Asas keseimbangan, bahwa antara tindakan, tujuan dan sasaran harus seimbang.

Dalam Negara yang demokratis, pelaksanaan tugas institusi publik dituntut akuntabilitasnya, agar dapat dicegah penyalahgunaan wewenang dan untuk melindungi hak-hak warga masyarakat. Akuntabilitas Kepolisian meliputi dua aspek. Pertama kegiatan operasional dan pelayanan kepolisian. Masyarakat menuntut agar layanan kepolisian diberikan secara efektif dan sumber daya yang diberikan kepada kepolisian digunakan secara efisien. Kedua, perilaku anggota Kepolisian dalam melaksanakan tugas. Masyarakat menuntut agar anggota kepolisian berperilaku baik dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Akuntabilitas disini bukan saja menuntut agar polisi bertindak sesuai dengan hukum, tapi juga agar polisi memperlakukan warga secara manusiawi.<sup>87</sup> Akuntabilitas inilah yang mengharuskan diskresi polisi memiliki pedoman yang jelas hingga dapat diuji kebenaran tindakan diskresi tersebut.

Sekalipun diskresi polisi menghendaki suatu landasan yuridis dan dibatasi asas *pllichtmatigheid*, tindakan itu tetap diperlukan dalam proses peradilan pidana, agar tujuan SPP sebagaimana diuraikan tadi dapat dicapai. Berbagai kondisi dalam praktik penegakan hukum pidana, menghendaki agar tidak semua perkara pidana harus masuk ke dalam Sistem Peradilan Pidana, karena pidana itu bukanlah tujuan akhir, melainkan hanya sarana untuk mencapai tujuan. Sementara tujuan itu sendiri seperti pencegahan, penyelesaian konflik, penguatan norma hukum, serta pulihnya keseimbangan yang dirusak oleh suatu tindak pidana (*restitutio des integrum*) yang sekaligus mewujudkan keadilan restoratif, dapat dicapai dengan

---

<sup>87</sup> Newham and Bruce sebagaimana dikutip dalam Ronny Lihawa, 2007. *Akuntabilitas Politik dan Kinerja Polri*, Diskusi tentang *Menyoal Kinerja Polri*. hlm 3.

cara lain, termasuk juga menyelesaikannya dengan diskresi polisi. Norval Morris mengatakan bahwa:<sup>88</sup>

Sesungguhnya SPP itu tidak lain dari “*crime containment system*” dan tidak diharapkan agar semua perkara pidana masuk ke dalam proses, sehingga perlu ada selektivitas. Hal-hal yang sifatnya tidak serius bisa diselesaikan di luar SPP, misalnya pelanggaran ringan yang dapat diselesaikan dengan denda administratif, atau perkara lain yang sangat sumir dapat diselesaikan dengan cara dilakukan pembinaan, umpamanya dengan mengembalikan kepada orang tua dan diberi peringatan keras, terutama ketika perkara masih pada tahap penyelidikan.

### **3. Pemolisian Masyarakat**

Model penyelesaian konflik hukum pidana secara konvensional sebagaimana diuraikan tadi, sudah lama disadari tidak efektif mencapai tujuan diadakannya Sistem Peradilan Pidana, yaitu menanggulangi kejahatan. Berbagai hasil penelitian di negara-negara Eropah dan Amerika memperlihatkan bahwa data statistik kriminal menunjukkan jumlah kejahatan semakin meningkat, baik kualitas maupun kuantitas, sementara jumlah penghuni penjara juga semakin bertambah. SPP bahkan dituding sebagai salah satu faktor kriminogen terhadap kondisi tersebut.

Dilandasi kesadaran akan ketidakefektivan SPP dalam menanggulangi masalah kejahatan, dan didorong oleh kenyataan bahwa organisasi kepolisian sebagai garda terdepan dalam SPP memiliki keterbatasan sumber daya, baik personel maupun anggaran, serta dianggap tidak akan mampu menandingi percepatan pertumbuhan kriminalitas, maka pemerintah di negara-negara Eropah dan Amerika mulai mencari cara baru dalam menanggulangi masalah kejahatan. Salah satu faktor yang dianggap signifikan terhadap hasil SPP selama ini adalah bahwa pola perpolisian tradisional sudah tidak efektif lagi untuk memerangi modus kejahatan yang semakin berkembang. Pola perpolisian tradisional ini juga

---

<sup>88</sup> Norval Morris, *Overview of Criminal Justice*, sebagaimana dikutip dalam Mardjono Reksodipurtro, 1983. Bahan bacaan wajib mata kuliah Sistem Peradilan Pidana pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Indonesia (Buku I, II, dan III), Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum UI, hlm 180.

dianggap tidak sejalan dengan gagasan besar demokrasi yang dihembuskan oleh negara-negara tadi.<sup>89</sup>

Paradigma baru bahwa tugas polisi tidak semata-mata menegakkan hukum, tapi juga mengayomi masyarakat, sehingga perlu dilakukan dengan pendekatan berbeda, bertemu dengan upaya untuk mencegah kewenangan diskresi polisi, yang belum memiliki pedoman jelas, merosot menjadi perilaku koruptif, menjadi salah satu faktor<sup>90</sup> yang mendorong Kepolisian kemudian melahirkan program pemolisian masyarakat (*community policing*) yang disingkat Polmas. Jeremy M. Wilson menyatakan mengenai tersebut sebagai berikut:

*Community policing models have their roots in the failure of previous models of professional or reform policing to address community concerns. Despite resistance from some law enforcement circles and a belief that it is a passing fad, community policing models have grown very popular in recent decades and have "become the new orthodoxy for cops".<sup>91</sup>*

Saat ini ketika pemerintah menyadari bahwa masyarakat juga harus ikut berperanserta dalam menyelesaikan berbagai masalah di dalam masyarakat, maka ide mendorong kembali peran lembaga dan pranata hukum adat menjadi relevan. Polmas adalah bagian dari upaya mengembalikan peran masyarakat tersebut terutama peran tetua adat dalam menyelesaikan konflik hukum pidana. Program Polmas dimulai dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Kapolri Nomor Pol. SKEP/737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri. Dengan SKEP ini, maka di beberapa Polres yang berada di bawah Polda tertentu seperti Polda Kalimantan Barat, Polda Jawa Barat, Polda NTB, dan lain-lain, ditugaskan anggota Polri yang ditunjuk sebagai Polmas. Penugasan ini diiringi dengan pembentukan Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) di semua desa atau kelurahan dalam wilayah Polda tersebut. Pembentukan FKPM saat itu

---

<sup>89</sup> Soetanto, 2006. *POLMAS, paradigma baru polri*. Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian, cet pertama, hlm

<sup>90</sup> Disamping juga adanya berbagai faktor lain seperti perbandingan jumlah polisi dan warga masyarakat yang harus dilayani, yang masih jauh dari angka ideal 1: 400, serta kesadaran bahwa persoalan kejahatan sebagai fenomena sosial (*social phenomenon*), tidak dapat semata-mata ditimpakan ke pundak polisi jalan penyelesaiannya melainkan harus melibatkan masyarakat itu sendiri.

<sup>91</sup> Jeremy M. Wilson, 2006, *Community Policing in America*, New York, Routledge, hlm. 7.

didukung oleh bantuan pendanaan dari organisasi internasional seperti IOM, dan sebagainya.

Peraturan pertama tentang Polmas lalu diikuti dengan peraturan kedua yaitu SKEP/431/VII/2006 Tanggal 1 Juli 2006, yang berisi Pedoman Pembinaan Personel Pengemban Fungsi Perpolisian Masyarakat. Dengan SKEP inilah anggota polri yang mengemban mandat sebagai Polmas mendapatkan pembinaan terlebih dahulu, sehingga dapat menjalankan tugasnya dengan benar. Selanjutnya mendukung pelaksanaan Polmas, dikeluarkan juga SKEP lainnya yang mengatur pedoman bagi petugas polri yang menjadi Polmas tadi, bagaimana melaksanakan tugas kepolisian lainnya dengan pendekatan Polmas. Maka disahkanlah SKEP Nomor 432/VII/2006 tanggal 1 Juli 2006 tentang antara lain Panduan Pelaksanaan Fungsi Intelejen Keamanan Dengan Pendekatan Polmas, Panduan Pelaksanaan Fungsi Reskrim Dengan Pendekatan Polmas, Panduan Pelaksanaan Fungsi Samapta Dengan Pendekatan Polmas, dan sebagainya. Ini berarti semua pelaksanaan tugas kepolisian harus dilakukan dengan pendekatan Polmas.

Polmas merupakan *grand strategy* Polri dalam melaksanakan tugasnya selaku penegak hukum, pemelihara kamtibmas, pengayom dan pelayan masyarakat. Program ini lahir karena kesadaran bahwa sesungguhnya dalam masyarakat kita, sudah terdapat institusi yang sejak awal dipercaya untuk menyelesaikan berbagai konflik yang terjadi. Pranata dan lembaga hukum adat, termasuk para tetua adat, sudah sejak lama ada, namun perannya berkurang ketika Negara menjadi semakin kuat dengan mengatur hampir semua bidang kehidupan dalam masyarakat.

Dalam berbagai literatur *Community Policing* tidak dapat diberikan suatu definisi tunggal, namun sering diartikan sebagai “*an organization-wide philosophy and management approach that promotes (1) community, government and police partnerships; (2) proactive problem solving to prevent crime; and (3) community engagement to address the cause of crime, fear of crime and other community*

issues".<sup>92</sup>Pemaknaan *community policing* salah satunya dikemukakan oleh Trojaniwics, menurutnya *community policing* adalah:

*based on the concept that police officers and private citizens working together in creative ways can help solve contemporary community problems related to crime, fear of crime, social and physical disorder, and neighborhood conditions.*<sup>93</sup>

Meski tidak ada definisi yang dapat memuaskan tiap orang tentang arti *community policing*, namun banyak orang sepakat bila dikatakan bahwa *community policing* meliputi dua komponen penting yaitu suatu pendekatan pemecahan masalah kejahatan dan ketidaktertiban, serta kerjasama kedua belah pihak, polisi dan masyarakat, dalam memecahkan masalah-masalah tersebut.

Sementara dalam Keputusan Kapolri tersebut *Community Policing* diartikan sebagai Pemolisian Masyarakat atau Perpolisian Masyarakat. Pada prinsipnya Polmas adalah upaya pemberdayaan segenap komponen dan sumber daya yang ada, dalam hal ini kelompok masyarakat, yang dapat dilibatkan dalam pelaksanaan fungsi kepolisian guna mendapatkan hasil yang optimal. Upaya ini dilakukan dengan cara membentuk Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM), yang dalam forum tersebut polisi bersama masyarakat duduk bersama membahas masalah kamtibmas upaya penanggulangannya. Implementasi FKPM dilakukan di tempat yang disebut dengan Balai Kemitraan Polisi dan Masyarakat (BKPM), yang berupa tempat atau bangunan, baik dibangun baru atau memanfaatkan bangunan milik kepolisian yang sudah ada, seperti Polsek dll, yang digunakan untuk membangun kemitraan antara polisi dan masyarakat. Persoalannya adalah sejauhmana seluruh jajaran kepolisian dari atas sampai ke bawah, sudah memahami dan mengimplementasikan program ini secara benar, dan sejauhmana pula program ini sudah disosialisasikan kepada masyarakat, sehingga masyarakat paham apa yang diharapkan oleh kepolisian dari masyarakat dalam upaya menanggulangi masalah-masalah ketertiban, termasuk kriminalitas.

---

<sup>92</sup> Linda S. Miller and Karen M. Hess, 2007. *Community Policing: Partnerships For Problem Solving*. Belmont, USA: Thomson Wadworth, hlm 5.

<sup>93</sup> *Op.cit*, Jeremy M. Wilson, hlm. 8.

Berbeda dengan negara-negara barat yang melahirkan ide *community policing* karena didesak oleh situasi, maka di negara-negara Asia, gagasan *community policing* muncul dari pengalaman budaya negara yang melakukan kegiatan perpolisian yang berorientasi kepada masyarakat. Sistem pemolisian di Jepang misalnya, pada awalnya muncul dari konteks budaya samurai yang sangat militeristik. Namun pada era kaisar Meiji, yang terkenal dengan reformasi Meiji, sistem pemolisian jepang berkembang menjadi sistem *Koban* dan *Chuzaicho*.<sup>94</sup> Sebuah sistem yang sangat mengedepankan peran serta masyarakat dalam menanggulangi masalah kriminalitas. Saat ini banyak negara-negara di Asia yang mengikuti model *Koban* Jepang yang telah berkembang untuk waktu yang lama.

Di Indonesia gagasan tentang kemitraan antara polisi dan masyarakat dalam penyelenggaraan tugas Polri bergulir seiring dengan arus reformasi yang mewarnai perubahan di negeri ini. Polri pun dengan sigap menyambut arus perubahan tersebut dengan merumuskan konsep reformasi Polri. Rumusan Reformasi Polri ini ternyata sejalan dengan prinsip-prinsip yang termaktub dalam Polmas. Namun demikian sesungguhnya nilai-nilai yang terkandung dalam konsep *Community Policing* sebenarnya sudah ada dalam masyarakat Indonesia, yang lebih menjunjung tinggi nilai-nilai kolektif daripada individu. Pada masa dulu dikenal Hakim Perdamaian Desa, yang merupakan salah satu perwujudan penyelesaian masalah kamtibmas dengan pendekatan masyarakat, yang mengutamakan nilai-nilai kebersamaan, termasuk saling memaafkan.

Secara tradisional Kepolisian sendiri sudah mengembangkan program Bimbingan Masyarakat (Bimmas) dan program-program lain yang berkaitan dengan Sistem keamanan Swakarsa (Siskamswakarsa), yang dilakukan dengan model , misalnya siskamling. Hal ini dilakukan oleh Babinkamtibmas (Bintara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat) sebagai ujung tombaknya. Model ini sebenarnya pendekatan pre-emptif tapi datang dari atas (struktural), sehingga

---

<sup>94</sup> Koban dalam bahasa Jepang berarti kotak terbuka. Secara umum diartikan kotak polisi yang terbuka 24 jam sehari untuk melindungi masyarakat. Sementara Chuzaicho adalah koban yang dihuni oleh polisi (semacam pos polisi). Soetanto, Hermawan Soelistyo dan Tjuk Sugiarso, 2008. *Polmas: Falsafah Baru Pemolisian*. Jakarta: Pensil 234, hlm 55.

perlu dilakukan perubahan dan penyesuaian dengan nilai-nilai *Community Policing* yang beranjak dari bawah(masyarakat).

Jika melihat pada praktik negara lain tentang Polmas, maka dapat disimpulkan bahwa Polmas umumnya dirujuk sebagai pendekatan kontemporer dalam pemolisian. Pendekatan ini berbeda dengan kepolisian konvensional. Dalam metode konvensional, polisi terutama bersifat reaksioner, misalnya dengan menunggu laporan masuk<sup>95</sup>, baik lisan maupun tulisan, kemudian baru bertindak. Pendekatan ini dianggap seperti metode menunggu bola, yang seringkali sebenarnya agak terlambat karena sudah ada tindak pidana yang (diduga) terjadi atau berbagai peristiwa kamtibmas lainnya.

Sebaliknya metode kontemporer kepolisian adalah metode menjemput bola, dengan melakukan berbagai tindakan yang sifatnya mencegah terjadinya tindak pidana tersebut. Berbagai tindakan yang bersifat pre-emptif dan preventif itu dilakukan bersama-sama dengan masyarakat selaku pemangku kepentingan (*stakeholders*). Pendekatan ini sangat menekankan unsur masyarakat, dalam hal menciptakan keamanan masyarakat itu sendiri. Ini dilakukan dengan pemikiran bahwa masyarakat itu lebih mengetahui kondisi mereka sendiri, termasuk persoalan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat tersebut. Sementara polisi hanya menjadi pendamping, yang memiliki pengetahuan dan kewenangan, agar masyarakat terarah dalam mengambil berbagai tindakan untuk menciptakan keamanan dan ketertiban. Dengan kata lain, polisi dan masyarakat bersama-sama berusaha mengenali dan memecahkan persoalan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat. Perlu diingat bahwa metode konvensional, seperti menerima laporan atau pengaduan, masih tetap dipakai karena memang merupakan kewenangan dari polisi.

Berkenaan dengan program Polmas, banyak pihak berharap bahwa Polmas tidak hanya semata-mata merupakan upaya preventif atau pre-emptif dalam penanggulangan masalah kamtibmas, tapi juga berkaitan dengan upaya represif dalam penyelesaian tindak pidana yang terjadi dalam masyarakat. Tindak pidana yang terjadi dalam suatu lingkungan masyarakat tertentu, yang memiliki nuansa tertentu, diharapkan dapat diselesaikan oleh polmas. Dengan memadukan

---

<sup>95</sup> *Ibid*, hlm 33.

kewenangan yang dimiliki oleh Polmas dan kewenangan diskresi yang diberikan oleh kedua UU tadi, maka tindak pidana tertentu diharapkan dapat diselesaikan dengan pendekatan baru, yang lebih memungkinkan untuk terwujudnya keadilan restoratif (*restorative justice*).

### **Polmas di Amerika**

Victor E. Kappeler dan Larry K. Gaines dalam buku *Community Policing, A Contemporary Perspective* menyebutkan bahwa ide pemolisian masyarakat merupakan sebuah ide revolusioner di Amerika yang telah dimulai dari beberapa abad yang lalu. Kappeler berpendapat ide pemolisian masyarakat tersebut sesungguhnya merupakan sebuah hal yang merubah secara dramatis konsep hubungan polisi dan masyarakat.

Pada pertengahan abad 20 di Amerika Serikat terjadi “kerengangan” hubungan polisi dan masyarakat. Kelling dan Moore menyatakan terdapat penyebab yang menimbulkan polisi menjadi jauh dari masyarakat, yaitu:

- a. Era reformasi pemerintahan yang dimulai sejak 1930 lebih mengarah kepada penekanan penegakkan hukum. Segala kewenangan polisi ditentukan oleh undang-undang sehingga peran serta/tanggung jawab individu dalam penyelesaian perkara diambil alih oleh pemerintah melalui kepolisian;
- b. Slogan profesionalitas yang dikumandangkan menyebabkan polisi menjadi institusi (juga individu) yang semakin menjauh dari masyarakat. Individu warga negara tidak diberi ruang untuk berperan dalam membantu kinerja polisi selain sekedar memberi informasi;
- c. Upaya pemberantasan korupsi di tubuh kepolisian, misalnya rotasi penugasaan, seringkali berimplikasi negatif. Polisi yang berpindah-pindah mengakibatkan polisi tersebut tidak dikenal dekat oleh warga;
- d. Profesionalitas polisi yang mengedepankan semangat sentralistik yang menjunjung prosedur standar operasional (*standard operating procedures*) yang menimbulkan birokrasi yang kompleks;
- e. Kemajuan kendaraan menyebabkan polisi seringkali lebih di atas kendaraannya daripada polisi pejalan kaki. Hal itu juga menyebabkan semakin jauhnya polisi dan masyarakat;
- f. Kemajuan teknologi telepon dan komputer menyebabkan hubungan polisi dan masyarakat untuk bertatap muka semakin minim.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> *Perpolisian Masyarakat*, Buku Pedoman Pelatihan Perpolisian Masyarakat, 2006, Kepolisian Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 4-5.

Semakin menjauhnya hubungan polisi dan masyarakat tersebut kemudian mencapai puncaknya ketika menghadapi pergolakan sosial kemasyarakatan. Pada 1960-1970-an kesadaran publik untuk menuntut hak mereka semakin tinggi. Gerakan anti perang Vietnam dan pemenuhan hak-hak asasi manusia semakin mengumandang. Masyarakat yang sadar akan hak-haknya kemudian menuntut pemerintah menjalankan kehendak mereka.

“Perjumpaan” polisi dan masyarakat dalam aksi-aksi sosial tersebut telah menimbulkan kesalahpahaman pelaksanaan tugas-tugas kepolisian. Bentrok antara polisi dan masyarakat telah menyebabkan protes kepada pemerintahan untuk meninjau ulang kebijakan-kebijakan profesionalitas kepolisian.

Presiden kemudian mengambil langkah-langkah strategis untuk pembaharuan kepolisian. Sekitar 1968-1973 tiga komisi yang dibentuk Presiden bertugas mengkaji perubahan di dalam tubuh kepolisian. Pada 1979, Opleh Goldstein memperkenalkan masalah “*oriented policing*” yang menyadarkan kepolisian untuk menerapkan cara-cara baru dalam menjalankan tugas kepolisian.<sup>97</sup>Ide pemolisian masyarakat, secara ideal menurut Kappeler, juga mesti melibatkan pemolisian tradisional yang telah hidup jauh hari sebelumnya. <sup>98</sup>

Hasil penelitian dan kajian pelbagai pihak tersebutlah yang kemudian melahirkan konsep *community policing* di Amerika. Untuk menjalankan program tersebut, Pemerintah Amerika menyadari diperlukan dana yang besar. Menurut data yang dikemukakan oleh Jeremy M. Wilson, pemerintah Amerika mengucurkan dana yang besar sekitar 11,3 milyar dolar Amerika untuk menggaji petugas polisi masyarakat (*Community Oriented Policing Services-COPS*).<sup>99</sup>

Pemolisian masyarakat juga menghapus semangat sentralisasi di dalam tubuh kepolisian. Skogan dan Hartnett menyatakan pemolisian masyarakat telah menyebabkan kepolisian melakukan pelayanan dengan semangat desentralisasi.<sup>100</sup>Hal itu menurut Kappeler terjadi karena fokus kinerja kepolisian

---

<sup>97</sup> *Ibid*, hlm. 7.

<sup>98</sup> Victor E. Kappeler dan Larry K. Gaines, *Community Policing, A Contemporary Perspective*, 2009, LexisNexis, hlm.1.

<sup>99</sup> Jeremy M. Wilson, *Community Policing in America*, 2006, Routledge, hlm. 2.

<sup>100</sup> *Opcit*, Victor E. Kappeler, hlm. 2.

adalah masyarakat dan masalah yang mengitarinya.<sup>101</sup> Kappeler kemudian memberikan gambaran sebagai berikut:

*This Community Policing Officer (CPO) has responsibility for a specific beat or geographical area, and works as a generalist who considers making arrests as only one of many viable tools, if only temporarily, to address community problems. As the community's conduit for positive change, the CPO enlists people in the process of policing and improving the quality of life in a community. The CPO serves as the community's ombudsman to other public and private agencies that can offer help. If police officers are given stable assignments to geographical areas, they are able to focus not only on current problems, but also become directly involved in strategies that may forestall long-range problems. Also, by giving people the power to set local police agendas, community policing challenges both police officers and community members to cooperate in finding new and creative ways to accurately identify and solve problems in their communities.<sup>102</sup>*

Dalam perkembangannya pemolisian masyarakat berkembang tidak hanya menggunakan tenaga polisi semata tetapi juga memanfaatkan peran masyarakat. Misalnya terdapat komonitas masyarakat bernama *neighborhoods watch* yang bertujuan untuk mengawasi kejahatan yang terjadi di masyarakat dengan saling memerhatikan tetangga yang bisa jadi akan menjadi korban kejahatan.<sup>103</sup>

Menurut Kappeler pemolisian masyarakat di Amerika menjauhkan semangat birokrasi dan militeristik.<sup>104</sup> Pembentukan COPS tidak hanya menjauhkan penanganan perkara yang berbelit-belit tetapi juga menghilangkan konsep “kekerasaan” dalam penyelesaian perkara. Namun bukan berarti untuk mewujudkan tujuan ideal tersebut kepolisian tidak mendapatkan tantangan.

Untuk pembentukan pemolisian masyarakat yang baik, maka kepolisian harus pula melibatkan pelbagai *stakeholders* dalam menentukan strategi besar dalam pelaksanaan pemolisian masyarakat tersebut. Kappeler misalnya memberikan deskripsi melalui skema berikut ini:

---

<sup>101</sup> Ibid.

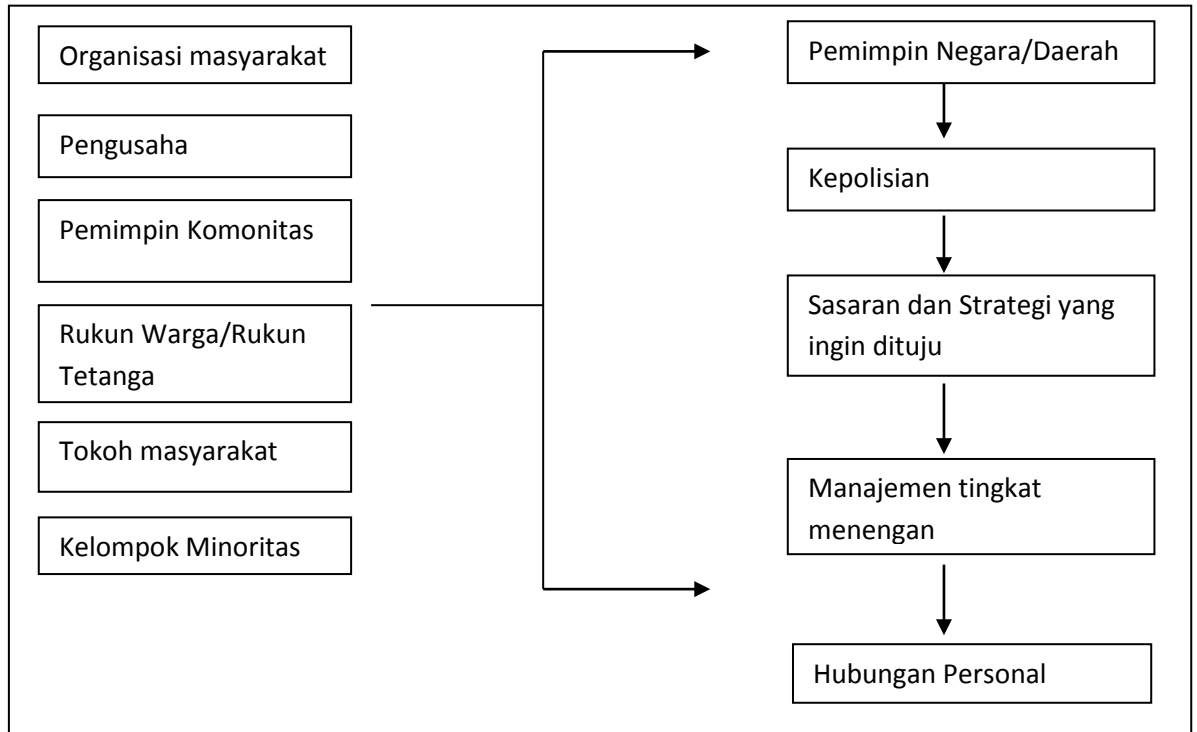
<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Diunduh pada [http://en.wikipedia.org/wiki/Community\\_policing](http://en.wikipedia.org/wiki/Community_policing), pada tanggal; 31 Oktober 2011, 01.49 WIB.

<sup>104</sup> Opcit, Victor E. Kappeler, hlm. 125.

**Skema**

Proses Perencanaan Strategis Polmas di Amerika



Sehingga program Polmas telah melewati kajian akademik dan pendekatan kemasyarakatan yang sangat mendalam. Kepolisian juga harus mampu menelaah pelbagai kepentingan dari kelompok-kelompok masyarakat.

Untuk menangkap perbagai kepentingan masyarakat tersebut kepolisian juga melakukan komonikasi kepada komonitas-komonitas masyarakat. Terdapat beberapa mekanisme yang tersedia untuk membangun kedekatan antara polisi dan masyarakat di Amerika:

1. *Neighborhood Counsels;*

Kepolisian menyadari bahwa terdapat pelbagai elemen di masyarakat, sehingga upaya mendorong terciptanya komunikasi antar elemen tersebut menjadi sangat penting. Melalui pembentukan konsul antar tetangga diupayakan kepolisian akan terbantu dalam mengurangi angka kejahatan. Konsul ini terdiri dari pemimpin agama; pelaku bisnis; aktivis komunitas; dan bahkan masyarakat biasa yang memiliki kepedulian kepada komunitas.<sup>105</sup>

2. *Chief's Advisory Committee;*

Komite ini dibentuk untuk mewakili banyak kepentingan keragaman masyarakat. Komunitas juga memikirkan bagaimana memecahkan masalah di masyarakat dan pembentukan inisiatif polisi dalam menghadapi permasalahan. Bahkan ketua badan yang dibentuk oleh kepolisian tersebut kadangkala bertindak sebagai juru bicara kepolisian kepada media dan kepada lembaga-lembaga negara. Ketua komite ini apabila mampu menjalin komunikasi dengan pelbagai elemen masyarakat yang ada dalam komite maka akan mendapatkan banyak informasi yang bisa digunakan kepolisian dan masyarakat dalam menyelesaikan permasalahan.<sup>106</sup>

3. *Special Committees;*

Komite komunitas khusus ini dibentuk dengan tujuan untuk memahami permasalahan individu yang terdapat di dalam komunitas dan/atau sebuah rukun tetangga melalui sebuah kajian studi ilmiah. Apabila terdapat sebuah permasalahan antar gank, maka warga rukun tetangga bersama dengan polisi dan aparat pemerintahan lain yang terkait guna melakukan kajian untuk menyelesaikan permasalahan.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Ibid, hlm. 132.

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> Ibid, hlm. 132-133.

Dalam menjalankan fungsi lembaga-lembaga yang membantu lancarnya program pemolisian masyarakat tersebut, kepolisian juga melakukan langkah-langkah *sharing* pandangan. Cara tersebut dapat berupa: (1) rapat staf administrasi dan pimpinan; (2) lingkaran-lingkaran kualitas (*quality circles*), yaitu sebuah format yang digunakan untuk menyelesaikan permasalahan secara signifikan melalui tahapan-tahapan; (3) rapat unit-unit.<sup>108</sup>

Penerapan pemolisian masyarakat di Amerika menurut Kappeler juga melakukan langkah-langkah teknis yang berujung kepada penentuan strategi. Langkah-langkah tersebut berupa: (a) Terbatasnya tindakan pelaksana (*performance gap*) sehingga dapat dievaluasi apakah tindakan aparat sudah berkesesuaian dengan harapan yang ingin dicapai. Hal ini sangat penting dilakukan karena untuk mengatasi sebuah permasalahan tidak cukup melihat dari “kulit luarnya” saja. Tidak bisa dinyatakan bahwa banyaknya terjadinya pembunuhan tidaklah serta-merta dikarenakan meningkatnya kejahatan. Pembunuhan harus pula dipahami dimana tembat terjadinya, kapan, dan siapa saja yang terlibat.<sup>109</sup> (b) Mengenal kehendak untuk perubahan. Kepolisian harus memahami bahwa kehendak melakukan perubahan tidak selalu diterima oleh aparat kepolisian. Sehingga administrator cenderung terfokus kepada sistem “pelayanan” langsung berdasarkan permintaan masyarakat apabila telah terjadi kejahatan dibandingkan dengan cara mengatasi kejahatan dari akar permasalahan. (c) Kepolisian juga perlu membangun suasana yang nyaman di masyarakat dalam menciptakan perubahan pola pemolisian masyarakat melalui pelbagai cara. Harus dipahami oleh kepolisian bahwa ide *community policing* tidak mungkin dapat diterima oleh seluruh anggota kepolisian. Green misalnya dalam studinya pada 1994 menemukan di Philadelphia ada sekelompok anggota kepolisian yang membentuk persatuan tertentu menentang ide *community policing*. Hal yang sama juga ditemukan Lurigio dan Skogan pada kepolisian di Chicago. Lebih jauh lagi Lord menemukan di sebuah pedesaan Charlotte-Mechlenburg County yang mengalami stres dalam melaksanakan program pemolisian masyarakat. Kondisi demikian oleh Hoover dalam penelitian terjadi karena sikap skeptis para polisi dalam melaksanakan

---

<sup>108</sup> Ibid, hlm. 133.

<sup>109</sup> Ibid.

program pemolisian masyarakat. Menurut Hoover terdapat 80 persen petugas lapangan yang meragukan konsep pemolisian masyarakat akan berhasil terlaksana. Oleh karena itu upaya yang dilakukan oleh kepolisian terlebih dahulu membenahi “ke dalam” (baca: aparat kepolisian) agar program pemolisian masyarakat tidak digerogoti dari dalam.<sup>110</sup>

Langkah berikutnya adalah (d) mendiagnosa masalah. Thurman dan McGarrell menjelaskan untuk penerapan pemolisian masyarakat bukanlah perkara yang mudah apalagi harus dipahami bahwa lembaga kepolisian merupakan “bangunan” yang kompleks. Sehingga ada baiknya menurut Thurman dan McGarrell agar penerapannya berlangsung mudah *community policing* tersebut di kepolisian tingkat tertentu. Untuk itu menurut Kappeler membaca permasalahan sangatlah penting. Identifikasi masalah-masalah apa saja yang timbul dalam implementasi, misalnya; kelompok apa saja yang menentang program tersebut; dan bagaimana kelompok pemolisian masyarakat berpenampilan atau bagaimana cara bekerjanya, akan membantu tercapainya program pemolisian masyarakat dengan baik. Namun lebih lanjut Kappeler menentukan langkah berikutnya dalam pelaksanaan program pemolisian masyarakat, yaitu (e) mengidentifikasi strategi alternatif. Kappeler berpendapat terdapat dua strategi dalam penerapan program pemolisian masyarakat. Pertama *piecemeal strategy*, yaitu pendekatan pelaksanaan program melalui pembentukan unit khusus yang berhubungan dengan masyarakat di daerah tertentu dengan memanfaatkan konsep “kepolisian” tradisional. Strategi kedua disebut *comprehensive strategy*, yaitu pengenalan konsep pemolisian masyarakat melalui kantor kepolisian secara langsung. Itu sebabnya konsep *piecemeal* lebih banyak digunakan di daerah-daerah yang memiliki jangkauan yang luas. Namun untuk menerapkan pemolisian masyarakat dua strategi tersebut bukanlah konsep yang harus dipakai. Kepolisian harus kreatif menentukan strategi-strategi lain dalam menciptakan konsep pemolisian masyarakat yang baik. Selanjutnya adalah (f) menentukan strategi. Setelah menyusun pelbagai strategi alternatif, maka penentuan strategi utama jelas mutlak dilakukan. Penentu kebijakan di kepolisian harus jelas menentukan strategi apa yang digunakan. Apabila menggunakan *piecemeal* maka kepolisian harus

---

<sup>110</sup> Ibid, hlm. 145.

memerhatikan wilayah-wilayah tempat diterapkannya pemolisian masyarakat. Begitu juga penentuan strategi lain, kepolisian perlu memerhatikan kemungkinan penerapannya. Itu sebabnya setelah itu perlu diperhatikan (g) operasional pelaksanaan strategi. Menurut Kappeler semenjak pemolisian masyarakat dilakukan melalui konsep desentralisasi, maka ide-ide implementasi haruslah fleksibel dan realistis. Apalagi dalam pelaksanaannya petugas kepolisian dituntut untuk memiliki kesabaran dan kecerdasan tingkat tinggi. Hal tersebut timbul karena begitu besarnya kehendak dari masyarakat tempat program dilaksanakan. Selanjutnya adalah melakukan (h) evaluasi dan merubah strategi. Evaluasi teramat diperlukan, jika program pemolisian masyarakat mendapat hambatan, maka strategi penerapannya dapat dimodifikasi dengan langkah-langkah yang tepat guna.<sup>111</sup>

### **Polmas di Afrika Selatan**

Salah satu ketentuan konstitusi sementara Afrika Selatan (1993) pada masa peralihan adalah membenahan *the South African Police* (SAP). Rezim apartheid yang mulanya menjadikan polisi sebagai salah satu alat represif terhadap publik hendak dirubah citranya. Ada tiga perubahan yang dilakukan Afrika Selatan terhadap polisi. Menurut Anthony Minnaar ketiga hal tersebut adalah:

1. Merubah polisi yang represif dan otoriter menjadi lebih bersahabat;
2. Sebelum ditangani oleh polisi maka terlebih dahulu permasalahan diselesaikan di dalam komonitas masyarakat berdasarkan sumberdaya yang ada di masyarakat;
3. Menjadikan polisi lebih humanis dan demokratis yang mengedepankan nilai-nilai hak asasi manusia.<sup>112</sup>

Untuk mewujudkan ide pembaharuan kepolisian tersebut, maka para pembentuk kebijakan reformasi Afrika Selatan kemudian memutuskan untuk membentuk *community policing*. Pemolisian komonitas sesungguhnya sudah terjadi jauh hari di Afrika Selatan walaupun sesungguhnya dalam istiadat masyarakat tradisionalnya

---

<sup>111</sup> Ibid, hlm. 142-148.

<sup>112</sup> Anthony Minnaar, *Community Policing in a High Crime Transitional State, The Case of South Africa Since Democratization in 1994*, dalam: Dominique Wisle and Ihekwoaba D. Onwudiwe (edt), 2009. *Community Policing, International Patterns and Comparative Perspectives*: New York: CRC Press, hlm. 20.

aturan-aturan adat yang serupa *community policing* sama sekalitidak ada. Namun pemolisian komonitas tersebutdi saat ini tetap saja terjadi berdasarkan inisiatif masyarakat itu sendiri. Komonitas tersebut membentuk kelompok-kelompok yang melindungi kota dari perbagai kejahatan. Misalnya terdapat kelompok yang menamakan dirinya *Self Defense Units (SDUs)* yang beraliansi dengan *African National Congress (ANC)* yang bertugas melindungi kota dari tindak kriminal yang sering terjadi.<sup>113</sup> Itu sebabnya oleh Anthony Minnaar komonitas itu disebut dengan *anticrime self-protection* atau *crime prevention activities*. Menurutnya komonitas-komonitas tersebut seringkali kemudian disalahmakhnai oleh kelompok-kelompok masyarakat kulit hitam. Hal itu tidak lain terjadi dikarenakan sulitnya mempertemukan antara ide pembuat kebijakan mengenai pemolisian masyarakat dengan kelompok-kelompok di masyarakat itu sendiri.<sup>114</sup>

Menurut Minnaar banyak sekali pemikiran yang berpendapat bahwa komonitas-komonitas polisi masyarakat tersebut merupakan kelompok yang di-supervisi oleh kepolisian negara. Pemikiran tersebut juga memandang bahwa kepolisian negara juga akan memberikan ruang kepada komonitas untuk mampu mendirikan kelompok polisi masyarakat secara mandiri, melawan kejahatan, melindungi tetangga mereka, menangkap penjahat, dan bahkan menangani penjahat-penjahat tersebut dengan menuntut mereka dalam sistem peradilan pidana. Sehingga konsep peradilan kemudian dapat menyentuh lapis terbawah komonitas masyarakat. Pola pemolisian itulah yang kemudian diharapkan dapat hidup di masyarakat. Kemudian kehadiran konstitusi sementara setelah runtuhnya rezim apartheid di Afrika Selatan memberikan ruang yang cukup baik bagi ide polisi masyarakat.

Konsep pemolisian masyarakat tersebut juga berhubungan dengan kebutuhan khusus Afrika Selatan dalam menghadapi problematika di masyarakatnya. Banyaknya timbul gank-gank tertentu di Afrika Selatan menyebabkan suasana keamanan menjadi sulit untuk kondusif. Sehingga pola kepolisian yang *face to face* dengan para pelaku kejahatan seringkali tidak efektif dalam penyelesaian masalah. Terutama untuk menghilangkan akar persoalan agar

---

<sup>113</sup> Ibid, hlm. 21.

<sup>114</sup> Ibid.

permasalahan yang sama tidak berulang. Apalagi Afrika Selatan memiliki sumber masalah yang unik seperti terdapatnya percampuran ras, perbedaan tingkat kekayaan yang begitu berjarak, konsep ketidakadilan dalam penegakan hukum, dan ketidakcukupan distribusi kepolisian pada daerah-daerah miskin.<sup>115</sup> Belum lagi kemampuan anggota kepolisian dalam menyelesaikan konflik di masyarakat, apalagi “watak” anggota kepolisian yang dilatih ala militer sangat berbahaya dalam penyelesaian konflik di masyarakat.

Pemolisian masyarakat di Afrika Selatan dikenal sebagai forum yang tertarik dengan komunitas lokal. Tugas forum tersebut adalah memfasilitasi polisi dengan masyarakat yang dikawalinya. Konsep pemolisian masyarakat yang dianut di Afrika Selatan terpengaruh dengan prinsip-prinsip model Eropa Barat dan Amerika.<sup>116</sup> Konsep tersebut adalah sebagai berikut:

1. Orientasi pelayanan.  
Gambaran yang harus dipahami oleh seluruh jajaran kepolisian adalah komunitas merupakan klien dan petugas pemolisian masyarakat adalah penyedia layanan.
2. Kemitraan  
Petugas pemolisian masyarakat membangun upaya-upaya menunjukkan semangat kerjasama untuk menjembatani sebuah proses dalam menemukan solusi permasalahan
3. Penyelesaian masalah  
Bersama-sama antara masyarakat menentukan dan menganalisa potensi-potensi yang menimbulkan kejahatan.
4. Pemberdayaan  
Pembentukan rasa kepedulian masyarakat dalam melihat sebuah permasalahan yang akan menimbulkan tindak kejahatan.
5. Akuntabilitas  
Keterbukaan merupakan mekanisme teramat penting yang menimbulkan efek rasa kepercayaan masyarakat untuk terlibat dalam program pemolisian masyarakat.<sup>117</sup>

Pelaksanaan program pemolisian masyarakat tersebut memang bukanlah upaya yang mudah. Butuh proses yang cukup berliku dalam menyiapkan sebuah program yang dapat dikatakan berhasil. Afrika Selatan sendiri membutuhkan upaya lima tahun lamanya untuk mempersiapkan program pemolisian masyarakat yang

---

<sup>115</sup> *Ibid*, hlm. 22-23.

<sup>116</sup> *Ibid*, hlm. 30.

<sup>117</sup> *Ibid*, hlm. 31.

kemudian dapat dinyatakan program tersebut sudah dapat sepenuhnya diterapkan.

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Deskripsi Umum Lokasi Penelitian**

##### **1. Provinsi Sumatera Barat**

Provinsi Sumatera Barat berada di bagian barat tengah pulau Sumatera dengan luas 42.297.30 KM<sup>2</sup>. Provinsi ini memiliki dataran rendah di pantai barat, serta dataran tinggi vulkanik yang dibentuk Bukit Barisan yang membentang dari Barat Laut ke Tenggara. Kepulauan Mentawai terletak di Samudera Hindia. Garis pantai Sumatera Barat seluruhnya bersentuhan dengan Samudera Hindia sepanjang 375 KM.

Secara administratif, Provinsi Sumatera Barat terdiri atas 19 daerah Kabupaten/Kota yang meliputi 12 (dua belas) Daerah Kabupaten dan 7 (tujuh) Daerah Kota. Masing-masing Daerah Kabupaten/Kota tersebut menerapkan bentuk pemerintahan terendah yang bervariasi.

Dari hasil identifikasi, bentuk pemerintahan terendah yang saat ini diterapkan di Sumatera Barat dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) kategori, yakni Pemerintahan Nagari, Pemerintahan Desa, dan Pemerintah Kelurahan. Pemerintahan Nagari diterapkan hampir di seluruh wilayah Kabupaten di Sumatera Barat, kecuali di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Pemerintahan Desa diterapkan di Kabupaten Kepulauan Mentawai dan di sebagian daerah Kota Pariaman dan Kota Sawahlunto. Pemerintah Kelurahan diterapkan pada hampir seluruh daerah Kota, kecuali di sebagian daerah Kota Sawahlunto dan Kota Pariaman.

**Tabel 1**  
**Variasi Penerapan Pemerintahan Terendah di Sumatera Barat**

<b>PEMERINTAHAN NAGARI</b>	<b>PEMERINTAHAN DESA</b>	<b>PEMERINTAH KELURAHAN</b>
1. Kabupaten Agam 2. Kabupaten Limapuluh Kota 3. Kabupaten Tanah Datar 4. Kabupaten Padang Pariaman 5. Kabupaten Pasaman 6. Kabupaten Pasaman Barat 7. Kabupaten Pesisir Selatan 8. Kabupaten Solok 9. Kabupaten Solok Selatan 10. Kabupaten Sijunjung 11. Kabupaten Dharmasraya	1. Kabupaten Kepulauan Mentawai 2. Sebagian daerah Kota Pariaman 3. Sebagian daerah Kota Sawahlunto	1. Kota Padang 2. Kota Padang Panjang 3. Kota Bukittinggi 4. Kota Payakumbuh 5. Kota Solok 6. Sebagian daerah Kota Pariaman 7. Sebagian daerah Kota Sawahlunto

**Tabel 2**  
**Jumlah Nagari, Desa dan Kelurahan menurut Kabupaten/Kota di Sumatera Barat tahun 2011**

<b>No</b>	<b>KAB/KOTA</b>	<b>JUMLAH</b>				
		<b>Kecamatan</b>	<b>Nagari</b>	<b>Desa</b>	<b>Kelurahan</b>	<b>Jorong</b>
1.	Kab. Pesisir Selatan	12	76	-	-	363
2.	Kab. Solok	14	74	-	-	403
3.	Kab. Solok Selatan	7	39	-	-	150
4.	Kab. Sijunjung	8	54	1	-	261
5.	Kab. Dharmasraya	11	52	-	-	260
6.	Kab. Tanah Datar	14	75	-	-	395
7.	Kab. Agam	16	82	-	-	465
8.	Kab. Limapuluh Kota	13	79	-	-	393
9.	Kab. Padang Pariaman	17	58	-	-	426
10.	Kab. Pasaman	12	32	-	-	209

11.	Kab. Pasaman Barat	11	19	-	-	202
12	Kab. Kep. Mentawai	10	-	43	-	-
<b>JUMLAH</b>		<b>145</b>	<b>640</b>	<b>44</b>	<b>-</b>	<b>3527</b>
13.	Kota Padang	11	-	-	104	-
14	Kota Padang Panjang	2	-	-	16	-
15.	Kota Bukittinggi	3	-	-	24	-
16.	Kota Pariaman	4	-	55	16	-
17.	Kota Solok	2	-	-	13	-
18.	Kota Payakumbuh	5	-	-	76	-
19.	Kota Sawahlunto	4	-	27	10	
<b>JUMLAH</b>		<b>31</b>	<b>-</b>	<b>82</b>	<b>259</b>	
<b>JUMLAH KAB/KOTA</b>		<b>176</b>	<b>640</b>	<b>126</b>	<b>259</b>	<b>3527</b>

*Sumber:* Data Wilayah Administrasi Pemerintahan Nagari, Desa, dan Kelurahan pada Kecamatan dalam Kab/Kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2011

Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Perda Provinsi tersebut merupakan ketentuan payung dan menjadi pedoman bagi masing-masing kabupaten untuk menyusun dan mengatur pemerintahan nagari di wilayahnya. Namun, dalam praktiknya, masing-masing kabupaten tidak sepenuhnya berpedoman pada Perda Provinsi. Salah satu faktor pendorongnya adalah kondisi sosial budaya dan kebutuhan yang tidak seragam pada masing-masing kabupaten. Penyelenggaraan pemerintahan nagari merupakan kewenangan penuh kabupaten sebagai daerah otonom. Masing-masing kabupaten mengatur penyelenggaraan pemerintahan nagari melalui Peraturan Daerah Kabupaten. Peraturan Daerah dari 11 kabupaten yang mengatur tentang nagari dapat dibaca pada tabel di bawah ini.

**Tabel 3**  
**Rekapitulasi Perda Nagari Kabupaten di Sumatera Barat**

<b>No.</b>	<b>Nama Kabupaten</b>	<b>Nomor dan Judul Peraturan Daerah</b>
1.	Solok Selatan	Perda No. 4 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Nagari
2.	Solok	Perda No. 7 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Nagari
3.	Tanah Datar	Perda No. 4 Tahun 2007 tentang Nagari
4.	Sijunjung	Perda No. 5 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari
5.	Pasaman	Perda No. 8 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari
6.	Pesisir Selatan	Perda No. 8 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari
7.	Limapuluh Kota	Perda No. 10 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari
8.	Agam	Perda No. 12 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari
9.	Pasaman Barat	Perda No. 2 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Nagari
10.	Dharmasraya	Perda No. 2 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Nagari
11.	Padang Pariaman	Perda No. 5 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Nagari

Sebenarnya, sistem Pemerintahan Nagari tidak hanya dapat diterapkan di wilayah kabupaten saja. Melalui Pasal 26 Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007, Pemerintah kota juga diberi kesempatan untuk menerapkan sistem pemerintahan nagari. Namun sayangnya, hingga sekarang belum ada Pemerintah Kota yang berani menerapkan sistem pemerintahan nagari di wilayahnya. Dengan

demikian, kecuali di Kabupaten Kepulauan Mentawai, seluruh wilayah Kabupaten di Sumatera Barat telah menerapkan sistem Pemerintahan Nagari.

Secara administratif, nagari terbagi ke dalam jorong-jorong. Dalam hal ini, Pemakaian peristilahan “jorong” sebagai bagian dari wilayah Nagari tidak seragam di Sumatera Barat. Peristilahan jorong juga dipadankan dengan istilah “korong” dan istilah “kampung”. Istilah Korong dipakai di Kabupaten Padang Pariaman, sedangkan istilah Kampung digunakan di Kabupaten Pesisir Selatan. Selain dari daerah Kabupaten Pesisir Selatan dan Kabupaten Padang Pariaman, pada umumnya istilah yang dipakai adalah Jorong.

**Tabel 4**  
**Variasi Peristilahan Wilayah Administrasi Nagari**

<b>JORONG</b>	<b>KORONG</b>	<b>KAMPUNG</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kabupaten Agam</li> <li>• Kabupaten Limapuluh Kota</li> <li>• Kabupaten Tanah Datar</li> <li>• Kabupaten Pasaman</li> <li>• Kabupaten Pasaman Barat</li> <li>• Kabupaten Solok</li> <li>• Kabupaten Solok Selatan</li> <li>• Kabupaten Sijunjung</li> <li>• Kabupaten Dharmasraya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kabupaten Padang Pariaman</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kabupaten Pesisir Selatan</li> </ul>

Penyelenggaraan pemerintahan nagari di Sumatera Barat tidak sepenuhnya berpedoman kepada Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 2 Tahun 2007. Berdasarkan hak otonom yang dimilikinya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, Pemerintah Kabupaten mempunyai kewenangan penuh untuk membentuk dan mengatur penyelenggaraan pemerintahan nagari. Atas dasar itu, pengaturan kelembagaan pemerintahan nagari menjadi lebih beragam. Salah satu indikator keberagaman tersebut dapat dilihat dari kelembagaan pemerintahan

yang ada di nagari. Keberagaman kelembagaan pemerintahan nagari dapat dicermati dari adanya variasi nomenklatur istilah wilayah administrasi nagari beserta dengan pemimpinnya, nomenklatur badan legislatif nagari, jenis-jenis lembaga kemasyarakatan di nagari, jumlah dan nomenklatur perangkat nagari.

Walaupun ada keberagaman pengaturan kelembagaan pemerintahan nagari di masing-masing Kabupaten, hal tersebut tidaklah bersifat substansial. Masing-masing Pemerintah Kabupaten mempunyai persepsi yang sama dalam memaknai kelembagaan pemerintahan nagari.

Secara kelembagaan, pemerintahan nagari dipahami terdiri atas Pemerintah Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari (Bamus Nagari). Pemerintah Nagari terdiri atas Wali Nagari dan Perangkat Nagari. Di samping itu, penyebutan wilayah administratif di bawah nagari juga berbeda. Sebagian besar menyebutnya dengan jorong, tetapi ada pula yang menamakannya dengan kampung dan korong. Data tentang kelembagaan Pemerintahan Nagari berikut menunjukkan adanya keberagaman kelembagaan di Nagari.

**Tabel 5**  
**Kelembagaan Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat**

Kabupaten	Wilayah Administrasi Nagari	Pemimpin Wilayah Adminsitrasi Nagari	Badan Legislatif Nagari	Perangkat Nagari
Agam	Jorong	Wali Jorong	Badan Permusyawaratan Nagari (Bamus)	1. Sekretaris Nagari 2. Perangkat lainnya: a) Kaur Pemerintahan; b) Kaur Pembangunan; c) Kaur Sosial dan Kemasyarakatan; d) Kaur Keuangan dan Aset; e) Bendaharawan; f) Wali Jorong
Limapuluh Kota	Jorong	Kepala Jorong	Badan Permusyawaratan Nagari (Bamus)	1. Sekretaris Nagari 2. Perangkat lainnya, yaitu: a) Kepala Urusan; b) Kepala Jorong; c) Pelaksana Teknis Lapangan
Tanah Datar	Jorong	Kepala Jorong	Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari	1. Sekretaris Nagari 2. Perangkat lainnya: a) Staf sekretariat Nagari;

			(BPRN)	b) Kepala Jorong; c) Pelaksana Teknis Lapangan
Pasaman Barat	Jorong	Kepala Jorong	Badan Permusyawaratan Nagari (Bamus)	1. Sekretaris Nagari yang membawahi: a) Urusan pemerintahan; b) Urusan Ekonomi dan Pembangunan; c) Urusan Umum; d) Urusan Kesejahteraan Rakyat 2. Kepala Jorong
Pasaman	Jorong	Kepala Jorong	Badan Permusyawaratan Nagari (Bamus)	1. Sekretaris Nagari 2. Sekretariat Nagari 3. Pelaksana Teknis Lapangan 4. Kepala Jorong
Padang Pariaman	Korong	Wali Korong	Badan Permusyawaratan Nagari (Bamus)	1. Sekretaris Nagari 2. Perangkat lainnya: a) Sekretariat Nagari; b) Pelaksana Teknis Lapangan; c) Wali Korong
Pesisir Selatan	Kampung	Kepala Kampung	Badan Permusyawaratan Nagari (Bamus)	1. Sekretaris Nagari 2. Perangkat lainnya: a) Kaur Pemerintahan; b) Kaur Pembangunan; c) Kaur Kemasyarakatan; d) Kepala Kampung
Solok	Jorong	Kepala Jorong	Badan Musyawarah Nagari (BMN)	1. Sekretariat Nagari 2. Seksi-seksi 3. Jorong-jorong
Solok Selatan	Jorong	Kepala Jorong	Badan Permusyawaratan Nagari (BPN)	1. Unsur staf yaitu Sekretariat Nagari dan urusan-urusan 2. Unsur pelaksana yaitu Jorong-jorong yang dipimpin Kepala Jorong
Sijunjung	Jorong	Kepala Jorong	Badan Permusyawaratan Nagari (BPN)	1. Sekretaris Nagari 2. Perangkat lainnya: a) Pelaksana teknis Lapangan; b) unsur kewilayahan
Dharmasraya	Jorong	Kepala Jorong	Badan Permusyawaratan Nagari (Bamus)	1. Sekretariat Nagari yang dipimpin oleh Sekretaris Nagari 2. Jorong

Selain itu, masing-masing Kabupaten juga sama-sama mengakui keberadaan Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai lembaga adat di nagari. KAN adalah Lembaga Kerapatan dari Ninik Mamak yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat dan berfungsi memelihara kelestarian adat serta penyelesaian perselisihan *sako* dan *pusako*.<sup>118</sup> Atas dasar itu, kewenangan KAN meliputi 2 (dua) bidang saja, yaitu:

1. Memelihara kelestarian adat.
2. Sebagai lembaga yang menyelesaikan perselisihan *sako*<sup>119</sup> dan *pusako*<sup>120</sup> yang ada di nagari.

KAN terdiri dari unsur-unsur penghulu adat yang berlaku sepanjang adat dalam masing-masing Nagari. KAN dipimpin oleh seorang Ketua dan atau oleh seorang Pucuk Adat.

## **2. Profil Nagari Penelitian**

Ada enam nagari dan kelurahan yang dipilih sebagai tempat pelaksanaan penelitian ini. Situasi masing-masing nagari akan digambarkan sebagai berikut ini.

### **a. Nagari Air Tabit**

Di Kota Payakumbuh, terdapat 8 (delapan) nagari yang berstatus sebagai nagari adat, yaitu Nagari Koto Nan Gadang, Nagari Koto Nan Ampek, Nagari Air Tabit, Nagari Payobasuang, Nagari Tiakar, Nagari Limbukan, Nagari Aua Kuniang dan Nagari Lamposi. Nagari-Nagari ini selanjutnya terbagi-bagi ke dalam wilayah administrasi pemerintahan dalam bentuk kelurahan. Jumlah Kelurahan di Kota Payakumbuh adalah 76 Kelurahan. Berikut data Nagari Adat dan kelurahan di Kota Payakumbuh.

---

<sup>118</sup> Periksa dalam Pasal 1 angka 13 Perda Provinsi Sumatera Barat No. 2 tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari

<sup>119</sup> *Sako* adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan gelar adat.

<sup>120</sup> *Pusako* adalah segala sesuatu yang berkenaan dengan harta pusaka yang dipunyai secara komunal oleh masyarakat hukum adat.

**Tabel 6**

**Data Nagari Adat dan Kelurahan di Kota Payakumbuh**

No.	NAGARI ADAT	KELURAHAN
1.	Nagari Koto Nan Gadang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bunian</li> <li>• Napar</li> <li>• Padang Kaduduak</li> <li>• Tarok</li> <li>• Cubadak Aie</li> <li>• Tambago</li> <li>• Talawi</li> <li>• Balai Batuang</li> <li>• Tanjung Anau</li> <li>• Payonibuang</li> <li>• Payolinyam</li> <li>• Nan Kodok</li> <li>• Kaniang Bukik</li> <li>• Muaro</li> <li>• Pasie</li> <li>• Taruko</li> <li>• Balai Cacang</li> <li>• Balai Gadang</li> <li>• Balai Jariang</li> <li>• Balai Gurun</li> <li>• Balai Baru</li> <li>• Balai Kalikih</li> <li>• Koto Baru</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Labuah Baru</li> <li>• Kubu Gadang</li> </ul>
2.	Nagari Koto Nan Ampek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Balai Nan Duo</li> <li>• Pakan Sinayan</li> <li>• Kubu Gadang</li> <li>• Bulakan Balai Kandih</li> <li>• Payolansek</li> <li>• Tanjuang Gadang</li> <li>• Talang</li> <li>• Sungai Pinago</li> <li>• Padang Tinggi</li> <li>• Padang Tengah</li> <li>• Koto Tengah</li> <li>• Padang Data</li> <li>• Subarang Batuang</li> <li>• Tanah Mati</li> <li>• Piliang</li> <li>• Parik Rantang</li> <li>• Parak Batuang</li> <li>• Daya Bangun</li> <li>• Nunang</li> <li>• Labuah Basilang</li> <li>• Ibh</li> <li>• Tanjung Pauh</li> </ul>
3.	Nagari Air Tabit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Balai Jariang</li> <li>• Bodi</li> <li>• Padang Tengah Payobada</li> <li>• Padang Alai</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicincin Hilie</li> <li>• Sicincin Mudiak</li> <li>• Padang Tiakar Hilie</li> <li>• Padang Tiakar Mudiak</li> </ul>
4.	Nagari Payobasuang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Payobasuang</li> <li>• Koto Panjang</li> <li>• Koto Baru</li> </ul>
5.	Nagari Tiakar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Balai Batimah</li> <li>• Balai Nan Tuo</li> <li>• Ranah</li> </ul>
6.	Nagari Limbukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Balai Panjang</li> <li>• Limbukan</li> <li>• Koto Tuo</li> <li>• Limo Kampuang</li> <li>• Padang Karambia</li> </ul>
7.	Nagari Aua Kuniang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sawah Padang</li> <li>• Aua Kuniang</li> <li>• Kapalo Koto</li> <li>• Ampangan</li> </ul>
8.	Nagari Lamposi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sungai Durian</li> <li>• Parik Muko Aie</li> <li>• Parambahan</li> <li>• Padang Sikabu</li> <li>• Koto Panjang Dalam</li> <li>• Koto Panjang Dalam (Kelurahan Baru)</li> </ul>

Berdasarkan data di atas, Nagari Air Tabit terbagi ke dalam 8 Kelurahan, yaitu Kelurahan Balai Jariang, Kelurahan Bodi, Kelurahan Padang Alai, Kelurahan

Padang Tengah Payobada, Kelurahan Sicincin Hilie, Kelurahan Sicincin Mudiak, Kelurahan Padang Tiakar Hilie, dan Kelurahan Padang Tiakar Mudik. Ditinjau dari aspek wilayah masyarakat hukum adat, batas-batas wilayah Nagari Air Tabit dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Sebelah utara berbatasan dengan Nagari Tiakar.
- b. Sebelah Selatan berbatasan dengan Nagari Sungai Kamuyang (Kabupaten Limapuluh Kota).
- c. Sebelah Timur berbatasan dengan Nagari Payobasuang.
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Nagari Aua Kuniang.

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, Nagari yang ada di daerah Kota pada saat ini, hanyalah sekedar merupakan wilayah masyarakat hukum adat yang dipimpin oleh KAN. Menurut ketentuan *adat salingka nagari* di Nagari Air Tabit, KAN mesti dipimpin oleh seorang Pucuk Adat. Namun, berhubung pucuk adatnya yang bernama Taswin Dt. Paduko Rajo Lelo tidak berdomisili di Nagari Air Tabit, maka ketua KAN dipilih dari penghulu yang ada. Dari proses pemilihan yang telah dilakukan, F. Dt. Bandaro Balidah terpilih sebagai Ketua KAN Air Tabit.

KAN mempunyai sekretariat nagari yang dipimpin oleh seorang Kepala Tata Usaha yang disebut Manti Nagari. Manti Nagari ini dipilih oleh dan dari anggota KAN. Sekretariat Nagari Air Tabit berada di Kelurahan Balai Jariang.

#### **b. Nagari Kapalo Hilalang**

Kapalo Hilalang merupakan 1 (satu) dari 46 nagari yang terdapat di Kabupaten Padang Pariaman. Karena lokasinya sangat strategis—berada di pinggir jalan raya Padang-Bukittinggi dan jarak yang tidak terlalu jauh dari Padang (hanya 48 Km)—, maka nagari ini menjadi salah satu nagari penyangga bagi Kota Padang (*suburban*). Di samping itu, wilayah nagari ini berada di daerah perbatasan antara daerah *darek* dan rantau. Oleh karena itu, dalam penelitian ini Kapalo Hilalang diposisikan sebagai perwakilan dari nagari-nagari yang berada di perbatasan *darek* dan rantau. Ungkapan yang lazim digunakan oleh masyarakat nagari ini untuk menggambarkan posisinya, bahwa Kapalo Hilalang merupakan salah satu

nagari *ikua darek kapalo rantau* (ekor darat kepala rantau). Hal ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan bahwa nagari ini merupakan salah satu nagari yang berada di daerah perbatasan antara Kabupaten Padang Pariaman yang merupakan kabupaten rantau dengan Kabupaten Tanah Datar yang merupakan kabupaten *darek*.

Nagari Kapalo Hilalang berada pada bagian paling timur Kabupaten Padang Pariaman, yaitu di Kecamatan 2 x 11 Kayutanam. Kapalo Hilalang merupakan 1 (satu) dari 4 (empat) nagari yang terdapat di Kecamatan 2 x 11 Kayutanam yang berbatasan langsung dengan Kabupaten Tanah datar. Nagari ini berada pada ketinggian 137m di atas permukaan laut. Walaupun demikian, tidak jauh dari Nagari Kapalo Hilalang, pemandangan akan segera berganti dengan lanskap pegunungan. Sebab, beberapa kilometer arah utara nagari ini akan dijumpai Gunung Tandikek dan Gunung Singgalang.

Luas wilayah yang masuk ke dalam nagari ini mencapai lebih kurang 331.600 Ha atau 10, 59 Km<sup>2</sup>. Secara administratif, Nagari Kapalo Hilalang sebelah utara berbatasan dengan Nagari Guguak, sebelah selatan berbatasan dengan Nagari Sicincin, sebelah timur berbatasan dengan Nagari Kayutanam-Bukit Pibado dan sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Patamuan. Nagari ini terbagi menjadi empat wilayah Korong, yaitu : Korong Balai Kamih (32.200 Ha), Korong Pincuran Tujuh (22.600 Ha), Korong Tarok (211.700 Ha) dan Korong Pasar Limau (65.100 Ha).

Pada masa pemberlakuan pemerintahan desa berdasarkan UU No. 5 Tahun 1979, keempat korong tersebut dijadikan desa tanpa perubahan nama sama sekali yaitu Desa Tarok, Desa Pasar Limau, Desa Simpang Balai Kamih dan Desa Pincuran Tujuh. Setelah keluarnya Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemerintahan Nagari, Nagari Kapalo Hilalang kembali menerapkan sistem pemerintahan nagari.

Berdasarkan Laporan BPS tahun 2010, penduduk Nagari Kapalo Hilalang berjumlah 6.410 jiwa dengan 1.506 Kepala Keluarga. Jumlah tersebut terdiri dari 3.224 laki-laki dan 3.186 perempuan. Tingkat kepadatan penduduk nagari ini sebesar 104 jiwa/km. jumlah tersebut jauh dibawah rata-rata kepadatan

penduduk Propinsi Sumatera Barat sebesar 159 jiwa/km. sebagian besar mata pencarian penduduk nagari ini adalah bertani dan berdagang.

### **c. Nagari Simarok**

Istilah Simarasok berasal dari Sei Marasok. Sei artinya Sungai. Marasok artinya Meresap atau Merembes. Sei Marasok artinya sungai yang meresap atau merembes memasuki tanah atau bukit, bukan sungai yang muncul dari dalam tanah. Pada zaman pemerintahan Belanda, Simarasok ditulis Simarasap berasal dari kata Sei Meresap. Sungai yang merasok atau merembes kedalam tanah atau bukit itu terletak di Nagari Simarasok. Menurut riwayatnya sungai yang merembes memasuki bukit itu terletak di Barat Ranah Kubuang Tigo Baleh, tepatnya di sebelah Barat Pintu Angin. Ranah berarti perkampungan. Dahulu Ranah Kubuang Tigo Baleh itu adalah dusun asli dari beberapa dusun asli di Minangkabau, dari sana berpindah ketempat lain, sisa dari yang berpindah itulah asal usul penduduk Simarasok. Daerah Ranah airnya sulit, mereka mengambil air dari arah Barat Pintu Angin Ranah. Penghuni yang lebih padat adalah bagian Pintu Angin.

Daerah di sebelah Baratnya berbatasan dengan Nagari Tabek Panjang, Salo dan Kamang Hilir. Sebelah Utaranya berbatas dengan Suayan dan Sungai Balantik. Tempat-tempat yang tersebut diatas itulah Nagari Simarasok yang dianggap asli, sekarang disebut jorong Simarasok. Dari Jorong Simarasok mereka menyebar sekeliling ke seluruh Nagari Simarasok. Begitulah asal usul Nagari Simarasok.

Kemudian berdatangan orang-orang dari Nagari tetangga, yang terbanyak diantaranya berasal dari Sungai Janiah. Mereka berafiliasi, bercampur menjadi penduduk Nagari Simarasok. Sebagian anak Nagari Simarasok itu berpindah pula ke Koto Malintang di Kanagarian Sariak Laweh Kabupaten Limo Puluah Koto. Mereka tumbuh sendiri-sendiri, sehingga mereka menjadi tiga nagari. adat dan logat bahasa Simarsok. Sungai Janiah dan Koto Malintang adalah sama, sangat susah memilah-milah mereka.

Nagari Simarasok merupakan bagian daerah Kabupaten Agam, daerah yang berbatasan langsung dengan Kabupaten 50 Kota. Tepatnya Nagari Simarasok terletak di Kecamatan Baso, Nagari Simarasok terdiri dari 4 (Empat) Jorong yaitu

Jorong Simarasok, Jorong Kampeh, Jorong Koto Tuo dan Jorong Sungai Angek dengan luas 1789 Ha. Jorong Sungai Angek adalah Jorong terluas 663 ( 37 % ) dan jorong Kampeh Jorong terkecil 237 ( 13 % )

Secara administratif, Nagari Simarasok memiliki batas wilayah sebagai berikut. Sebelah Barat berbatasan dengan Nagari Tabek Panjang (hutan), sebelah Timur dengan Nagari Padang Tarok (Jorong Mancuang), sebelah Selatan dengan Kab. 50 Kota (hutan) dan barisan Bukit Barisan, dan sebelah Utara juga dengan Nagari Tabek Panjang (Jorong Se. Cubadak).

Nagari Simarasok terletak di atas bentangan alam seluas 16,96 Km<sup>2</sup> atau sebanding dengan 1.789 ha. Sebagai salah satu nagari yang ada di sekeliling Gunung Merapi, Simarasok berada di ketinggian 850 m di atas permukaan laut. Berdasarkan Data Monografi hasil pendataan nagari tahun 2010, Nagari Simarasok memiliki penduduk sebanyak 6.083 jiwa dengan 1.361 jumlah kepala keluarga. Jumlah tersebut terdiri dari 3.015 laki-laki dan 3.068 perempuan. Sebagai nagari yang masih bercorak agraris, penggunaan lahan pertanian merupakan sektor andalan nagari Simarasok sampai saat ini. Hal tersebut juga menjadi alasan mayoritas pekerjaan penduduk adalah bertani. Petani di nagari Simarasok merupakan petani pemilik sawah atau ladang. 1.140 orang berstatus sebagai petani pemilik tanah sawah dan 35 orang penduduk memiliki tanah tegal atau ladang.

Penggunaan lahan di Simarasok lebih didominasi oleh lahan hutan baik hutan rakyat maupun hutan penghijauan dan reboisasi, serta penggunaan lahan yang termasuk luas pada lahan sawah, baik itu sawah yang sudah ada irigasi maupun yang masih tadah hujan namun hampir  $\frac{3}{4}$  lahan sawah masih tadah hujan, untuk itu perekonomian masyarakat lebih dititikberatkan pada pertanian padi sawah. Sedangkan lahan hutan karena banyak ditumbuhi vegetasi pinus maka lahan yang berada di bawah pinus tidak dapat lagi untuk dimanfaatkan.

Nagari Simarasok mempunyai Topografi yaitu kemiringan, ketinggian dan morfologi daratan, dataran tinggi dan dataran rendah. Nagari Simarasok terletak pada daerah relatif yang bergelombang dan berbukit yang memiliki kemiringan

tanah yang berkisar antara 5 - 40 % bahkan ada yang lebih dari 40 % ( lebih dominan ) yang dikelompokkan dalam:

Lahan dengan kemiringan 5 - 40% terdapat pada bagian selatan dari Nagari Simarasok ( Jorong Kampeh, Simarasok, Koto Tuo, dan Jorong Sungai Angek). Kemiringan 40 - 70 % terdapat dibagian Utara . Barat dan Timur Nagari Simarasok dari keempat Jorong. Nagari Simarasok berada pada 800 – 1200 meter dari permukaan laut.

**Tabel 7**  
**Topografi / Bentang Lahan**

No	Bentang lahan	Luas (Ha)	Ket
1	Dataran	640	
2	Perbukitan/Pegunungan	839	
3	Dan lain-lain	49	

Adapun iklim Nagari Simarasok secara umum bertipe tropis basah dengan kelembaban udara rata – rata 83 % sampai 88%. Temperatur udara suhu berkisar 20<sup>0</sup>C minimum dan maksimum 29<sup>0</sup>C, untuk penyinaran sinar matahari bisa dikatakan cukup 58 % dan untuk curah hujan per bulannya 123,04 mm, penyebaran hujan sepanjang tahun antara 139 hari – 167 hari dalam setahun untuk rata – rata sebaran hujan sekitar 149 hari ( Statistik Pertanian Sumbar, 1994).

Adapun jumlah penduduk pada tahun 2009 adalah 6018 dan tahun 2010 adalah 6083 jiwa dengan 1361 tahun 2009 dan 1641 tahun 2010 Kepala Keluarga yang tersebar tidak merata, jumlah penduduk terbesar terdapat di Jorong Sungai Angek dari seluruh jumlah penduduk Nagari Simarasok, jumlah penduduk terendah terdapat di Jorong Kampeh.

Struktur penduduk Nagari Simarasok menurut kelompok umur pada hasil pendataan tahun 2009 dan 2010 dapat dilihat bahwa jumlah terbesar terdapat pada kelompok umur 15-56 tahun sebesar 55,51 % dari jumlah penduduk, dilihat berdasarkan kelompok umur pada umumnya penduduk Kanagarian Simarasok

sebagian pada kelompok umur 7 - 15 tahun (21,86%) dan kelompok usia 5-7 tahun (3,95 %) sedangkan usia non produktif yaitu usia balita dan lanjut usia masing-masing sebanyak 2,4 % dan 8,27 %.

Berdasarkan jumlah penduduk Nagari Simarasok menurut jenis kelamin pada tahun 2009 dan 2010 diketahui bahwa jumlah penduduk perempuan lebih banyak dari pada jumlah penduduk laki-laki, penduduk perempuan berjumlah 3068 jiwa dan penduduk laki-laki berjumlah 3015 jiwa).

Banyaknya jumlah penduduk perempuan dibandingkan dengan jumlah penduduk laki-laki di Kanagarian Simarasok, hal ini menunjukkan bahwa penduduk laki-laki cenderung untuk pergi merantau ke Kota/Wilayah yang ada di Indonesia, dan penduduk yang merantau rata-rata berusia 19 - 34 tahun, sedangkan penduduk laki-laki yang bekerja di Kanagarian Simarasok bekerja disektor perdagangan dan pertanian.

**Tabel 8**  
**Data Jumlah Penduduk Nagari Simarasok**

NO	INDIKATOR	JUMLAH	
		TAHUN 2009	TAHUN 2010
1	Jumlah Penduduk	6018	6083
2	Jumlah Laki-laki	2970	3015
3	Jumlah Perempuan	3048	3068
4	Jumlah Kepala Keluarga	1361 KK	1641 KK
5	Kepadatan Penduduk	171 / Km	171 / Km

Adapun struktur organisasi Perangkat nagari terdiri dari Walinagari, Sekretaris, Kepala Urusan, Bedahara dan Wali Jorong. Struktur Perangkat Nagari tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 9**

### Struktur Organisasi Perangkat Nagari Simarasok

No.	NAMA	JABATAN
1.	Muslim Dt Payuang Diaceh	Walinagari Simarosok
2.	Zul Endri Dt Siri NP	Sekretaris Nagari
3.	Ms. Dt Mangkuto Rajo	Kepala Urusan Pemerintahan
4.	Mitra Yati	Kepala Urusan Pembangunan
5.	Budiarti S.Pd	Kepala Urusan Keuangan dan Asset
6.	Titi Erina Spt	Bendahara
7.	Z.Dt Basa Nan Kuniang	Wali Jorong Kampeh
8.	H Pk Rumah Panjang	Wali Jorong Simarasok
9.	A.Dt Siri Nan Putih	Wali Jorong Koto Tuo
10.	Y.Dt Simarajo Nan Putih	Wali Jorong Sungai Angek

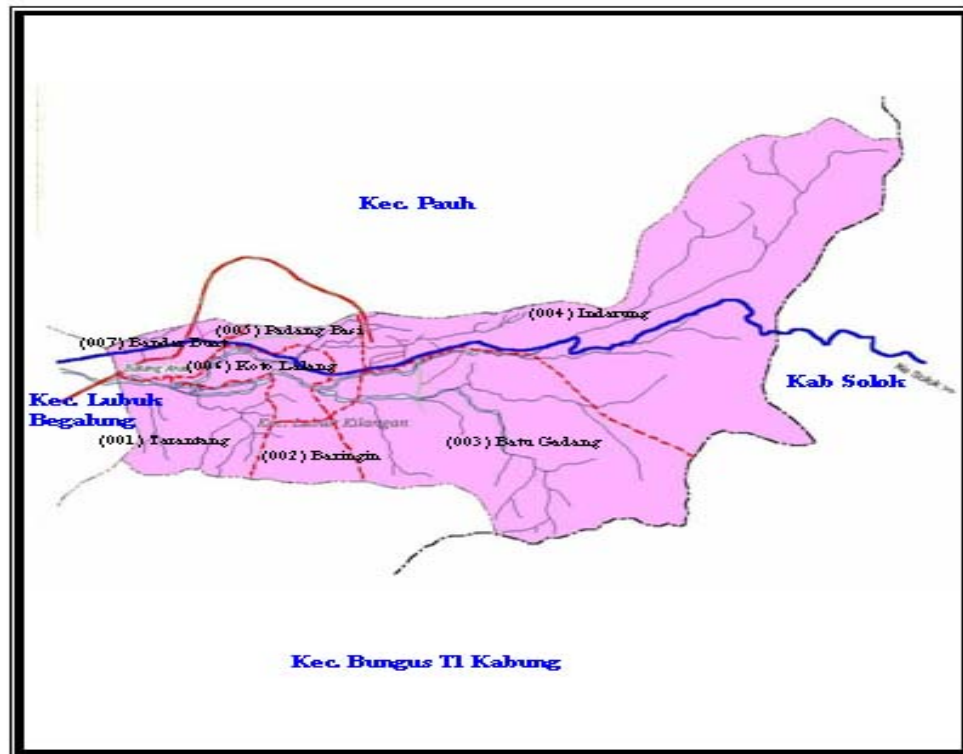
#### d. Nagari Lubuk Kilangan

Lubuk Kilangan adalah salah satu kecamatan yang termasuk dalam wilayah Kota Padang dengan luas wilayah Luas 85,99 km<sup>2</sup>. Secara administratif Kecamatan Lubuk Kilangan di sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Pauh, Selatan berbatasan dengan Bungus Teluk Kabung, Barat dengan Lubuk Begalung dan sebelah Timur dengan Kabupaten Solok. Untuk lebih rincinya dapat kita lihat peta kecamatan Lubuk Kilangan di bawah ini :<sup>121</sup>

<sup>121</sup> <http://www.padang.go.id/v2/content/view/3700/227/> diakses pada tanggal 24 Oktober 2011

Peta

**PETA KECAMATAN  
LUBUK KILANGAN**



Kecamatan Lubuk Kilangan terdiri dari tujuh (7) kelurahan yaitu Kelurahan Bandar Buat (Banda Buek), Kelurahan Koto Lalang, Kelurahan Desa Padang Besi, Kelurahan Desa Tarantang, Kelurahan Desa Beringin/Baringin, Kelurahan Desa Batu Gadang dan Kelurahan Indarung.<sup>122</sup> Sedangkan Jumlah Rukun Warga (RW) sebanyak 42 dan Rukun Tetangga (RT) sebanyak 161. Kecamatan Lubuk Kilangan memiliki tujuh Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) yang terdapat masing-masing satu di tiap-tiap Kelurahan.

Hasil sensus penduduk tahun 2010 menunjukkan bahwa jumlah Penduduk Kecamatan Lubuk Kilangan 48.850 yang terdiri dari laki-laki 24.563 dan

<sup>122</sup> <http://organisasi.org/daftar-nama-kecamatan-kelurahan-desa-kodepos-di-kota-padang-sumatera-barat-sambar> diakses pada tanggal 24 Oktober 2011, dapat juga dilihat data jumlah Kelurahan di Kecamatan Lubuk Kilangan

Perempuan 24.287 orang.<sup>123</sup> Komposisi penduduk Kecamatan Lubuk Kilangan Menurut suku bangsa mayoritas (93,69%) suku Minangkabau, kemudian juga ada suku Jawa (2,99%), Suku Batak (0,95%) dan lain-lain. Keadaan penduduk yang mayoritas Suku Minangkabau memberikan pengaruh yang besar dalam tatanan sosial masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih berdiri dan berpengaruhnya Lembaga KAN Lubuk Kilangan pada ranah penyelesaian persoalan hukum adat dan menyelesaikan konflik yang ada di Lubuk Kilangan baik itu konflik perdata maupun konflik pidana.

**Tabel 10**  
**Jumlah Penduduk Kecamatan Lubuk Kilangan berdasarkan Suku**

No.	Suku	Jumlah	Persentase
1	Minangkabau	38.146	93,69%
2	Jawa	1.218	2,99%
3	Batak	394	0,95%
4	Mentawai	7	0,02%
5	Melayu	147	0,35%
6	Sunda	194	0,47%
7	Nias	44	0,10%
8	Kerinci	12	0,02%
9	Lain-lainnya	575	1,40%
Jumlah		40.737	100%

*Data kecamatan Lubuk Kilangan 2002*

Sedangkan keadaan masyarakat berdasarkan taraf pendidikan belum menunjukkan pada taraf pendidikan yang tinggi. Walaupun di Lubuk Kilangan berada di sekitar PT. Semen Padang, pendidikan masyarakat terutama Niniak Mamak masih rendah. Dari segi mata pencarian masyarakat Lubuk Kilangan sangat beragam dan masih didominasi masyarakat ekonomi menengah ke bawah.

Kecamatan Lubuk kilangan merupakan salah satu daerah yang memiliki potensi sumber daya alam (SDA). Salah satu potensi terbesar adalah bukit kapur yang sekarang di olah oleh PT. Semen Padang. Walaupun dengan SDA yang melimpah dan potensial tetapi masyarakat Lubuk Kilangan belum merasakan

<sup>123</sup> padangkota.bps.go.id Angka Final Sensus Penduduk 2010 Kota Padang diakses pada 24 Oktober 2011

manfaat yang maksimal dari eksploitasi SDA yang merupakan ulayat mereka sendiri. Hal itu menyebabkan terjadi berbagai konflik antara PT. Semen Padang dengan masyarakat adat di Lubuk Kilangan. Sampai saat ini masyarakat Lubuk Kilangan masih terus mengajukan berbagai tuntutan terhadap PT. Semen Padang.

Selain potensi berupay bukit kapur, Lubuk Kilangan juga memiliki berbagai potensi lainnya berupa hutan, sawah dan sebagainya. Berikut luas lahan yang terdapat di Lubuk Kilangan.<sup>124</sup>

**Tabel 11**  
**Sumberdaya Nagari Lubuk Kilangan**

No.	Jenis Pengunaan Lahan	Luas Lahan (Ha)
1.	Tegal/Kebun/Ladang/Huma	3.436
2.	Hutan Negara	3.062
3.	Hutan Rakyat	669
4.	Lahan Sawah	581
5.	Pekarangan/rumah dan bangunan	205
6.	Lain-lain	646

*Data yang diolah dari Website Pemko Padang tahun 2008*

Dari aspek pemerintahan, Kecamatan Lubuk Kilangan yang terdiri dari beberapa kelurahan dimana pemerintahan terendahnya dipimpin oleh seorang lurah. Kecamatan Lubuk Kilangan sebagai bagian dari Kota Padang tidak menerapkan sistem pemerintahan nagari. Hal itu disebabkan karena belum dimungkinkannya pembentukan nagari di kota. Walaupun dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Pemerintahan Nagari membuka ruang untuk pembentukan nagari di kota. Namun belum satupun kota di Sumatera Barat yang menerapkan sistem pemerintahan nagari.

#### **e. Nagari Limo Kaum**

Limo Kaum merupakan salah satu nagari yang termasuk ke dalam wilayah Kecamatan Lima Kaum, Kabupaten Tanah Datar, Provinsi Sumatera Barat. Nagari

<sup>124</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Lubuk\\_Kilangan,\\_Padang](http://id.wikipedia.org/wiki/Lubuk_Kilangan,_Padang) diakses pada 24 Oktober 2011

ini terletak di dekat Batusangkar, ibukota dari kabupaten Tanah Datar.<sup>125</sup> Luas wilayah Nagari Lima Kaum mencapai 23.000 km dengan jumlah penduduk 14.357 jiwa. Nagari ini berada di daerah ketinggian (bukit). Lebih tinggi dibandingkan daerah sekitarnya. Sehingga kawasan ini dahulunya merupakan daerah pertahanan (kubu). Pada zaman Belanda, tidak jauh dari daerah ini juga pernah dibangun sebuah benteng pertahanan Belanda yang dikenal dengan nama *Fort van der Capellen* yang sekarang berubah nama menjadi *Batusangkar*.<sup>126</sup>

Nagari lima kaum tersusun atas lima (5) kaum. Pemahaman kaum disini bukan dalam arti adat (orang sedarah) tetapi dalam pengertian teritorial. Di nagari ini terlihat kesamaan jumlah tertentu dalam Agama Islam dan diterapkan pada jumlah yang sama pada susunan di nagari seperti jumlah rakaat sholat wajib (lima kali sehari semalam) atau jumlah rakaat shalat wajib (17 rakaat atau jumlah huruf kalimat syahadat atau jumlah huruf bismillah.<sup>127</sup>

Nagari lima kaum juga berasal dari lima (5) kaum yang ada di nagari dan susunan 5 kaum juga merupakan susunan atau jumlah Rukun Islam yang terdiri dari :

1. Kaum Tigo Tapian yang meliputi balai batu, tigo tumpuak, dan dusun tuo;
2. Kaum Koto Gadih;
3. Kaum Kubu Rajo;
4. Kaum Piliang;
5. Kaum Balai Labuah.<sup>128</sup>

Dari lima kaum yang ada ditetapkan jumlah suku sebanyak 28 suku yang juga merupakan gerak tubuh manusia sebanyak 28 kali yang terdiri dari:

#### 1. Kaum Tigo Tapian dengan 12 Suku

---

<sup>125</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Limo\\_Kaum,\\_Lima\\_Kaum,\\_Tanah\\_Datar](http://id.wikipedia.org/wiki/Limo_Kaum,_Lima_Kaum,_Tanah_Datar) diakses pada 8 november 2011

<sup>126</sup> *Ibid*

<sup>127</sup> Lihat lebih jauh dalam rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) Nagari Lima Kaum tahun 2010-2015

<sup>128</sup> Lihat ekspos wali nagari limo kaum kecamatan lima kaum yang disampaikan pada acara penilaian lomba nagari berprestasi tingkat kabupaten tanah datar tahun 2009

- a. Dusun Tuo
  - b. Caniago
  - c. Tujuh Rumah
  - d. Korong Gadang
  - e. Sumagek Balai Batu
  - f. Sungai Napa
  - g. Jambak
  - h. Supanjang
  - i. Mandaliko
  - j. Sumagek Tigo Tumpuak
  - k. Kampai
  - l. Balai Gamba
  - m. Sumagek
2. Kaum Balai Labuah dengan 6 Suku
- a. Sungai Napa
  - b. Bodi
  - c. Kuti Anyia
  - d. Mandaliko
  - e. Sumpu
  - f. Sumagek
3. Kaum Kubu Rajo dengan 3 Suku
- a. Singkuang
  - b. Mandaliko
  - c. Sumagek
4. Kaum Piliang dengan 3 suku dan
- a. Piliang
  - b. Singkuang
  - c. Mandaliko
5. Kaum Koto Gadih dengan 4 Suku
- a. Sungai Napa
  - b. Supanjang
  - c. Pitopang
  - d. Paruik Nan Panjang

Selain itu, berdasarkan Perda Kabupaten Tanah Datar Nomor 17 Tahun 2001 tentang Sistem Pemerintahan Nagari yang telah diubah dengan Perda Kabupaten Tanah Datar Nomor 4 Tahun 2008 tentang Nagari, maka sebanyak delapan Pemerintahan Kelurahan dan Desa yang ada dalam Kenagarian Limo Kaum digabung menjadi satu wilayah administrasi Pemerintahan Nagari sebagaimana sebelum diberlakukannya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979

tentang Pemerintahan Desa. Dimana nagari Lima Kaum terdiri dari delapan Jorong yaitu: Jorong Dusun Tuo, Koto Gadih, Balai Batu, Tigo Tumpuak, Balai Labuah Ateh, Balai Labuah Bawah, Kubu Rajo dan Piliang.

Dalam melaksanakan administrasi nagari serta untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat Pemerintah Nagari dipimpin oleh seorang Walinagari. Walinagari dibantu oleh Perangkat Nagari yang terdiri dari Sekretaris Nagari, lima Kepala Urusan serta delapan Kepala Jorong.

Dalam hal potensi yang dimiliki, Nagari Limo Kaum memiliki potensi yang sangat besar di segala bidang. Saat ini ada 8 masjid serta 37 surau/ mushalla serta sarana pendidikan mulai dari PAUD sampai dengan Perguruan Tinggi. Dalam peningkatan ekonomi masyarakat potensi yang cukup besar yang dimiliki nagari adalah kawasan Tanah Ulayat Nagari seluas lebih kurang 600 ha di Bukik Sangkiang serta sumber Mata Air Kiambang di Kiambang Jorong Kubu Rajo yang telah memberikan kontribusi terhadap Nagari.

Keberadaan dua perguruan tinggi yaitu STAIN Batusangkar dan AKPER Husada Bhakti juga telah memberikan dampak ekonomi yang sangat positif terhadap Nagari terutama bagi Jorong Kubu Rajo dimana kedua perguruan tinggi tersebut berada.

## **B. Peran Niniak Mamak dalam Penyelesaian Konflik Pidana di Sumatera Barat**

### **1. Fungsi dan Peran Niniak Mamak dalam Penyelesaian Konflik Hukum Pidana Masyarakat di Sumatera Barat**

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, nagari sebagai *volkgemeenschap* genealogis territorial diakui eksistensinya menjadi organisasi pemerintahan terendah.<sup>129</sup> Baik oleh pemerintah Belanda, maupun pemerintah Indonesia setelah kemerdekaan. Hal itu dibukti dengan adanya janji Pemerintah Hindia Belanda dalam Plakat Panjang tahun 1833 untuk tidak mencampuri urusan Pemerintahan Nagari maupun kekuasaan pimpinan rakyat dan para penghulu, maklumat residen Sumatera Barat Nomor 20

---

<sup>129</sup> Sri Natin, *Perubahan Sosial Kedudukan dan Peran Mamak Terhadap Anak dan Kemenakan di Ranah Minang*, Mimbar Hukum, Volume 20, Nomor 2, Juni 2008, hlm. 337

dan nomor 21 tentang pemerintahan nagari, Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 02/Desa/GSB/Prt 1963 tentang Pemerintahan Nagari di Dati I Sumatera Barat, Keputusan Gubernur KDH Propinsi Sumatera Barat No. 015/GSB/1968 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari dalam Propinsi Surat Keputusan Gubernur KDH Tkt. I Sumatera Barat No 155/BSG/1974 jis No. 156/GSB/1974 tentang pokok-pokok pemerintahan nagari.

Dalam Pasal 14 Surat Keputusan Gubernur No. 156/GSB/1974 dinyatakan bahwa : *“Kerapatan Adat Nagari berfungsi sebagai lembaga masyarakat disamping melaksanakan peradilan adat juga melaksanakan peradilan agama serta memberikan pertimbangan kepada Walinagari.”*

Dalam Pasal 1 Surat Keputusan Gubernur No. 156/GSB/1974 dikatakan lagi bahwa Kerapatan Adat Nagari berfungsi sebagai lembaga musyawarah untuk mufakat dari pemuka-pemuka masyarakat nagari yang dipandang patut mewakili kepemimpinan suku dan jorong. Keanggotaan KAN berasal dari *“urang nan ampek jinih”*. Ninik mamak, alim ulama, cadiak pandai dan bundo kanduang.

Pada saat Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 diberlakukan, dilakukan penyeragaman terhadap kedudukan pemerintahan Desa. Hal itu dilaksanakan dengan alasan untuk menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang makin meluas dan efektif. Sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, Sumatera Barat ikut menerima dampak penyeragaman tersebut. Dimana nagari-nagari yang ada dipecah-pecah menjadi desa.

Akibat pemberlakuan Undang-undang tersebut, Pemerintahan Nagari yang sebelumnya dilaksanakan oleh Walinagari dan Kerapatan Nagari (KN),<sup>130</sup> diganti dengan Kepala Desa, Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan dibantu oleh Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD).<sup>131</sup> Oleh karena Pemerintahan Nagari yang diselenggarakan oleh Walinagari dan Kerapatan Nagari dihapus, maka fungsinya berkenaan dengan adat dilaksanakan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang

---

<sup>130</sup> Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat No. 155/GSB-1974

<sup>131</sup> Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 1981

diatur dengan Peraturan Daerah Sumbar Nomor 7 Tahun 1981. Perubahan itulah yang kemudian juga berdampak terhadap tercabik-cabiknya kesatuan masyarakat hukum adat yang ada di nagari.

Setelah reformasi, kondisi tersebut berubah. Orde sentralisasi digantikan era desentralisasi. Pada tahun 1999, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan langgam desentralistik. Perubahan tersebut direspon masyarakat Sumatera Barat dengan melakukan perubahan terhadap sistem pemerintahan terendah di Sumatera Barat. Melalui Perda Nomor 9 Tahun 2000, Provinsi Sumatera Barat menetapkan bahwa “nagari” kembali menjadi nama pemerintahan terendah di wilayahnya menggantikan “desa”.

Semangat kembali ke nagari merupakan kesatuan sikap masyarakat Minangkabau untuk kembali ke kehidupan sosial budaya dan pemerintahan berdasarkan adat istiadat. Sikap ini sekaligus merupakan bentuk perlawanan terhadap unifikasi sistem pemerintahan desa yang diterapkan oleh rezim Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Apa yang terjadi pada masa pemberlakuan Undang-undang tersebut dirasakan sebagai cara memecah belah kesatuan masyarakat hukum adat (nagari) mereka.

Dalam Perda tersebut eksistensi Kerapatan Adat Nagari (LAN) atau nama lain tetap dipertahankan. Pasal 1 huruf m Perda Nomor 9 Tahun 2000 dikatakan bahwa Lembaga Adat Nagari (LAN) atau nama lain adalah Lembaga kerapatan dari Ninik Mamak yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat masih berfungsi memelihara kelestarian adat serta menyelesaikan perselisihan sako dan Pusako dalam Nagari.

Adapun fungsi lembaga adat nagari diatur dalam Perda ini hanya menyangkut penyelesaian sengketa sako dan pusako. Pasal 19 Perda Sumbar Nomor 9 Tahun 2000 menyatakan :

- 1) Lembaga Adat Nagari berfungsi menyelesaikan sengketa sako dan pusako menurut ketentuan sepanjang adat yang berlaku di Nagari, dalam bentuk putusan perdamaian;

- 2) Bilamana tidak tercapai penyelesaian sebagaimana tersebut pada ayat (1) pasal ini, maka pihak-pihak yang bersangkutan dapat meneruskan perkaranya ke Pengadilan Negari.

Dalam Perda Sumbar Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Nagari yang menggantikan Perda Nomor 9 Tahun 2000, istilah Lembaga Kerapatan Adat Nagari diganti dengan Kerapatan Adat Nagari (KAN). KAN didefinisikan sebagai lembaga kerapatan dari ninik mamak yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat dan berfungsi memelihara kelestarian adat serta penyelesaian perselisihan sako dan pusako. Dalam Pasal 28 Perda Nomor 2 Tahun 2007 dikatakan bahwa KAN berkendudukan sebagai lembaga perwakilan permusyawaratan masyarakat adat tertinggi yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat. Dimana KAN adalah tempat berhimpunnya ninik mamak yang ada di nagari.

Sebagaimana daerah Minangkabau pada umumnya, ninik mamak merupakan salah satu unsur terpenting dalam pengambilan kebijakan masyarakat. Fungsi ninik mamak sebagai pemimpin anak kemenakan tergambar dalam petatah adat Minangkabau sebagai berikut :

*pusek jalo kumpulan ikan, kapai tampek batanyo, kapulang tampek babarito, nan mamegang hukum adat, bakato bana, kusuik manyalasaan, karuah manjanian, nan disabuik lantai di nagari. Kamalantai dusun, ka malantai koto jo nagari, malantai labuah jo tapian, sarato korong jo kampuang, malantai sawah jo ladang, kamalantai balai jo masjid, malantai anak jo kamanakan. Di lantai jo aka budi, dipaliharo jo luruih bana, kayu gadang ditengah koto, hari paneh tampek balinduang, hari huja buliah bataduah, dek nan salingkuang cupak adat nan sapayuang sapatagak, nan dibawah payuang dilingkuang cupak. Tampek kamanakan maniru manuladan, kasuari buliah tuladan kain, kacupak buliah tuladan batuang, kok titiak dapek ditampuangkan, maleh buliah dipalieh, satitiak buliah dilauikan, sakapa dapek dipagunungkan.*

(Pusat jala kumpulan ikan, kalau pergi tempat bertanya, kalau pulang tempat bercerita, yang memegang hukum adil, berkata benar, kusut menyelesaikan, keruh menjernihkan, yang disebut lantai nagari, untuk melantai dusun, untuk melantai koto dengan kampung, malantai sawah dengan ladang, untuk melantai balai dengan mesjid, malantai anak dengan kemenakan. Dilantai dengan akal budi, dipelihara dengan lurus dan benar, kayu besar ditengah koto, hari panas tempat berlindung, hari hujan boleh berteduh, yang sekeliling hukum adat yang satu payung sendirian, yang

di bawah payung di lingkungan hukum. Tempat kemenakan meniru dan meneladani, untuk ditiru).

Seorang mamak yang telah diangkat menjadi penghulu memiliki kewenangan yang lebih luas karena merupakan orang pilihan secara adat yang harus dihormati dan didengarkan petuahnya. Pada awalnya sebutan penghulu, digunakan dalam susunan struktur pemerintahan nagari di wilayah Minangkabau, dimana seorang penghulu juga merupakan pemangku adat dan bergelar *Datuak*, berikutnya dalam susunan sebuah nagari terdapat struktur kekuasaan, yang dimulai dari *Panghulu, Malin, Manti* dan *Dubalang*.<sup>132</sup> Selanjutnya dari struktur tersebut, kemudian disatukan dengan istilah *Urang Ampek Jinih* (Empat orang dengan fungsi masing-masing).

Dalam suatu nagari, malin atau kadangkala disebut juga dengan imam, merupakan seseorang bertugas dalam urusan agama di dalam suatu suku, dan bertanggung jawab dalam permasalahan adat yang terkait dengan agama (Islam). Manti berhubungan dengan fungsi adat diantaranya menangani keluhan-keluhan atas pelanggaran adat, bertindak dalam urusan pengadilan serta menjadi juru tulis. Dubalang (hulubalang) berfungsi sama dengan fungsi polisi, bertugas menangani masalah-masalah keamanan atau semacam polisi penghulu, dan juga bertugas mengamankan nagari dari serangan luar nagari ataupun konflik intern yang terjadi antar kaum-keluarga di dalam satu nagari.<sup>133</sup>

Setiap suku-suku di Minangkabau memiliki struktur penghulu dengan gelar masing-masing. Tinggi rendahnya kedudukan seorang Penghulu dalam adat Minang sangat dipengaruhi oleh kaumnya, dan hal ini sangat memengaruhi status seorang penghulu untuk dapat mengatur dan mengelola sebuah nagari nantinya. Umumnya pada sebuah nagari, suku-suku awal pada nagari tersebut memiliki dominasi atas suku-suku yang datang kemudian. Selain memiliki tanah atau sawah yang luas, para penghulu dari suku-suku awal ini juga ditempatkan pada posisi terhormat dibanding penghulu dari suku-suku yang datang kemudian.

---

<sup>132</sup> Batuah, A. Dt. & Madjoindo, A. Dt., sebagaimana dikutip dalam <http://id.wikipedia.org/wiki/Penghulu> diakses pada 24 Oktober 2011.

<sup>133</sup> *Ibid*

Seorang penghulu yang telah dipilih oleh anak kemenakannya adalah pemimpin dari anak kemenakan tersebut, yang diibaratkan :

*Hari paneh tampek balinduang*

*Hari hujan bakeh bataduah*

*Kusuik nan ka manyalasaikan*

*Kok karuah nan ka mampajaniah*

*Hilang nan ka mancari*

*Tabanam nan ka manyalami*

*Tarapuang nan ka mangaik*

*Hanyuik nan ka mamintehi*

*Panjang nan ka mangarek*

*Singkek nan ka mauleh*

*Senteng nan ka mambilai*

Menurut pepatah adat yang diterima masyarakat Aia Tabik turun temurun, peran ninak mamak, khususnya pangulu digambarkan sebagai berikut :

*Pangulu nan gadang basa batuah, kayu gadang di tengah koto, ureknya tampek baselo, batangnyo tampek basanda, dahannyo tampek bagantuang, daunnyo perak asuaso, tampek balinduang kapanasan, tampek bataduah kahujan, buahnyo elok dimakan, makanan urang sanagari, pai tampek batanyo, pulang tampek babarito, mangauik kameh-mamancuang putuih, manggantuang tinggi, mambuang jauh.*

(Pangulu besar lagi bertuah, kayu besar di tengah koto, akarnya tempat barsila, batangnyo tempat bersandar, dahannyo tempat bergantung, daunnya peraksuasa, tempat berlindung kepanasan, tempat berteduh kehujan, buahnya elok dimakan, makanan orang sanagari, pergi tempat batanya, pulang tempat beberita, mangumpul kemas-memancung putus, menggantung tinggi, mambuang jauh.)

Niniak mamak Nagari Kapalo Hilalang menyampaikan bahwa peran niniak mamak dalam sistem adat Minangkabau adalah "*kusuik manyalasai, karuah mampajaniah*" (menyelesaikan yang kusut, menjernihkan yang keruh). Dalam arti bahwa peran mamak dalam lingkungan kaum, suku dan nagari adalah untuk memimpin kaumnya. Apabila terdapat masalah atau pun konflik, maka mamak

tersebutlah yang berperan menyelesaikannya menurut cara adat yang dijalankan dalam sebuah kaum, suku dan nagari dimana ia berada.

Senada dengan itu, menurut responden niniak mamak di Nagari Simarasok, peran niniak mamak adalah :

*Kusuik ka manyalasai<sup>134</sup>, karuah mampajaniah; Kenjong mampaluruhi, mamancuang putuih, mangauik kameh, manggantuang tinggi, mambuang jauh.*

*Siang mancaliak-caliak, malam mandanga-danga, mengawasi kamanakan, di sagalo sisi.*

*Kalau ada yang kurang diberi nasehat.*

*Kalau ada kesalahan, misal membawa anak gadis, cupak harus diisi limbago di tuang (tiga emas)*

Dengan demikian, segala perubahan yang terjadi berada di bawah kendali ninik mamak. Dengan posisi dan perannya yang sangat strategis ini ninik mamak bisa menjadi pilar yang kokoh dalam membangun masyarakat Minangkabau.<sup>135</sup>

Atas dasar keberadaan dan tugas yang diembannya, maka niniak mamak yang sekaligus juga menjabat sebagai penghulu harus melaksanakan tugas kepenghuluannya (kepemimpinannya) dengan penuh kesadaran, dan kejujuran dan penuh tanggung jawab. Tugas seorang niniak mamak mencakup segala bidang, seperti ekonomi anak kemenakan, pendidikannya, kesehatannya, perumahannya, keamanannya, agamanya serta menyelesaikan dengan sebaik-baiknya kapan terjadi perselisihan dalam lingkungan anak kemenakan dan masyarakat nagari.

Seorang niniak mamak atau penghulu *didahuluan salangkah ditinggian sarantiang* (didahulukan selangkah ditinggikan seranting) sebagai bentuk penghormatan secara adat. Kemenakan dan siapa saja diharuskan untuk menghormati niniak mamak, apalagi penghulu dengan melaksanakan perintah dan petunjuknya menurut adat. Dalam bertindak kemenakan juga tidak dapat bertindak sendiri-sendiri. Kemenakan diharuskan memusyawarahkan setiap

---

<sup>134</sup> Contoh Kusuik ka manyalaisai : Bacakak antaro kamanakan; sengketa pusako. Di nagari Simarasok, Bodi Caniago., Kawin sasuku, pernah dibuang sapanjang adat; ndak dibao sailia samudiak (dibuang sapanjang adat, dikucilkan).

<sup>135</sup> Wawancara dengan Ketua KAN Nagari Batu Banyak, Kabupaten Solok

tindakan adat atau kegiatan yang akan dilaksanakan dalam suku. Hal ini senada dengan falsafah adat *kamanakan barajo ka mamak, mamak barajo ka mufakat*.

Dengan demikian kekuasaan mamak tersebut selalu diidentikan dengan mufakat dalam menyelesaikan suatu persoalan atau konflik. Ini merupakan suatu keunggulan dari adat minangkabau yang senantiasa mengedepankan kepentingan bersama melalui musyawarah demi tercapainya *win-win solution* dalam masyarakat. Hal ini ditunjukkan agar persoalan sako, pusako dan juga konflik baik itu perdata dan pidana yang terjadi dalam masyarakat dapat diselesaikan tanpa meninggalkan masalah baru.

Sementara dari kalimat "*mengumpul kemas, memancung putus, menggantung tinggi, mambuang jauh*" dalam pepatah itu tergambar bahwa pangulu itu dahulu mempunyai kewenangan menghukum karena dahulu nagari itu merupakan negara kecil (*kleine republieken*) yang berdaulat, maka di nagari ini ada peradilan adat yang dilaksanakan oleh Kerapatan Adat. Pada waktu penjajahan Belanda, nagari dimasukkan sebagai bagian dari Hindia Belanda yang mendirikan *landraad*. Namun demikian, peradilan adat tetap melaksanakan fungsinya, tetapi keputusannya dapat dilawan ke *landraad*.

Setelah Indonesia merdeka, kewenangan niniak mamak hanyalah menyelesaikan sengketa sako dan pusako sepanjang adat. Dalam perkara tindak pidana ringan, niniak mamak hanya diikutsertakan bila yang terlibat adalah kamanakannya sendiri. Hal itu ditujukan untuk mencari perdamaian di antara pelaku tindak pidana seerta digunakan dalam penyelesaian perkara pidana itu secara hukum.

Dari enam nagari yang diteliti, teridentifikasi bahwa niniak mamak masih berperan dalam menyelesaikan konflik pidana sekalipun tidak dapat berjalan secara baik. Fungsi dan peranan yang dijalankan niniak mamak tersebut akan dijelaskan pada uraian berikut ini.

Secara umum, berdasarkan adat yang berlaku di masing-masing nagari, peran ninik mamak dalam penyelesaian sengketa tidak hanya dalam konteks keperdataan namun juga dalam ranah hukum pidana. Di nagari Simarasok, dalam

perkara pidana yang ringan ninik mamak melalui Kerapatan Adat Nagari (KAN) turut dilibatkan dalam menyelesaikan sengketa tersebut. Penyelesaian umumnya diawali oleh Walijorong kemudian dilanjutkan dengan memanggil ninik mamak. Walijorong menjadi mediator penyelesaian antara anak kamanakan dan ninik mamak.<sup>136</sup>

Sebagian besar perkara biasanya mampu diselesaikan oleh ninik mamak sehingga peran KAN cukup terbantu oleh tingginya peran ninik mamak. Penyelesaian masalah oleh ninik mamak cukup dipatuhi oleh kemenakan.<sup>137</sup> Umumnya sanksi yang diberikan kepada pelaku diwajibkan untuk memberikan bantuan bagi si korban, misalnya bantuan pengobatan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ninik mamak sangat berperan dan dihormati oleh anak kamanakan di nagari.

Adapun tindak pidana ringan yang diselesaikan pada tingkat jorong maupun nagari misalnya : salah tebang, batas kebun, berkelahi ringan. Dalam penanganan perkara tersebut aparat kepolisian menangani perkara diawali dengan melakukan pemanggilan terhadap keluarga maupun aparatur nagari. Dalam proses tersebut, upaya penyelesaian secara kekeluargaan merupakan pilihan pertama yang dilakukan dalam penyelesaian perkara pidana. Pada tingkat penyelesaian secara kekeluargaan tersebut, peran ninik saat ini cukup baik dan mendapat posisi penting dalam masyarakat.<sup>138</sup>

Penyelesaian di tingkat keluarga akan dijadikan dasar oleh pihak kepolisian untuk menghentikan proses hukum perkara tersebut. Sebaliknya jika para pihak tidak puas atau tidak menerima, maka penyelesaian perkara dilanjutkan ke aparat kepolisian. Kondisi demikian menunjukkan bahwa ninik mamak di Nagari Simarasok masih berperan dalam penyelesaian sengketa pidana di nagari.<sup>139</sup> Peran ninik mamak lainnya yang masih sangat penting antara lain menyangkut :

---

<sup>136</sup> Wawancara dengan M Zen DT Tumungguang, Ketua KAN Simarasok

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> Hendra Mayodi

<sup>139</sup> Hal yang hampir sama dikemukakan juga oleh Hendra Mayodi : *"Jika terjadi tindak pidana ninik mamak biasanya terlibat untuk menyelesaikan perkara termasuk ketika penyelesaian di kepolisian. Jika kesalahan dari kemenakan tidak dapat diselesaikan secara kekeluargaan maka penyelesaian dilakukan oleh kepolisian misalnya dalam kasus narkoba. Ninik mamak akan sangat berperan dalam menyelesaikan perkara tanah yang berimbas pidana, perkelahian pemuda, pencurian ringan, judi.*

pernikahan, perhelatan adat dan sengketa sako dan pusako.<sup>140</sup> Apalagi cukup banyak sengketa pidana yang berawal dari sengketa harta pusako maka peran ninik mamak tidak diabaikan.

Dalam penyelesaian perkara pidana, kepada pelaku akan diberikan sanksi menurut adat setempat. Sanksi adat masih cukup berwibawa di tengah masyarakat misalnya sanksi batinggakan dari adat<sup>141</sup> dalam perbuatan melawan ke mamak, mengganggu istri orang dan lain-lain. Sanksi tidak diberikan pada saat perkara terjadi namun sanksi sosial akan diberikan di kemudian hari.

Dalam kasus tertangkap tangan, maka terhadap pelaku akan disidangkan secara adat. Sanksi yang tidak dipatuhi akan berdampak pada hubungan kemasyarakatan si pelaku misalnya disisihkan secara adat dalam kegiatan di masyarakat. Sanksi adat yang diberikan cukup efektif dan memberikan efek jera karena seluruh masyarakat memberikan sanksi secara sosial kepada pelaku.<sup>142</sup>

Walaupun demikian, dalam kasus-kasus tertentu, penyelesaian oleh ninik mamak cukup ditaati oleh anak kamanakan, namun belum memberikan efek jera (tidak mengulangi perbuatannya) bagi si pelaku. Misalnya dalam kasus perjudian. Penyelesaian oleh ninik mamak cukup dipatuhi oleh masyarakat, namun penyelesaian tersebut tidak cukup untuk memberikan efek jera bagi si pelaku.

Proses penyelesaian konflik oleh ninik mamak yang serupa juga berlangsung di Nagari Batu Banyak.<sup>143</sup> Dimana jika dilihat dari keikutsertaan ninik mamak dalam penyelesaian konflik hukum pidana, ninik mamak berperan sebagai pintu awal dalam proses penyelesaiannya. Ketika terjadi konflik pidana dalam kehidupan masyarakat, Kerapatan Adat Nagari akan memanggil ninik mamak dari pihak tersangka dan korban, selanjutnya bersama-sama dengan Walinagari membentuk suatu majelis pendakwaan untuk penyelesaian konflik tersebut. Misalnya, jika terjadi pemerkosaan atau hubungan sex diluar nikah terhadap anak

---

<sup>140</sup> Wawancara dengan Zul Hendri Sekretaris Nagari Simarasok

<sup>141</sup> Maksud batinggakan dari adat yaitu tidak dilibatkan dalam kegiatan apapun di tengah-tengah masyarakat

<sup>142</sup> Wawancara Sekretaris Nagari Simarasok

<sup>143</sup> Nagari Batu Banyak merupakan salah satu Nagari yang terletak di Kecamatan Lembang Jaya, Kabupaten Solok, Sumatera Barat. Kecamatan Lembang Jaya berpusat di nagari Bukit Sileh Salayo Tanang. Nagari-nagari lain di kecamatan ini adalah Koto Laweh, Batu Bajanjang, Limau Lunggo, Batu Banyak, dan Kampung Dalam. Penelitian ini dilakukan di Kenagarian Batu banyak.

kemenakan. Duduk bersama, musyawarah dan mufakat merupakan tradisi yang masih dipegang erat oleh masyarakat di Kenagarian Batu Banyak, Kecamatan Lembang Jaya.

Sekalipun niniak mamak masih berperan, namun putusan yang diberikan tidak selalu dapat dilaksanakan dengan baik. Pelaksanaan jalan penyelesaian yang diputuskan niniak mamak menghadapi kendala. Hal itu mengkonfirmasi bahwa kekuatan mengikat putusan niniak mamak melalui KAN tidak memiliki “taring” yang kuat. Tidak ada alat paksa bagi niniak mamak untuk melaksanakan putusannya. Apabila salah satu pihak tidak menerima dakwaan para ninik mamak dalam keorganisasian KAN, maka proses akan dilanjutkan ke pengadilan. Begitu juga jika dirasakan tidak ditemukannya kata mufakat, maka perkara tersebut juga akan dibawa ke pengadilan.<sup>144</sup>

Sementara di Kecamatan Lubuk Kilangan, niniak mamak melalui KAN juga masih memiliki peran dalam menyelesaikan konflik yang ada di nagari. Keikutsertaan KAN (ninik mamak atau Penghulu) dalam penyelesaian konflik hukum pidana adalah sebagai pintu awal dalam proses penyelesaian berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Ketika terjadi konflik pidana dalam kehidupan masyarakat, KAN akan memanggil ninik mamak dari pihak yang bersengketa baik itu pelaku maupun si korban. Kemudian KAN bersama dengan Walinagari melakukan musyawarah untuk menyelesaikan konflik pidana yang terjadi.<sup>145</sup>

Contoh perkelahian antar kemenakan, tindakan asusila seperti hubungan suami istri diluar nikah, pengambilan milik orang di ladang atau tanahnya, kecelakaan lalu lintas yang menyebabkan luka, dan pencemaran nama baik. Untuk penyelesaiannya KAN tidak menjatuhkan hukuman pidana, tetapi memberikan solusi yang menguntungkan dan terbaik bagi kedua belah pihak. KAN tidak menjatuhkan hukuman pidana seperti hukum positif, tapi memberikan jalan tengah bagi masyarakat agar tidak merugikan kedua belah pihak dan tidak merusak hubungan kekeluargaan di dalam masyarakat.

---

<sup>144</sup> Wawancara dengan Niniak Mamak Nagari Batu Banyak

<sup>145</sup> Berdasarkan wawancara dengan niniak mamak Lubuk Kilangan penyelesaian Konflik Pidana dalam kasus yang tergolong Tindak Pidana Ringan. Sedangkan tindak Pidana kejahatan di selesaikan dengan mekanisme hukum Nasional misalnya Narkotika dan Psicotropika, Pembunuhan, penganiayaan berat, pemerkosaan.

Namun pada kenyataannya ada beberapa putusan niniak mamak atau KAN yang dikesampingkan oleh para pihak atau salah satu pihak. Salah satu pihak secara langsung mengambil tindakan menempuh jalur hukum positif. Bahkan ada beberapa kasus pidana anak kemenakan yang langsung melapor ke polisi tidak terlebih dahulu diselesaikan secara adat di Lubuk Kilangan dengan melibatkan niniak mamak.

Positifnya, Kapolsek Lubuk Kilangan cukup menghargai kedudukan ninik mamak sebagai pemimpin kaum. Hal ini terbukti ketika terjadi konflik pidana, sebelum memproses konflik tersebut, pihak kepolisian selalu menanyakan apakah sudah diselesaikan secara adat oleh ninik mamak. Apabila belum, maka si pelapor atau si pengadu akan disarankan untuk menempuh penyelesaian secara adat dan membawa persoalan tersebut kepada niniak mamak terkait. Namun bila jawabannya sudah diproses oleh ninik mamak, akan tetapi tidak tercapai kata mufakat, maka barulah pihak kepolisian mengambil alih proses penyelesaian konflik pidana tersebut sesuai dengan hukum positif.

Dalam penanganan kasus, terutama kasus pidana ringan yang melibatkan anak kemenakan, kepolisian sering melibatkan niniak mamak. Kepolisian sangat membutuhkan keberadaan niniak mamak dalam menegakan hukum dan menyelesaikan konflik pidana. Karena ada beberapa kasus yang mana niniak mamak dapat menyelesaikan sengketa atau konflik pidana tanpa harus sampai diproses di kepolisian. Peran niniak mamak dapat mengurangi beban kasus yang dipikul aparat kepolisian.

Sementara di Nagari Limo Kaum,<sup>146</sup> peran ninik mamak dalam penyelesaian perkara pidana sudah amat jauh berkurang. Apalagi setelah terbentuknya lembaga Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) di Nagari Limo Kaum. FKPM ini adalah lembaga yang digagas oleh Kepolisian Republik Indonesia untuk menyelesaikan tindak pidana ringan yang dilakukan oleh anggota masyarakat. Dalam menjalankan fungsinya, FKPM berperan sebagai fasilitator dan mediator dalam penyelesaian tindak pidana ringan yang dilakukan oleh anggota masyarakat.

---

<sup>146</sup> Wawancara melalui *Focus Discussion Group* (FGD) di Kantor Walinagari Limo Kaum tanggal 13 Agustus 2011

Penyelesaiannya selalu diupayakan dalam bentuk terwujudnya perdamaian di antara anggota masyarakat.

Dalam implementasinya di lapangan, penyelesaian tindak pidana ringan yang dilakukan oleh FPKM jarang sekali melibatkan ninik mamak. Kalaupun ada ninik mamak yang dilibatkan, hal itu terpulang sepenuhnya kepada kebijakan dari FKPM itu sendiri. Jadi, keterlibatan ninik mamak dalam penyelesaian tindak pidana ringan yang dilakukan anak kemenakan hanyalah bersifat fakultatif saja.

Minimnya keterlibatan ninik mamak (KAN) dalam penyelesaian konflik masyarakat di Nagari Limo Kaum ditengarai juga karena regulasi daerah juga tidak mendukung untuk itu. Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 4 tahun 2008 tentang Nagari mengatur mengenai KAN dalam Pasal 86 sampai dengan Pasal 97. Adapun tugas dari KAN diatur dalam Pasal 87 yang meliputi hal-hal berikut:

- a. memberikan pertimbangan dan masukan kepada Pemerintah Nagari dan BPRN dalam melestarikan nilai-nilai adat basandi syara', syara' basandi kitabullah di Nagari;
- b. memberikan pertimbangan dan masukan kepada Pemerintah Nagari dan BPRN dalam penyusunan dan pembahasan Peraturan Nagari;
- c. membentuk lembaga-lembaga unsur masyarakat adat yaitu Unsur Alim Ulama, Cadiak Pandai, Bundo Kandung dan Pemuda;
- d. mengurus, membina dan menyelesaikan hal-hal yang berkaitan dengan adat sehubungan dengan sako, pusako dan syara';
- e. mengusahakan perdamaian dan memberikan nasehat-nasehat hukum terhadap anggota masyarakat yang bersengketa terhadap sesuatu yang dipersengketakan dan pembuktian lainnya menurut sepanjang adat dan atau silsilah keturunan/ranji;
- f. mengusahakan perdamaian dan memberikan nasehat-nasehat hukum dan keputusan yang sifatnya final terhadap anggota masyarakat yang bersengketa terhadap sako dengan pembuktian menurut sepanjang adat dan atau silsilah keturunan/ranji;
- g. membentuk majelis penyelesaian sengketa sako, pusako dan syara' yang bersifat *ad hoc*;
- h. membuat kode etik, yang berisikan pantangan, larangan, hak dan kewajiban Niniak Mamak sesuai dengan adat salingka nagari;

- i. mengembangkan kebudayaan anak Nagari dalam upaya melestarikan kebudayaan Daerah dalam rangka memperkaya khasanah kebudayaan nasional;
- j. membina masyarakat hukum adat Nagari menurut adat basandi syara', syara' basandi kitabullah;
- k. melaksanakan pembinaan dan mengembangkan nilai-nilai adat minangkabau dalam rangka mempertahankan kelestarian adat Nagari;
- l. bersama Pemerintahan Nagari menjaga, memelihara dan memanfaatkan kekayaan Nagari untuk kesejahteraan masyarakat Nagari.

Bila dicermati, tugas KAN sebagaimana yang disebutkan di atas, KAN sama sekali tidak diberikan peran dan tugas dalam menyelesaikan persoalan hukum pidana yang muncul di nagari. Hal itu disebabkan karena pembentuk regulasi daerah beranggapan bahwa persoalan konflik yang bernuansa hukum pidana sudah merupakan tugas dan tanggungjawab negara dalam menyelesaikannya.

Walaupun begitu, tidak berarti KAN dan ninik mamak di Nagari Limo Kaum sama sekali tidak mempunyai peran secara sosiologis. Sebab, dalam hukum adat Minangkabau, salah satu tugas dari ninik mamak adalah membimbing anak kemenakan, sebagaimana disebutkan dalam pepatah adat, "*kaluak paku kacang balimbiang, anak dipangku, kemenakan dibimbing*". Jadi, jika ada anak kemenakan yang terlibat dalam perkara pidana, sudah menjadi tugas dari ninik mamak untuk menyelesaikannya.

Agak berbeda dengan nagari-nagari yang sudah dibahas sebelumnya, Nagari Air Tabik Kota Payakumbuh justru memperlihatkan kondisi yang berbanding terbalik. Di mana niniak mamak tidak lagi dapat berperan dengan baik. Bahkan pada tingkat tertentu niniak mamak mengalami trauma tersendiri dalam menjalankan fungsi-fungsi adatnya.

Berdasarkan data yang diperoleh,<sup>147</sup> dapat diketahui bahwa niniak mamak di Kenagarian Aia Tabik sama sekali tidak memiliki peranan dalam penyelesaian perkara pidana yang melibatkan anak kemenakannya. Hal ini

---

<sup>147</sup> Melalui wawancara yang dilakukan dengan menggunakan metode *Focus Discussion Group* (FGD) dengan para Ninik Mamak yang tergabung dalam Kerapatan Adat Nagari (KAN) Air Tabit di Balai Adat Nagari Air Tabit pada tanggal 17 September 2011.

terjadi karena beberapa faktor, yaitu: 1) Ninik mamak tidak dilibatkan oleh aparat Kepolisian dalam penyelesaian tindak pidana; dan 2) Ketakutan Ninik Mamak berhadapan dengan hukum negara.

*Pertama*, ninik mamak tidak dilibatkan dalam penyelesaian kasus tindak pidana. Sebagai tetua adat yang dihormati oleh masyarakat hukum adat, ninik mamak tidak dilibatkan oleh aparat kepolisian dalam penanganan tindak pidana yang melibatkan anak kemenakan. Dalam hal ini, apabila ada tindak pidana yang perkaranya sudah masuk ke kepolisian, maka proses tindak pidana tersebut langsung ditangani langsung oleh pihak kepolisian tanpa ada pemilahan kasus tindak pidana ringan dan kasus tindak pidana berat.

Hal ini berbeda dengan Nagari yang sudah mempunyai Forum Kemitraan Polisi Masyarakat (FKPM) di mana jika ada tindak pidana ringan yang melibatkan anak kemenakan, cukup diselesaikan oleh FKPM saja. Kalaupun ada tindak pidana ringan yang dilaporkan ke kepolisian, maka pihak kepolisian akan melimpahkan penyelesaian kasus tindak pidana ringan tersebut ke FKPM. Walaupun demikian, ada juga beberapa tindak pidana ringan seperti perkelahian antar anak kemenakan yang pernah diselesaikan oleh Ninik Mamak dan tokoh masyarakat Nagari Air Tabit.<sup>148</sup> Penyelesaiannya dilakukan dengan cara damai dengan mengutamakan prinsip kekeluargaan. Namun, apabila kasus perkelahian tersebut sudah sampai di tangan Polisi, maka Ninik mamak dan tokoh masyarakat tidak dapat berbuat apa-apa. Penyelesaiannya dilakukan oleh pihak kepolisian dengan menggunakan ketentuan hukum negara (hukum pidana).

*Kedua*, ketakutan ninik mamak berhadapan dengan hukum negara. Secara psikologis, ninik mamak yang tergabung dalam Kerapatan Adat Nagari (KAN) Air Tabit mengalami trauma terhadap keberlakuan hukum pidana yang diterapkan oleh negara. Ninik mamak mengalami ketakutan dan keraguan dalam menyelesaikan perkara kemasyarakatan yang dilaporkan kepada mereka. Trauma tersebut muncul disebabkan oleh adanya peristiwa penahanan ninik

---

<sup>148</sup> Wawancara dengan Taharuddin Dt Paduko Rajo Lelo dan Dasriman (tokoh Pemuda) di Balai Adat Nagari Air Tabit tanggal 17 September 2011.

mamak oleh Kejaksaan dalam perkara eksekusi “rumah gadang” di Nagari Air Tabit.

Secara garis besar, permasalahan tersebut diawali dengan adanya sengketa tanah antara Dt. Paduko Sati dengan Dt. Indo Kayo. Dt Paduko Sati mengklaim bahwa tanah tempat berdirinya rumah gadang milik Dt Indo Kayo adalah kepunyaannya. Kemudian, Dt Paduko Sati mengajukan penyelesaian masalah ini kepada pengadilan. Setelah melalui proses pemeriksaan di Pengadilan mulai dari tingkat pertama hingga kasasi, Dt Paduko Sati akhirnya dinyatakan menang oleh Mahkamah Agung (MA). Sebagai tindak lanjut Putusan MA ini, rumah gadang milik Dt Indo Kayo akan dieksekusi . Tidak terima atas putusan MA, Dt Indo Kayo mengadukan masalah ini kepada KAN. Menyikapi hal tersebut, KAN mengundang Dt Paduko Sati untuk datang ke Balai Adat guna memusyawarahkan perihal eksekusi rumah gadang tersebut. Setelah dipanggil secara patut, Dt Paduko Sati tidak mau datang. Panggilan ini telah dilakukan berulang kali, namun Dt Paduko Sati tetap tidak juga mau datang. Menyikapi pembangkangan Dt Paduko Sati ini, KAN kemudian mengadakan musyawarah di Balai Adat Nagari Air Tabit. Dalam musyawarah, KAN mengeluarkan keputusan adat berupa pemberian sanksi adat kepada Dt. Paduko Sati dalam bentuk “dibuang sepanjang adat”. Keputusan KAN ini didasarkan pada telah dilakukannya perbuatan “*Sumbang salah dan dago dagi*”<sup>149</sup> terhadap KAN oleh Dt. Paduko Sati. Atas dasar itu, Dt. Paduko Sati “*indak dibaok sailia samudiak*”<sup>150</sup> dalam setiap kegiatan di Nagari Air Tabit. Setelah tiga tahun hukuman adat tersebut berjalan, salah seorang anak kemenakan Dt Paduko sati menemui KAN dengan maksud agar KAN mencabut keputusan adat tersebut. Menanggapi hal itu, KAN menyarankan agar dibuat surat permohonan. Dengan adanya surat permohonan ini, KAN akan memusyawarahkannya dalam kerapatan nagari. Namun, Dt Paduko Sati dan anak kemenakannya itu tetap tidak mau membuat

---

<sup>149</sup> Dalam Hukum Adat Minangkabau, dikenal dengan adanya Undang-Undang nan Dua Belas, yaitu: 1) tikam-bunuh; 2) upas-racun; 3) samun-sakar; 4) siar-bakar; 5) maling-curi; 6) rebut-rampas; 7) dago-dagi; dan 8) sumbang salah.

<sup>150</sup> Maksud dari *Indak dibaok sailia samudiak* di sini adalah Dt Paduko Sati tidak dibawa serta dalam setiap kegiatan kemasyarakatan dalam Nagari Air Tabit. Apabila ada peristiwa kematian yang menimpa keluarga Dt Paduko Sati, maka masyarakat Nagari Air Tabit tidak akan datang bertakziah dan tidak terlibat dalam prosesinya. Kemudian, apabila ada peristiwa pesta dan kenduri dalam Keluarga Dt Paduko Sati, masyarakat Nagari Air Tabit tidak akan menghadirinya.

dan mengajukan surat permohonan kepada KAN. Merasa tidak senang, Dt Paduko Sati melaporkan perkara ini kepada pihak kepolisian atas dasar pimpinan KAN telah melakukan perbuatan tidak menyenangkan. Setelah ditangani oleh pihak Kepolisian dan selanjutnya diproses oleh Kejaksaan, dengan dalih untuk kepentingan pemeriksaan, niniak mamak ditahan oleh pihak kejaksaan. Setidaknya, ada 6 orang Niniak mamak yang di tahan Kejaksaan, yaitu: Dt Bandaro Nan Balidah, Dt Paduko Rajo Lelo, Dt Sinaro Nan Garang, Dt Lelo Anso, Dt Rajo Kayo Nan Itam, dan M. Yanis St Mudo. Mencermati hal ini, Anak Kemenakan dari niniak mamak yang ditahan Kejaksaan merasa tidak puas terhadap penahanan niniak mamak mereka. Anak kemenakan ini kemudian melakukan demonstrasi dengan mengajukan tuntutan agar niniak mamak mereka dibebaskan dari tahanan Kejaksaan. Oleh karena demonstrasi anak kemenakan dan desakan dari berbagai pihak, akhirnya niniak mamak tersebut dibebaskan dari tahanan Kejaksaan.

Peristiwa penahanan ninik mamak oleh pihak Kejaksaan ini menimbulkan trauma yang mendalam di kalangan ninik mamak yang tergabung dalam KAN. Mereka merasa diperlakukan tidak adil. Mereka merasa tidak melakukan kesalahan dalam menghukum Dt Paduko Sati. Tindakan mereka menghukum Dt Paduko Sati adalah semata-mata untuk menegakkan ketentuan hukum adat. Sebagai konsekuensi dari penahanan, ninik mamak (KAN) menjadi takut dan enggan menyelesaikan perkara yang diajukan anak kemenakan kepada mereka. Mereka cenderung menyarankan penyelesaian sengketa cukup diselesaikan di tingkat keluarga, kaum atau suku. Bahkan, kalau memang tidak bisa juga diselesaikan dengan cara kekeluargaan, KAN menyarankan penyelesaiannya dengan menggunakan jalur formal melalui proses pengadilan.

Pengalaman dari ninik mamak di Nagari Air Tabit memberikan pelajaran berharga dalam penyelesaian tindak pidana. Dalam realitasnya, terjadi benturan antara ketentuan hukum adat dengan hukum negara. Di satu sisi, ninik mamak dalam kapasitasnya sebagai tetua adat mencoba menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh anak kemenakan dengan menggunakan ketentuan hukum adat. Namun tindakan mereka ini, dianggap menyalahi ketentuan hukum

negara. Di sisi lain, Kepolisian dan Kejaksaan sebagai aparat penegak hukum yang menjalankan hukum negara tidak memahami ketentuan hukum adat. Kepolisian dan Kejaksaan memandang perbuatan yang dilakukan ninik mamak dikategorikan menyalahi ketentuan hukum negara, sehingga ninik mamak tersebut perlu diproses dan ditahan.

Ketakutan ninik mamak ini merupakan suatu hal yang wajar, sebab mereka tidak memahami dan buta sama sekali terhadap ketentuan hukum negara. Menurut Bernard L. Tanya, kondisi yang dialami oleh ninik mamak ini termasuk ke dalam kategori pemasangan hukum negara terhadap kearifan lokal masyarakat hukum adat.<sup>151</sup> Masyarakat hukum adat ditarik dalam satu ruang uniformitas hukum yang dipaksa tunduk kepada ketentuan hukum negara.<sup>152</sup>

Dengan adanya dominasi hukum negara ini, pelaksanaan ketentuan hukum adat menjadi terpinggirkan. Ninik mamak menjadi *phobia* dalam menyelesaikan persoalan yang dialami anak kemenakan. Ninik Mamak takut dalam bertindak, karena jika salah bertindak, mereka akan dijerumuskan ke dalam penjara. Dalam hal ini, Ninik Mamak bukan lagi menjadi pihak yang dapat menyelesaikan perkara pidana yang dialami anak kemenakan. Ironisnya, Ninik Mamak bahkan menjadi pihak yang terhakim dalam kasus pidana yang perkaranya diajukan kepada mereka.

Terlepas dari kasus penahanan ninik mamak oleh pihak Kejaksaan, ditinjau dari konsepsi hukum adat Minangkabau, dasar penjatuhan sanksi adat kepada Dt Paduko Sati tidak diterapkan secara tepat oleh KAN Air Tabit. KAN telah mencampur adukan antara *dago-dagi* dan *sumbang-salah*. Dalam Hukum Adat Minangkabau, antara *dago* dan *dagi* serta *sumbang* dan *salah* merupakan konsep yang berbeda satu sama lain.<sup>153</sup> *Dago* adalah tindakan yang membantah atau melanggar ketentuan adat yang biasa. *Dagi* adalah tindakan yang membantah adat yang kawi yang kemudian menyebabkan kekacauan dalam nagari. *Sumbang* adalah perbuatan yang melanggar norma kesopanan seperti laki-laki dan perempuan

---

<sup>151</sup> Bernard L. Tanya, *Hukum dalam Ruang Sosial*, Penerbit Srikandi, Surabaya, 2006. Hlm. 7-8

<sup>152</sup> *Ibid.* Hlm. 6

<sup>153</sup> Lihat dalam H. Datoek Toeah, *Tambo Alam Minangkabau*, Penerbit CV Pustaka Indonesia, Bukittinggi, 1985. Hlm. 248-249

yang tidak muhrim berdua-duan di tempat sepi. Sedangkan *Salah* adalah seseorang yang tertangkap basah telah melakukan zina.

Perbuatan Dt Paduko Sati yang tidak mau memenuhi undangan dari KAN pada prinsipnya termasuk ke dalam kategori *dagi*. Oleh karena itu, KAN semestinya menghukum Dt Paduko Sati atas dasar telah dilakukannya perbuatan *dagi* oleh Dt. Paduko Sati. KAN tidak seharusnya menjatuhkan sanksi adat atas dasar pertimbangan telah dilakukannya *dago-dagi* dan *sumbang-salah*. Perbuatan Dt Paduko Sati yang tidak mau memenuhi undangan KAN, hanya memenuhi unsur *dagi* saja. Penerapan ketentuan hukum adat Minangkabau yang tidak tepat tersebut menunjukkan bahwa Niniak Mamak yang tergabung dalam KAN tidak lagi memahami ketentuan hukum adat Minangkabau dengan secara tepat.

Pelaksanaan peranan penyelesaian konflik bernuansa pidana oleh niniak mamak sebagaimana digambarkan di atas juga bersinggungan dengan tugas dan kewenangan aparat kepolisian. Di sebagian nagari pelaksanaan peranan tersebut dapat dikerjasamakan dengan kepolisian. Namun di sebagian lainnya, peranan niniak mamak justru semakin berkurang akibat intervensi mekanisme hukum negara. Lebih jauh dari itu, pelaksanaan peranan niniak mamak justru berbenturan dengan kepentingan hukum negara yang ditegakkan aparat penegak hukum.

Fakta yang ditemukan di Nagari Simarasok, Nagari Kapalo Hilalang, Batu Banyak dan Lubuk Kilangan membuktikan bahwa kerjasama antara niniak mamak dan kepolisian dapat dibangun. Sementara fakta yang terjadi di Lima Kaum membuktikan bahwa keberadaan institusi yang dibangun kepolisian justru mendistorsi peranan niniak mamak dalam penyelesaian konflik. Sedangkan fakta yang terjadi di Nagari Aia Tabik membuktikan bahwa hukum negara ternyata sangat tidak bersahabat dengan penyelenggaraan peranan niniak mamak. Jangankan membangun kerjasama, yang terjadi justru pengekan terhadap mekanisme hukum adat yang dijalankan niniak mamak.

Di Kenagarian Batu Banyak, kedudukan dan peran niniak mamak sebagai pemimpin kaum cukup dihargai aparat kepolisian. Sebelum menindaklanjuti laporan yang masuk, pihak kepolisian selalu menanyakan apakah mekanisme

penyelesaian oleh ninik mamak sudah dilakukan atau belum. Polisi baru akan menindaklanjuti pengaduan yang masuk apabila mekanisme adat sudah dilalui, tetapi proses adat tersebut tidak memperoleh hasil atau kata mufakat.

Sedangkan di Lubuk Kilangan, pihak kepolisian melibatkan niniak mamak dalam penyelesaian kasus yang terkategori pidana ringan. Sementara di Kapalo Hilalang, kasus-kasus tertentu tidak langsung ditangani pihak kepolisian. Bahkan apabila ada kasus yang langsung ditangani pihak kepolisian, sebagiannya dikembalikan lagi kepada nagari (niniak mamak) untuk diselesaikan secara adat. Pengembalian tersebut baik atas permintaan nagari (pemerintah nagari bersama niniak mamak), maupun atas inisiatif pihak kepolisian sendiri. Seirama dengan kondisi di tiga nagari tersebut, di Nagari Simarasok pihak Kepolisian juga selalu melibatkan ninik mamak dalam penyelesaian perkara pidana.

Lain halnya dengan apa yang terjadi di Air Tabik. Di Nagari ini niniak mamak sebagai tetua adat tidak dilibatkan oleh aparat kepolisian dalam penanganan tindak pidana yang melibatkan anak kemenakan yang ada di nagari. Dalam hal ini, apabila ada tindak pidana yang perkaranya sudah masuk ke kepolisian, maka proses tindak pidana tersebut langsung ditangani oleh pihak kepolisian tanpa ada pemilahan kasus tindak pidana ringan yang dapat melibatkan niniak mamak dalam penyelesaiannya dengan kasus tindak pidana berat.

Sedangkan di Lima Kaum, pembentukan FKPM untuk penyelesaian tindak pidana ringan justru tidak melibatkan ninik mamak. Kalaupun ada ninik mamak yang dilibatkan, hal itu terpulang sepenuhnya kepada kebijakan dari FKPM itu sendiri. Bukan pelibatan yang bersifat partisipatif.

FKPM yang dibentuk berkedudukan di Nagari. Pada masing-masing jorong di Nagari Limo Kaum juga ditetapkan perwakilan FPKM. Jumlah anggota FPKM Nagari Limo Kaum adalah 21 orang yang dipilih berdasarkan keterwakilan jorong secara proporsional. Anggota FKPM ini tidak seluruhnya berasal dari masyarakat nagari. Ada juga anggota Kepolisian yang diperbantukan pada FKPM sebanyak 1 orang. Dalam struktur organisasi FKPM, anggota kepolisian tersebut menjabat

sebagai Wakil Ketua. Anggota FKPM Nagari Limo Kaum diangkat berdasarkan Surat Keputusan Polres Kabupaten Tanah Datar.

Secara kelembagaan, FKPM dibina oleh Polres Kabupaten Tanah Datar cq. Kasat Binmas. Dana operasionalnya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tanah Datar. Menurut Yunofri (Ketua FKPM Nagari Limo Kaum), dana operasional FKPM sangat tidak memadai.<sup>154</sup> Dana operasional tersebut tidak sebanding dengan tugas yang diembankan pada FKPM. Bahkan, tidak jarang FKPM menalangi sendiri pembiayaan operasional tugasnya.

Dalam proses penyelesaian tindak pidana ringan, FKPM bersifat pasif. FKPM menunggu laporan dari masyarakat ataupun informasi dari pihak kepolisian. Laporan yang diberikan masyarakat biasanya dalam bentuk lisan maupun tertulis. Kendala terbesar yang dihadapi oleh FKPM adalah tidak adanya kejelasan yang tegas mengenai kewenangan apa saja yang dimiliki oleh FKPM.<sup>155</sup>

Hal ini juga diakui oleh Nizarham (Kapolsek Kecamatan Limo Kaum) bahwa memang tidak ada kriteria atau ukuran yang jelas tindak pidana ringan seperti apakah yang bisa ditangani oleh FKPM.<sup>156</sup> Dengan tidak adanya kriteria atau ukuran yang jelas dalam menafsirkan tindak pidana ringan ini, terbuka peluang untuk munculnya konflik kepentingan antara Polisi dan FKPM dalam menangani tindak pidana ringan. Dalam praktiknya, penanganan tindak pidana yang diserahkan penyelesaiannya ke FKPM, amat tergantung kepada Polri. Polri bisa saja menangani kasus yang bersangkutan apabila dianggap memberi keuntungan pada dirinya. Untuk ini, perlu ada kejelasan tindak pidana apa saja yang semestinya menjadi ranah kewenangan FKPM.

Selain itu, kebadaan FKPM juga belum dikenal luas oleh masyarakat nagari. Di nagari Kapalo Hilalang, sebagian niniak mamak dan tokoh masyarakat sama sekali tidak mengenal FKPM. Sekalipun FKPM juga ada di nagari Kapalo Hilalang,

---

<sup>154</sup> Wawancara pada tanggal 12 Agustus 2011 di Kantor Walinagari Limo Kaum

<sup>155</sup> Menurut Yunofri (Ketua FKPM Nagari Limo Kaum), sampai saat ini, ia tidak mengetahui secara jelas latar belakang, tujuan dan maksud dibentuknya FKPM

<sup>156</sup> Wawancara pada tanggal 13 Agustus 2011 di Kantor Polsek Kecamatan Limo Kaum

tetapi keberadaannya tidak diketahui oleh tokoh masyarakat disana, apalagi oleh masyarakat awam.<sup>157</sup>

Berdasarkan fakta yang ditemukan di uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa FKPM belum begitu optimal dalam menjalankan fungsinya. Tidak optimalnya fungsi FKPM disebabkan oleh beberapa hal:

1. terbatasnya dana operasional FKPM.
2. tidak adanya kriteria dan ukuran yang jelas mengenai tindak pidana ringan yang ditangani oleh FKPM.
3. Anggota FKPM tidak begitu memahami tugas dan fungsi kelembagaan FKPM.
4. tidak tersedianya tata kerja dan pola hubungan yang jelas antara FKPM dan polisi dalam menangani tindak pidana ringan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa niniak mamak nagari yang tergabung dalam Kerapatan Adat Nagari (KAN) mempunyai tiga kewenangan dalam penegakan hukum. *Pertama*, dalam penyelesaian sengketa perdata niniak mamak berperan menyelesaikan sengketa sako dan pusako di antara anak kamanakan dalam mencari perdamaian secara berjenjang (*bajanjang naik batanggo turun*) mulai dari rapat paruiik, rapat suku dan KAN. Bila pihak yang bersengketa tidak mau damai dapat meneruskan ke pengadilan; *Kedua*, dalam hal terjadinya pelanggaran hukum adat oleh anak nagari, KAN dapat menjatuhkan padahan (sanksi) adat kepada anak nagari yang bersangkutan berupa pembayaran ganti rugi dan atau denda. Untuk memaksa yang bersangkutan membayarnya yang bersangkutan dibuang sepanjang adat (dikucilkan) (*karajo baik indak baimbauan, karajo buruak indak baambauan, ka bukik ndak samo mandaki, ka lurah indak samo manurun, barek indak samo mamikui, ringan indak sammo manjinjiang*). Kewenangan adat ini sekarang diakui karena KAN sejak tahun 1983, telah diatur dengan Perda Sumbar Nomor 13 Tahun 1983 tentang Nagari sebagai Masyarakat Hukum Adat, yang kemudian dilanjutkan Perda sumbar Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pemerintahan Nagari yang terakhir diubah dengan Perda Nomor 2 Tahun

---

<sup>157</sup> Wawancara dengan salah seorang anggota KAN dan Ketua BAMUS Nagari Kapalo Hilalang

2007 tentang Pemerintahan Nagari; *Ketiga*, dalam tindak pidana ringan (tipiring), melalui kebijakan POLRI, pada waktu pemeriksaan di tingkat penyidik, perkara dikembalikan kepada niniak mamak masing-masing untuk diusahakan perdamaian di antara pihak yang terlibat. Disinilah niniak mamak akan berperan untuk didamaikan. Bila dapat didamaikan melalui niniak mamak, maka diterima sebagai perdamaian di kepolisian.

## **2. Penurunan Fungsi dan Peran Niniak Mamak dalam Penyelesaian Konflik Hukum Pidana Masyarakat di Sumatera Barat**

Seiring apa yang sudah diuraikan di atas, sekalipun niniak mamak masih berperan dalam menyelesaikan konflik sosial yang bernuansa pidana, namun pelaksanaan peranan tersebut mengalami penurunan. Peranan niniak mamak yang cukup dominan sebelum dekade 80-an terdistorsi oleh berbagai perkembangan yang tidak selalu menguntungkan bagi pelaksanaan fungsi niniak mamak itu sendiri.

Di tengah perkembangan sosial yang begitu mempengaruhi kehidupan masyarakat, fungsi niniak mamak lambat laun semakin terkikis. Sehingga peran yang seharusnya dilakoni oleh seorang niniak mamak tidak dapat dijalankan secara optimal. Kehadiran niniak mamak dalam nagari hanya sebatas kegiatan *ceremonial* saja, tidak lagi sebagai *kayu gadang di tengah koto*.

Penurunan fungsi tersebut disebabkan berbagai faktor. Baik yang berasal dari niniak mamak sendiri, maupun berasal pihak eksternal. Bagian ini akan mengulas masing-masing faktor tersebut.

### **a. Faktor Internal**

Secara umum persoalan yang dihadapi institusi niniak mamak di nagari tidak jauh berbeda. Walaupun demikian, dalam penelitian ini teridentifikasi berbagai persoalan internal niniak mamak yang ada pada masing-masing nagari. Di Nagari Air Tabik, niniak mamak dihadapkan pada persoalan sebagai berikut ini. *Pertama*, Beberapa orang niniak mamak Nagari Air Tabik tidak berdomisili di nagari. Hal ini menyebabkan interaksi antara niniak mamak dengan anak kemenakan menjadi sangat berkurang.

*Kedua*, hubungan dengan keluarga istri yang mulai dan terus semakin menguat di kalangan ninik mamak. Interaksi ninik mamak di keluarganya lebih kuat bila dibandingkan dengan interaksinya dengan anak kemenakan. Adagium adat “*kaluak paku kacang balimbiang, anak dipangku kamanakan dibimbiang*” mulai memudar. Anak kemenakan mulai kurang diperhatikan. Pikiran dan waktu ninik mamak lebih banyak tersita untuk memenuhi kebutuhan kehidupan keluarganya. Sehingga peran dan tanggungjawab membina dan membimbing anak kemenakan beralih menjadi tanggungjawab dari orang tua anak kemenakan yang bersangkutan.

*Ketiga*, munculnya gaya hidup hedonisme dan materialisme di kalangan ninik mamak. Ninik Mamak terjebak dan terpengaruh oleh trend hidup yang konsumtif. Untuk memenuhi kebutuhan hidupnya ini, tidak jarang ninik mamak menggadaikan dan menjual tanah *pusako*. Tindakan ini mengakibatkan mulai berkurang dan habisnya harta *pusako* yang menjadi milik dari anggota kaum secara komunal. Hal ini kemudian, menyebabkan kebencian anak kemenakan terhadap ninik mamaknya.

*Keempat*, pengetahuan hukum adat minangkabau dari kalangan ninik mamak (pangulu) ternyata masih sangat minim. Ada gejala, gelar penghulu hanya merupakan prestise saja. Penghulu tersebut tidak memahami secara utuh tugas, kewajiban maupun kewenangannya sebagai Penghulu. Adagium adat “*alam takambang jadi guru*” mulai dilupakan oleh para Penghulu. Penghulu tidak lagi “serius” dalam belajar dan memahami hukum adat minangkabau. Selain itu, sosialisasi hukum adat minangkabau tidak terlembagakan dengan secara baik.

*Kelima*, ninik mamak yang menyandang jabatan sebagai penghulu tidak mampu menjaga martabatnya sebagai penghulu. Tindak tanduk dan sikapnya tidak mencerminkan yang bersangkutan sebagai Penghulu. Hal ini menyebabkan penghulu kehilangan integritas dan kredibilitas di mata anak kemenakan. Sebagai konsekuensinya, anak kemenakan tidak lagi menghormati ninik mamak yang bersangkutan.

Sementara di Lubuk Kilangan, penurunan peranan niniak lebih didominasi oleh faktor pendidikan dan ekonomi. Pendidikan merupakan hal yang urgen dalam menyikapi perkembangan dalam masyarakat. Rendahnya pendidikan suatu daerah mencerminkan kurangnya pengetahuan atau kemampuan masyarakat tersebut. Dalam konteks ekonomi, niniak mamak mengalami dilema antara memenuhi kebutuhan keluarga dengan pencahariannya sendiri dan membimbing anak kemenakan dengan harta pusako yang ada.

*Pertama*, pendidikan. Di Kecamatan Lubuk Kilangan faktor pendidikan niniak mamak membawa pengaruh yang signifikan dalam penyelesaian konflik pidana. Hal ini dikarenakan kurangnya pengetahuan niniak mamak terhadap hukum yang ada, sedangkan anak kemenakannya sudah mengecap pendidikan yang tinggi atau sudah menjadi pejabat yang notabe memiliki keilmuan atau wawasan yang luas. Di Lubuk Kilangan rata-rata pendidikan niniak mamak tamat SLTA sehingga secara keilmuan pendidikan niniak mamak tergolong rendah dibandingkan anak kemenakannya. Tingkat pendidikan masyarakat Lubuk Kilangan dapat dibaca pada tabel di bawah ini :

**Tabel 12**  
**Tingkat Pendidikan Masyarakat Lubuk Kilangan**

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Persentase
1	Sekolah Dasar	8.846	33,04%
2	SLTP	6.214	23,21%
3	SLTA	9.747	36,41%
4	D1-D3	3.792	2,96%
5	Perguruan Tinggi	1.173	4,38%
		29.772	100%

*Data BPS Padang, Kecamatan Lubuk Kilangan dalam angka 2002*

Walaupun terdapat niniak mamak yang pendidikan formalnya lebih tinggi akan tetapi niniak mamak tersebut tidak menetap lagi di kampung. Selain faktor pendidikan formal, mulai terkikisnya pembelajaran adat terhadap anak kemenakan seiring perubahan juga mengalami persoalan serius. Pembelajaran adat tidak lagi menjadi pembahasan yang kurang menarik oleh anak dan kemenakan. Persoalan ini mengandung konsekuensi bahwa generasi yang paham

tenatang hukum adat semakin berkurang. Mereka lebih cenderung menuntut ilmu setinggi-tingginya dan setelah itu pergi merantau dan tidak menetap lagi di Lubuk Kilangan.

Sudah jarang ditemukan pituah-pituah adat yang diajarkan oleh ninik mamak kepada kemenakan setiap hari Jumat (sepulang shalat jumat di surau). Dahulu ketika hukum adat sangat berkuasa dalam kehidupan masyarakat adat Minangkabau, setiap hari Jumat para ninik mamak menghampiri kemenakannya hanya sekedar untuk memberikan pelajaran pituah-pituah adat, bagaimana seluk beluk adat, bagaimana menjalani kehidupan di tengah masyarakat. Apalagi Lubuk Kilangan yang masuk dalam daerah administratif Kota Padang, dimana belum diterapkannya sistem pemerintahan nagari. Hal tersebut memberikan tantangan sendiri bagi niniak mamak untuk menegakkan dan melestarikan adat.

*Kedua*, ekonomi. Di Lubuk Kilangan tingkat ekonomi niniak mamak masih tergolong rendah. Walaupun di Lubuk Kilangan terdapat PT. Semen Padang tetapi tidak seluruh masyarakat pribumi mengecap hasil SDA yang dikeruk oleh perusahaan ini selama lebih 1 abad. Faktor ekonomi ini menjadi kendala bagi niniak mamak di KAN Kecamatan Lubuk Kilangan karena mereka harus mencari nafkah dulu sedang konflik yang terjadi di masyarakat semakin beragam dan meluas.

Sebagai bukti, kantor KAN Kecamatan Lubuk Kilangan hanya dibuka setelah siang hari jam 14.00 Wib. Hal itu disebabkan karena niniak mamak harus bekerja mencari nafkah pada pagi sampai petang hari. Hal ini menandakan bahwa kebutuhan ekonomi niniak mamak menjadi penghalang dalam melakukan tugas dan aktifitas sebagai pemangku adat. Begitu juga masyarakat Lubuk Kilangan yang ekonominya masih lemah tentunya mengurangi intensitas interaksi antara mamak dengan kemenakan. Berikut data mata pencarian masyarakat Lubuk Kilangan:

Tabel 13

## Mata Pencarian Masyarakat yang Berumur 15 Tahun Keatas

No.	Mata Pencarian	Jumlah	Persentase
1	Pertanian Tanaman	966	7,68%
2	Pangan	25	0,20%
3	Perkebunan	24	0,19%
4	Perikanan	28	0,22%
5	Peternakan	346	2,75%
6	Pertanian lainnya	2.308	18,35%
7	Industri Pengolahan	1.398	11,11%
8	Perdagangan	25.82	20,53%
9	Jasa angkutan	351	2,79%
10	Lain-lainnya	4.551	36,18%
Jumlah		12.579	100%

Data BPS Padang, Kecamatan Lubuk Kilangan dalam angka 2002

Meningkatnya jumlah perkara pidana di Lubuk Kilangan salah satunya juga disebabkan faktor ekonomi. Bahkan ekonomi ditengarai menjadi faktor utama. Sehingga perlu kajian menyangkut persoalan ekonomi terlebih dahulu, masalah pidana hanya menjadi akibat dari masalah ekonomi.<sup>158</sup> Keterbatasan ekonomi ninik mamak menjadi salah satu faktor penyebab terbatasnya peran ninik mamak.

Tidak berbeda dengan Lubuk Kilangan, ninik mamak di Nagari Simarasok dan Batu Banyak juga dihadapkan pada persoalan rendahnya tingkat pendidikan dan susahny pemenuhan kebutuhan ekonomi. *Pertama*, faktor pendidikan merupakan faktor yang sangat signifikan mempengaruhi penurunan fungsi dan peran ninik mamak di tengah masyarakat. Lebih dari 50 persen ninik mamak di dua nagari ini hanya mengecap pendidikan formal pada tingkat Sekolah Dasar (SD). Walaupun terdapat ninik mamak yang pendidikan formalnya lebih tinggi, akan tetapi ninik mamak tersebut tidak menetap lagi di kampung tersebut, sudah banyak merantau ke luar daerah. Hal ini seolah membenarkan anggapan bahwa semua yang pandai pergi keluar dan siapa yang dengan kemampuan seadanya atau kurang sama sekali menetap atau menghuni kampung atau nagari. Kondisi tersebut menjadi alasan yang membenarkan bahwa sumber daya manusia ninik mamak tidak memadai untuk melaksanakan fungsi-fungsinya.

<sup>158</sup> Miswar Jambak, SH (pemuka Masyarakat Lubuk Kilangan)

Pada saat bersamaan ninik mamak dihadapkan pada kondisi dimana pendidikan formal seorang kemenakan lebih tinggi dibandingkan seorang ninik mamak. Hal tersebut berdampak terhadap pola hubungan, khususnya tingkat penghormatan kemenakan kepada ninik mamak. Rendahnya sumber daya yang dimiliki ninik mamak sekaligus juga berdampak terhadap kepercayaan kemenakan kepada ninik mamak dalam menyelesaikan masalah yang terjadi. Akhirnya masyarakatpun lebih cenderung memilih penyelesaian sengketa melalui jalur hukum positif dibandingkan diselesaikan secara hukum adat.

*Kedua*, Persoalan ekonomi seperti yang dialami ninik mamak di Lubuk Kilangan juga dialami oleh ninik mamak di Nagari Simarasok dan Nagari Batu Banyak. Sulitnya pemenuhan ekonomi menyebabkan pelaksanaan fungsi-fungsi adat tidak dapat dilaksanakan dengan baik oleh ninik mamak.

Di Nagari Lima Kaum, penurunan peran ninik mamak disebabkan faktor ekonomi, pengetahuan hukum adat dan kemampuan ninik mamak menjaga martabatnya. *Pertama*, ekonomi. Di Lima Kaum ditemukan fakta dimana sebagian ninik mamak tidak mempunyai pekerjaan tetap. Sehingga untuk memenuhi kebutuhan hidupnya ia harus pergi merantau. Hal ini kemudian menyebabkan interaksi antara ninik mamak dengan anak kemenakan menjadi berkurang. Pikiran dan waktu ninik mamak tersebut lebih banyak tersita untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, sehingga perhatiannya terhadap anak kemenakan mulai berkurang atau bahkan tidak ada sama sekali.

*Kedua*, pendidikan dan pelatihan hukum adat minangkabau di kalangan ninik mamak tidak terlembagakan dengan secara baik. Faktor ini kemudian menjadi penyebab mulai berkurangnya pemahaman Ninik Mamak terhadap ketentuan hukum adat Minangkabau. Sehingga, ninik mamak dan Penghulu tidak lagi memahami secara utuh tugas, kewajiban maupun kewenangannya sebagai Ninik mamak dan Penghulu. Ninik mamak dan penghulu yang berusia muda tidak mau bertanya kepada Ninik mamak dan penghulu yang telah berpengalaman.

Persoalan yang sama juga ditemukan di Nagari Kapalo Hilalang. Tidak berjalannya fungsi ninik mamak dalam penyelesaian konflik disebabkan karena

kemampuan atau sumber daya manusia niniak mamak yang kurang memadai. Hal itu ditengarai karena proses pengangkatan sebagian niniak mamak di Kapalo Hilalang didasarkan atas prinsip *karambia tumbuhan di mato*. Dalam dari seseorang akan diangkat menjadi panghulu berdasarkan giliran yang ada di dalam suku atau kaumnya. Pengangkatan tidak didasarkan atas pertimbangan kapasitas SDM seseorang untuk diangkat menjadi panghulu (niniak mamak). Alhasil, bagi siapa yang sudah datang gilirannya, maka dialah yang akan diangkat sebagai panghulu.<sup>159</sup> Bila diukur menggunakan indikator pendidikan formal, maka rata-rata tingkat pendidikan niniak mamak di Kapalo Hilalang adalah SMA. Walaupun demikian, masih ada sebagian kecil niniak mamak yang tidak bisa tulis baca.<sup>160</sup>

Selain itu, tingkat kepercayaan masyarakat kepada niniak mamak juga dihadapkan pada persoalan tidak adanya keteladan dari niniak mamak dalam berperilaku sehari-hari. Sebagai contoh, seorang niniak mamak yang berfungsi memimpin kaum dalam persoalan agama (disebut Labai), terkadang juga tidak melaksanakan shalat dengan baik.<sup>161</sup>

Berdasarkan uraian di atas, setidaknya terdapat tiga hal yang teridentifikasi sebagai faktor internal yang menyebabkan menurunnya peranan niniak mamak dalam penyelesaian konflik bernuasa pidana. *Pertama*, faktor pendidikan. Minimnya pengetahuan adat dan rendahnya tingkat pendidikan niniak mamak menyebabkan fungsinya dalam menyelesaikan konflik sosial tidak dapat berjalan baik. Rendahnya pengetahuan tersebut disebabkan berbagai hal seperti proses pengangkatan yang tidak mempertimbangkan SDM dan tidak adanya orang yang dengan kapasitas mencukupi untuk diangkat sebagai niniak mamak. Akibatnya *person* yang diangkat adalah orang dengan kondisi dan kapasitas apa adanya.

Sementara di sisi lain, perkembangan pengetahuan anak kemenakan justru berbanding terbalik dengan kondisi niniak mamak. Tingkat pendidikan formal anak kemenakan jauh di atas niniak mamak.

---

<sup>159</sup> Wawancara dengan Walinagari Kapalo Hilalang tanggal 7 Oktober 2011

<sup>160</sup> Wawancara dengan Walinagari Kapalo Hilalang tanggal 14 Oktober 2011

<sup>161</sup> *Ibid.*

Situasi yang begitu kontras menyebabkan posisi niniak mamak bagi sebagian anak kemenakan tidak lagi begitu dipandang. Pada saat terjadi persoalan-persoalan atau konflik, keberadaan niniak mamak tidak lagi begitu diperhitungkan. Akibatnya, niniak mamak pun tidak dapat berperan banyak dalam menyelesaikan persoalan yang ada ditingkat anak kemenakannya.

*Kedua*, faktor ekonomi. Kesulitan ekonomi niniak mamak punya andil besar terhadap disfungsi yang dialami niniak mamak. Bahkan karena persoalan ekonomi, sebagian niniak mamak justru berani menggadaikan harta pusakanya. Dalam kasus yang lebih lunak, menurunnya peran niniak mamak dalam menyelesaikan konflik disebabkan kesibukan niniak mamak untuk memenuhi nafkah keluarganya. Sehingga tidak tersedia waktu yang cukup untuk mengurus persoalan kemenakannya. Dalam kondisi yang demikian, komunikasi antara mamak dan kemenakan pun semakin renggang. Dalam arti *mamak bak kato mamak, kamanakan bak kato kamanakan*.

*Ketiga*, faktor kewibawaan niniak mamak. Kewibawaan niniak mamak dalam hubungan sosial dengan anak kemenakannya memiliki peranan penting untuk berjalannya peran seorang niniak mamak. Ketidakmampuan niniak mamak untuk menjaga kewibawaannya dihadapan anak kemenakan menyebabkan niniak mamak tidak akan dapat berperan dengan baik dalam persoalan-persoalan anak kemenakannya. Kewibawaan tersebut sekaligus mesti disertai dengan kemampuan niniak mamak untuk memberikan keteladanan bagi anak kemenakannya dalam bersikap.

Faktor kewibawaan ninik mamak juga sangat dipengaruhi oleh kapasitas dan kompetensinya dalam masalah hukum adat dan hukum negara. Dalam transfer pemahaman menyangkut hukum dan ilmu adat biasanya dilakukan secara otodidak.<sup>162</sup> Dalam beberapa kasus, anak kemenakan tidak begitu mematuhi apa yang sudah diputuskan oleh ninik mamak dikarenakan ketidakpercayaan anak kemanakan terhadap hasil yang diputuskan oleh ninik mamak.<sup>163</sup> Akibatnya anak

---

<sup>162</sup> Wawancara dengan M Zen DT Tumangguang, Ketua KAN Simarasok

<sup>163</sup> Wawancara dengan Zul Hendri Sekretaris Nagari Simarasok

kemenakan lebih memilih penyelesaian melalui mekanisme hukum negara yang lebih rumit dan memakan biaya yang tidak sedikit.

## **b. Faktor Eksternal**

Persoalan-persoalan yang dihadapi niniak mamak sebagaimana telah diuraikan sebelumnya tidak dapat dilepaskan dari kondisi yang ada dalam dinamika perkembangan kehidupan sosial dan negara. Persoalan tersebut pada umumnya dirasakan oleh niniak mamak yang ada di nagari. Berbagai persoalan dan perkembangan yang ikut andil dalam mendistorsi peran niniak mamak dalam menyelesaikan konflik akan diuraikan sebagai berikut ini.

### **a) Penghapusan Peradilan Adat**

Sampai dengan tahun 1802 (bubarinya VOC dan dibentuknya Komisi Jendral), VOC menerapkan politik oportunitet. VOC sebagai sebuah persekutuan dagang membiarkan saja masyarakat Indonesia hidup menurut hukumnya masing-masing. Mereka ikut campur hanya apabila kepentingan dagangnya terganggu. Namun setelah dibentuknya Komisi Jendral, Indonesia secara formal dijajah, pemerintah Hindia Belanda turut campur dalam bidang hukum (legislasi, aplikasi dan yudikasi) terutama dengan dibentuknya Landraad, Raad Van Justitie, dan sebagainya. Namun demikian, mereka tetap mengakui keberadaan hukum adat, peradilan adat dan peradilan swapraja.

Setelah Indonesia merdeka, awalnya tetap melanjutkan politik hukum pada zaman Hindia Belanda dengan tetap mengakui keberadaan peradilan adat dan swapraja seperti diatur dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Namun setelah Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 Indonesia menganut paham Demokrasi Terpimpin dengan pengaruh dominan dari PKI yang mengagungkan prinsip etatisme. Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, dengan disahkan oleh Dr. Subandrio sebagai PD. Presiden Republik Indonesia dan diundangkan oleh Moch. Ichsan selaku Sekretaris Negara, diberlakukanlah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (UUPKK).

Menurut Penjelasan Umum UUPKK, ditegaskan bahwa peradilan adalah peradilan negara. Dengan demikian tidak ada tempat bagi peradilan swapraja atau peradilan Adat. Apabila peradilan-peradilan itu masih ada, maka selekas mungkin mereka akan dihapuskan, seperti yang secara berangsur-angsur telah dilakukan. Ketentuan itu tidaklah bermaksud untuk mengingkari hukum tidak tertulis yang disebut hukum adat. Melainkan hanya akan mengalihkan perkembangan dan penerapan hukum itu kepada pengadilan-pengadilan negara. Politik hukum tentang prinsip penghapusan peradilan adat dan swapraja ini tetap dilanjutkan oleh Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, termasuk dalam UUD 1945 Pasal 24 dan 25 berkenaan dengan kekuasaan kehakiman.

Dengan dihapuskannya Peradilan Adat dan Swapraja, lembaga adat, pemuka adat, termasuk petugas kraton tidak mempunyai kewenangan lagi untuk memeriksa perkara sebagai sebuah peradilan, Ini berarti bahwa pemuka adat tidak mempunyai gigi lagi terhadap warganya, karena kewenangan public mereka telah dicopot dan dialihkan kepada peradilan negara. Akibatnya, wibawa mereka terhadap warganya merosot jauh, sehingga arahan dari pemuka adat tidak lagi dipatuhi warga.

Dalam sistem peradilan negara, walaupun dianut prinsip peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan, namun tidak mungkin diterlaksana karena sistem peradilan yang sentrallistik dengan banyak lapis. Menurut sistem peradilan sekarang, keputusan perdamaian pada lembaga adat tidak wajib diikuti hakim. Keputusan pengadilan negeri belum dapat dipercaya, karena itu dapat dibanding ke Pengadilan Tinggi, Putusan PT belum dapat dipercaya sehingga dapat dikasasi ke MA, Putusan MA masih belum dapat dipercaya sehingga dapat diajukan PK. Malahan sesuai Pasal 19 UU No.19/64 itu, demi kepentingan revolusi, kehormatan Negara dan Bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut atau campur-tangan dalam soal-soal pengadilan. Dengan adanya ADR (Alternatif Dispute Resolution) tahap penyelesaian sengketa jadi bertambah panjang. Hal inilah yang mengakibatkan terjadinya penumpukan perkara,

terutama di MA, karena semua perkara oleh para pihak dapat diajukan kasasi dan Peninjauan Kembali (PK).

Dengan penghapusan peradilan adat itu, penyelesaian konflik pada tingkat iniak mamak hanya bersifat sukarela saja, jika para pihak ingin atau mau menyelesaikan konflik melalui lembaga adat. Jika pihak yang berperkara tidak melalui lembaga adat, tetapi langsung saja ke penegak hukum (polisi untuk konflik pidana dan pengadilan untuk perkara perdata), penegak hukum tidak punya kewajiban untuk tidak menerima perkara itu. Jika pihak tergugat/pelaku membantah (memasukkan eksepsi) bahwa perkara belum diselesaikan lembaga adat, penegak hukum memutuskan (putusan antara) bahwa lembaga adat (KAN) bukanlah peradilan, dan tetap melanjutkan pemeriksaan.

#### **b) Intervensi Hukum Negara Terhadap Hukum Adat**

Perubahan sosial dan tatanan adat di nagari tidak terlepas dari keberadaan negara dengan segala perangkat kekuasaan dan hukum yang dimilikinya. Pemberlakuan hukum positif terkadang mengkebiri masyarakat hukum adat sehingga merubah dan mempengaruhi tatanan sosial dan struktur di masyarakat. Undang-Undang Desa yang dibuat pada tahun 1979 merupakan salah satu regulasi negara yang berperan besar merubah struktur adat di Minangkabau. Merubah sistem pemerintahan dari nagari menjadi desa, sehingga jangka waktu yang begitu lama membuat masyarakat adat menjadi bergeser dari hukum adat.

Dirasakan masyarakat nagari bahwa ketika masih berdesa, terasa ada jarak antara masyarakat adat dalam satu nagari.<sup>164</sup> Hal itu disebabkan karena nagari dipecah menjadi beberapa desa. Antar desa terasa renggang karena batas secara administratif juga berdampak terhadap eksistensi adat di nagari.

Lebih jauh dari itu, hukum negara juga menunjukkan dominasi dalam mengatur berbagai persoalan, termasuk persoalan-persoalan yang pada prinsipnya menjadi domainnya hukum adat. Akibatnya prosedur hukum adat

---

<sup>164</sup> Wawancara dengan anggota KAN Nagari Kapalo Hilalang, 14 Oktober 2011

sering diabaikan dan tidak dipergunakan dalam penyelesaian konflik hukum adat.<sup>165</sup>

Intervensi tersebut secara konkrit juga dapat dilihat dalam kasus penegakan hukum yang keliru terhadap niniak mamak di Nagari Aia Tabik, Kota Payakumbuh. Dimana anggota-anggota Kerapatan Adat Nagari (KAN) Aia Tabik pernah mengalami dua persoalan hukum karena mereka menerapkan atau memberikan sanksi adat kepada anak nagari yang dinilai melanggar ketentuan adat.

*Pertama*, laporan pengaduan perbuatan tidak menyenangkan atas penyerangan kehormatan terhadap Abdul Muis Dt. Panduko Sati dan kaumnya oleh Pelapor Zufriati tanggal 20 Januari 2007. Laporan itu mengadukan bahwa sembilan orang Anggota KAN Aia Tabik telah melakukan Perbuatan Tidak Menyenangkan dengan menerbitkan Surat Keputusan Kerapatan Adat Nagari Aia Tabik tertanggal 22 Maret 2004. Pada waktu penyidikan di tingkat kepolisian, sembilan niniak mamak itu tidak ditahan. Tetapi pada waktu dilakukan penyerahan perkara kepada Kejaksaan Negeri Payakumbuh (P21), sembilan niniak mamak itu ditahan. Penahanan itu menimbulkan kegemparan di kalangan anak kamanakan dari sembilan niniak mamak itu dan mengajukan protes ke kejaksaan negeri dan Walikota. Atas usul Walikota akhirnya penahanan ditanggihkan.

Pengurus Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Provinsi Sumbar, dalam penyelesaian kasus ini, meminta DPRD mengadakan Dengar Pendapat (Hearing) antara Komisi I dengan mengundang Kapolda Sumbar, Kejati Sumbar, Ketua Pengadilan Tinggi Sumbar, Pengurus LKAAM, Niniak mamak terkait dan Wartawan. Bahwa LKAAM memandang bahwa Surat Keputusan Niniak Mamak Aia Tabik itu adalah keputusan Pejabat Negara karena KAN Aie Tabik dibentuk dan diatur wewenangnya oleh Perda Sumbar No. 13/1983. Awalnya Kapolda dan Kajati berpendirian bahwa perkara ini tidak ada hubungannya dengan Keputusan KAN sebagai lembaga negara, tetapi perbuatan tidak menyenangkan yang dilakukan secara bersama. Setelah dibacakan Surat Panggilan Polisi kepada sembilan niniak mamak itu oleh pengurus LKAAM, barulah semua pihak

---

<sup>165</sup> Rizal Muin (tokoh Masyarakat Lubuk Kilangan)

menyadari bahwa telah terjadi salah prosedur pihak kepolisian dan kejaksaan di lapangan. Kasus ini menyebabkan terjadinya kekhawatiran niniak mamak dalam pelaksanaan hukum adat di nagari karena takut akan berurusan dengan penegak hukum pidana yang menghabiskan waktu, biaya dan tenaga.

*Kedua*, niniak mamak Nagari Aia Tabik pernah menyelesaikan sengketa perdata di antara anak nagari. Berdasarkan bukti yang didapat oleh niniak mamak KAN menetapkan bahwa yang berhak adalah pihak penggugat. Tetapi dalam putusan pengadilan selanjutnya yang dimenangkan adalah Tergugat. Kasus ini kemudian menjadi gunjingan di nagari bahwa KAN tidak benar dalam menegakkan hukum.

### **c) Kemajuan Teknologi yang Tidak Diiringi dengan Perubahan yang Seimbang**

Pengaruh kemajuan teknologi dan pola hidup konsumtif juga merasuki kehidupan niniak mamak dan anak kemenakan. Masuknya pengaruh budaya asing ke dalam kehidupan masyarakat nagari melalui media televisi, internet dan koran memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap gaya hidup dari niniak mamak dan anak kemenakan.

Hal ini menyebabkan mulai menghilangnya kearifan lokal dalam kehidupan bernagari. Budaya mengantarkan *kanji* (kolak) ke rumah mamak pada setiap hari raya sudah mulai menghilang di kalangan anak kemenakan. Sebenarnya, budaya mengantarkan *kanji* ke rumah niniak mamak merupakan media yang efektif dalam membina interaksi antara anak kemenakan dengan niniak mamaknya.

Kemajuan teknologi, ilmu pengetahuan dan komunikasi tidak diiringi dengan perubahan di tingkat masyarakat adat nagari yang dapat mengimbangi perubahan tersebut. Struktur masyarakat yang kental dengan nilai-nilai kebersamaan, kegotongroyongan, tepa selira dan menjunjung tinggi nilai kemanusiaan mulai terpinggirkan. Perilaku masyarakat bergeser kepada pola hidup yang konsumtif, individualistik, materialistik dan menghamba kepada kepentingan

kapitalis. Sebagai akibatnya, masyarakat adat nagari justru tergilas oleh perubahan tersebut.

#### **d) Absennya Perhatian Pemerintah**

Dalam situasi di mana perubahan baru saja terjadi. Ingatan banyak orang (termasuk niniak mamak) masih samar dengan posisi dan peran niniak mamak dalam kehidupan bernagari, pemerintah justru membiarkan perubahan berjalan begitu saja. Tidak ada perhatian yang cukup serius untuk menghidupkan kembali eksistensi adat dan peran niniak mamak dalam kehidupan bernagari. Pemerintah dinilai masyarakat nagari tidak terlalu memperhatikan eksistensi ninik mamak. Dimana sosialisasi dan pembekalan hukum adat untuk kalangan ninik mamak di nagari-nagari tidak diorganisir secara baik.

Dalam proses perubahan dari orde ortoriter ke era demokratisasi, semestinya masa transisi tersebut dikawal oleh pemerintah agar perubahan berjalan sesuai dengan apa yang dicita-citakan masyarakat nagari. Mengawal dan memfasilitasi bukan berarti pemerintah harus mengintervensi hal-hal yang bersifat prinsip dalam *adat salingka nagari*. Melainkan pemerintah hanya dituntut untuk memfasilitasi agar proses pengorganisasi untuk mencapai tujuan yang diinginkan dapat berlangsung dengan baik. Dalam konteks penyelesaian konflik, sangat disadari bahwa kurangnya fasilitasi dari pemerintah ikut mempengaruhi tergerusnya peran ninik mamak dalam menyelesaikan konflik pidana di masyarakat.

Jangankan memfasilitasi, yang terjadi justru sebaliknya. Peran dan tugas ninik mamak malah “direnggut” secara paksa oleh peraturan-perundangan dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah.

### **C. Optimalisasi Peran Ninik Mamak dalam Penyelesaian Konflik Hukum Pidana Masyarakat di Sumatera Barat**

#### **1. Peningkatan Sumber Daya Manusia**

Sebagaimana telah diuraikan, salah satu persoalan serius yang dihadapi niniak mamak dalam rangka meningkatkan peranannya dalam penyelesaian

konflik sosial bernuansa pidana adalah keterbatasan sumber daya manusia. Tidak memadainya sumber daya manusia yang dimiliki niniak mamak terutama terkait hukum positif yang berlaku. Dengan minimnya pengetahuan tentang hukum positif, niniak mamak kesulitan untuk memberikan pemahaman kepada anak kemenakannya bahwa penyelesaian secara adat jauh lebih baik dibandingkan penyelesaian secara formil.

Kondisi tersebut berdampak terhadap terjadinya perubahan kecenderungan penyelesaian sengketa dilakukan masyarakat. Masyarakat lebih cenderung memilih jalur sistem peradilan pidana dari pada menempuh penyelesaian secara hukum adat. Kondisi tersebut diperparah lagi dengan persoalan menurunnya kesadaran masyarakat untuk mengikuti dan mematuhi hasil penyelesaian secara adat.

Oleh karena persoalan utamanya adalah masalah kapasitas sumber daya niniak mamak, maka diperlukan upaya peningkatan kualitas SDM niniak mamak. Peningkatan kemampuan SDM lebih difokuskan pada peningkatan pemahaman terhadap hukum negara, baik hukum materil maupun formilnya. Hal itu ditujukan agar niniak mamak tidak canggung, apalagi ragu atau takut dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya. Dengan pemahaman tersebut, niniak mamak memahami batasan peran mereka dan wilayah mana yang mereka bisa mengintervensinya. Walaupun demikian, peningkatan wawasan terkait adat tetap diperlukan. Sebab, modal seorang niniak mamak menyelesaikan masalah adalah hukum adat. Sementara pengetahuan mereka terkait hukum positif hanyalah sebagai pembanding dan pelengkap.

Secara teknis, peningkatan kapasitas tersebut dapat dilakukan melalui pelatihan-pelatihan yang dilakukan secara berkala. Melalui pelatihan-pelatihan dimaksud, niniak mamak diberi pemahaman mengenai prosedur penyelesaian sengketa, baik sengketa perdata, pidana maupun tata usaha negara.

Selain peningkatan kapasitas, KAN mesti difasilitasi agar memiliki standar teknis penyelesaian perkara, baik perkara pidana maupun perdata sesuai dengan karakter nagari masing-masing. Hal ini ditujukan agar KAN sebagai organisasi

niniak mamak tidak salah langkah dalam keikutsertaan mereka dalam penegakan hukum di nagari.

Peningkatan kapasitas dan penyediaan perangkat yang diperlukan bagi niniak mamak untuk kembali berperan dalam penyelesaian konflik tentunya tidak akan terwujud begitu saja. Oleh karena itu diperlukan dukungan dari banyak pihak. Perguruan tinggi, aparat penegak hukum (terutama kepolisian) dan pemerintah daerah mesti membangun kerjasama untuk melaksanakan agenda dimaksud.

## **2. Mendorong Kehadiran Peran Negara**

Peningkatan SDM niniak mamak dibidang penyelesaian konflik juga harus diiringi dengan dukungan dari negara (dalam hal ini pemerintah). Tanpa dukungan dan fasilitasi dari pemerintah, upaya peningkatan SDM dan peran niniak mamak akan menemui jalan terjal.

Pada level kebijakan, negara harus peka terhadap keberadaan hukum adat maupun eksistensi ninik mamak. Berbagai regulasi yang punya kecenderungan untuk mengkerdikan peran niniak mamak dalam penyelesaian konflik harus diminimalisir. Pada saat bersamaan harus dirumuskan pula kebijakan-kebijakan yang membuka ruang penegakan hukum adat, di mana niniak mamak adalah *stakeholders* utamanya. Bahkan sudah sepatutnya pemerintah mengambil peran terdepan terutama dalam memberikan legitimasi formal bagi kedudukan ninik mamak sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa pidana.<sup>166</sup>

Pada level tindakan, pemerintah dituntut untuk memfasilitasi pendidikan dan pelatihan pengetahuan hukum adat minangkabau di kalangan ninik mamak. Pada saat bersamaan, pemerintah juga diharapkan memperkuat keberadaan ninik mamak sebagai pihak yang diberi tanggungjawab untuk menyelesaikan perkara-perkara tindak pidana ringan di nagari yang melibatkan anak kemenakannya.

Khusus bagi institusi kepolisian, menyediakan perangkat hukum untuk pelibatan niniak mamak dan atau pangulu merupakan sebuah keniscayaan. Peran

---

<sup>166</sup> Wawancara dengan M Zen DT Tumanggung, Ketua KAN Simarasok

niniak mamak akan lebih baik bila diberikan sebuah landasan hukum melalui kebijakan kepolisian untuk melibatkan niniak mamak untuk kasus-kasus tertentu, khususnya tindak pidana ringan.

Lebih jauh dari itu, berdasarkan diskusi yang berkembang,<sup>167</sup> bila perlu pemerintah dan jajarannya (termasuk Polri), memfasilitasi sebuah lembaga penyelesaian sengketa ringan di setiap nagari, baik perkara perdata (*perpering*) maupun tindak pidana ringan (*tipiring*) yang anggotanya terdiri dari niniak mamak, Walijorong, dan Parik Paga atau Dubalang Nagari. Lembaga ini dibentuk sebagai Lembaga Perwakilan Pengadilan (LPP) dan diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa ringan dalam tingkat pertama dan terakhir, di mana putusannya mempunyai kekuatan hukum tetap berupa denda, pembayaran ganti rugi dan biaya perkara. Termasuk perkara ringan misalnya perkelahian dengan luka ringan, penghinaan, utang piutang, penipuan timbangan, dan sebagainya. Secara bersamaan, pemerintah maupun pemerintah daerah juga perlu untuk mengalokasikan dana khusus untuk pembiayaan Lembaga Perwakilan Peradilan itu, terutama untuk keperluan administratif.

#### **D. Paradigma Baru Penyelesaian Konflik Hukum Pidana**

##### **1. Sinergitas Mekanisme Penyelesaian Konflik Hukum Pidana Menurut Hukum Adat dan Hukum Negara**

Konstitusi negara telah mengakui dan menjamin eksistensi masyarakat hukum adat. Namun implementasi bentuk pengakuan tersebut belum dirinci secara lebih konkrit. Dalam arti, belum ada aturan tertulis negara menyangkut pengakuan terhadap peran niniak mamak dalam melaksanakan hukum adat yang berlaku di wilayahnya. Hal inilah yang menyebabkan mekanisme penyelesaian melalui hukum adat selalu dinegasikan oleh mekanisme hukum negara.

Berdasarkan data yang diperoleh dalam penelitian ini, intervensi hukum negara terhadap hukum adat menyebabkan terjadinya kemandulan peran niniak mamak. Prosedur penegakan hukum negara yang tidak memberi ruang bagi peran niniak mamak menyebabkan niniak mamak menjadi tidak berfungsi dalam

---

<sup>167</sup> Fokus Group Diskusi (FGD), Kecamatan Baso, Oktober 2011

penyelesaian konflik pidana yang terjadi di dalam nagari. Agar dapat berfungsi lebih maksimal, diperlukan adanya ruang yang lebih luas bagi niniak mamak. Ruang tersebut dapat diciptakan salah satunya melalui proses sinergitas norma adat dan norma hukum negara dalam konteks penyelesaian konflik hukum pidana. Perlunya sinergitas norma adalah untuk memberikan ruang keterlibatan bagi niniak mamak untuk berperan lebih banyak.

Salah satu langkah sinergitas ditingkat norma adalah dengan melakukan desentralisasi penegakan hukum untuk kasus-kasus ringan. Gagasan ini merupakan salah satu alternatif yang muncul dalam penelitian ini.<sup>168</sup> Sangat disadari bahwa penegakan hukum di Indonesia dewasa ini menganut prinsip kedaulatan negara dengan sistem peradilan yang sentralistik. Putusan hakim (kecuali yang diterima atau tidak dilawan oleh pihak-pihak yang berperkara) yang berkekuatan hukum tetap hanyalah putusan Mahkamah Agung (kecuali yang diterima atau tidak dilawan oleh pihak-pihak yang berperkara). Para pihak membawa penyelesaian sengketa mereka ke pengadilan negeri dan pengadilan tinggi hanya karena diwajibkan oleh hukum acara.

Sementara penyelesaian sengketa secara nonlitigasi, baik melalui lembaga adat dan mediasi hanya anjuran. Sehingga para pihak merasa membuang waktu, biaya dan tenaga saja, karena lembaga tersebut tidak dapat mengambil keputusan yang mempunyai kekuatan hukum. Hukum acara dengan sistem peradilan sentralistik inilah yang menyebabkan terjadi penumpukan perkara di Mahkamah Agung dan tidak terlaksananya sistem peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan. Karena itu perlu difikirkan paradigma baru dalam proses penegakan hukum, dimana sistem peradilan sentralistik yang dipraktikkan selama ini digeser ke sistem peradilan desentralistik yang otonom. Terutama dalam penyelesaian sengketa ringan, baik pidana maupun perdata. Tidak perlu dilaksanakan melalui pendirian kembali peradilan adat, tetapi cukup dengan pembentukan Lembaga Perwakilan Pengadilan (LPP) di nagari, desa atau tempat tertentu seperti pasar, terminal bus, atau di tempat-tempat yang sering terjadi sengketa ringan.

---

<sup>168</sup> *Ibid.*

Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa sangat banyak warga masyarakat yang terpaksa mengurut dada dan pasrah atas kerugian yang dideritanya karena tidak adanya wadah yang mampu dengan cepat, sederhana dan biaya ringan menyelesaikannya. Betapa banyak orang yang terpaksa merelakan kerugian karena penggunaan timbangan yang tidak akurat (Kata orang di Padang: dibeli satu kilo diberi *sekila* (delapan ons). Tidak sedikit pula orang yang terpaksa merelakan pituang dagangnya yang tidak dibayar karena setiap kali ditagih orang yang berutang selalu berjanji besok dan lusa. Demikian pula bila terjadi penipuan di terminal bus Antar Kota (AKDP atau AKAP), pelabuhan dan di atas kapal. Si Korban terpaksa merelakan karena tidak mungkin diselesaikan melalui penegak hukum. Sebab, bus mereka akan segera berangkat atau kapal mereka telah sandar sementara penumpang harus turun.

Untuk mengatasi hal ini, perlu sekali dibentuk Lembaga Perwakilan Pengadilan yang bersifat otonom untuk penyelesaian sengketa berskala kecil. Caranya cukup melalui Surat Edaran Mahkamah Agung yang memerintahkan kepada setiap Pengadilan negeri membentuk LPP di tempat yang diperlukan dan Nota Dinas dari Kapolri yang memerintahkan Kapolres menunjuk polisi piket pada setiap LPP. Khusus untuk setiap desa/nagari Ketua Pengadilan Negeri mengeluarkan SK pengangkatan hakim desa/nagari yang dipilih dari niniak mamak di nagari itu dan Polres memberdayakan Dubalang (Parik Paga) nagari sebagai pembantu Kamtibmas dan penegakan hukum. LPP ini diberi kewenangan (kompetensi) untuk memeriksa perkara ringan (perdata dan pidana) untuk tingkat pertama dan terakhir.

Keputusannya berupa pembayaran ganti rugi kepada pihak yang dirugikan dan denda yang dipungut untuk negara. Dari denda inilah nanti biaya LPP ini dicukupi, di samping adanya dukungan dana yang ditetapkan dalam APBD masing-masing kabupaten/kota. Kepada hakim dan polisi yang ditugaskan di LPP ini diberi kewenangan berdasarkan izin Pengadilan Negeri untuk eksekusi putusan melalui penyitaan barang-barang bergerak milik terdakwa jika yang bersangkutan tidak mau melaksanakan isi putusan dengan sukarela.

Selain itu, sinergitas norma juga dapat dilakukan dengan melakukan pemilahan terhadap kasus-kasus yang dapat langsung ditangani aparat penegak hukum (dalam hal ini kepolisian) dan kasus-kasus yang dapat atau harus diselesaikan melalui mekanisme adat.<sup>169</sup> Hal ini harus tegas diatur dalam sebuah norma hukum. Selain itu, pemilahan tersebut juga harus diiringi dengan penyerahan sebagian wewenang (oleh institusi penegak hukum negara) kepada ninik mamak di masing-masing nagari untuk menyelesaikan dengan mekanisme adat yang berlaku.<sup>170</sup> Proses penegakan hukum yang dilakukan ninik mamak diharuskan untuk tetap diawasi oleh institusi penegak hukum yang ada, disamping adanya pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat adat yang di masing-masing nagari.

## **2. Kemitraan Ninik Mamak dan Polisi dalam Menyelesaikan Konflik Hukum Pidana**

### **a. Bentuk dan Jenis Konflik Hukum Pidana dengan Melibatkan Ninik Mamak**

Sesuai dengan asas dalam hukum : *Geen straf zonder schuld* (tidak ada hukuman tanpa kesalahan), maka yang dimaksud dengan kesalahan ialah setiap serangan sepihak dari suatu subyek hukum kepada integritas persona atau benda subyek hukum. Serangan sepihak terhadap integritas persona dapat berupa kerugian fisik dan moral (nama baik). Serangan terhadap benda subyek hukum menimbulkan kerugian harta, baik berupa kerugian benda yang dapat dinilai dengan uang atau kerugian uang secara langsung. Kesalahan dapat berupa kesengajaan (*dolus*) atau ketidaksengajaan (*culpha*).

Berdasarkan itu, maka kesalahan yang berdampak terhadap terjadinya bentuk-bentuk konflik hukum pidana yang dapat melibatkan ninik mamak dalam penyelesaiannya antara lain :

#### **a. Ketidaksengajaan**

Ketidaksengajaan (*culpha*) adalah tindak pidana yang dilakukan tanpa adanya unsur kesengajaan oleh pelaku. Dalam tindak pidana ini tidak ada unsur jahat dari pelaku, sehingga tidak dapat dimasukkan sebagai sebuah

---

<sup>169</sup> Fokus Group Diskusi (FGD) di Kecamatan Baso, Oktober 2011

<sup>170</sup> Wawancara dengan Walinagari Kapalo Hilalang, 14 Oktober 2011

kejahatan. Hal ini dapat dipandang sebagai sebuah kecelakaan. walaupun korbannya meninggal dunia. Misalnya : orang mengungkit batu di pinggir jurang, batu bergulir tanpa kontrol, orang yang berada di bawah ditimpa batu dan meninggal. Demikian pula orang yang menebang pohon, arah pohon membalik karena angin, kecelakaan lalu-lintas, kerbau lepas menanduk orang, dsb.

b. Kerugian Fisik Ringan

Tindak pidana yang menimbulkan kerugian fisik ringan adalah yang tidak menimbulkan hilangnya anggota tubuh, termasuk panca indera. Tindak pidana ini hanya menimbulkan penyakit yang dapat diobati. Misalnya : perkelahian yang menyebabkan luka memar.

c. Kerugian Nama Baik Ringan

Tindak Pidana ini berupa penghinaan terhadap nama baik seorang warga yang dapat dihukum dengan ganti rugi dan pengembalian nama baik. Dalam ini tidak termasuk penghinaan terhadap pejabat negara.

d. Kerugian Harta Ringan

Tindak pidana ini berupa perbuatan yang menyebabkan rusaknya benda seseorang yang masih dapat diperbaiki atau berupa kerugian uang secara langsung. Misalnya : memecah kaca mobil, mencuri tiga buah coklat, pemuda mencuri ikan untuk begadang, dan sebagainya.

**b. Mekanisme Penyelesaian Konflik Hukum Pidana dengan Melibatkan Niniak Mamak**

Sebelum membahas bagaimana pelibatan niniak mamak dalam penyelesaian konflik hukum pidana, terlebih dahulu akan diulas sedikit tentang keberadaan Forum Komunikasi Polisi Masyarakat (FKPM). Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, keberadaan FKPM tidak sama untuk semua nagari. Di nagari tertentu, keberadaan FKPM menjadi kebutuhan masyarakat. Sementara di tempat lain, FKPM justru tidak berdampak baik bagi pelaksanaan peranan niniak mamak. Sebagai contoh nagari Lima Kaum. Munculnya FKPM di Lima Kaum justru menyebabkan peran dan tanggungjawab ninik mamak dalam membina anak

kemenakan menjadi terampas. Sebab, dalam FKPM ninik mamak tidak terlalu dilibatkan, khususnya dalam penyelesaian tindak pidana ringan yang dilakukan anak kemenakan. Kalaupun dilibat, itu pun hanya bersifat kasuistik dan temporer.

Sementara di Kecamatan Lubuk Kilangan, niniak mamak melalui institusi adat (KAN) sudah mengambil peranan dalam menyelesaikan konflik pidana yang terjadi dalam masyarakat. Akan tetapi di sana belum ada lembaga yang permanen atau konkrit untuk menyelesaikan konflik yang bersinergi dengan kepolisian. Oleh karena itu, untuk menguatkan kedudukan putusan dari niniak mamak, maka diperlukan adanya kerjasama yang jelas antara polisi dengan masyarakat (niniak mamak).

Tidak adanya Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (Polmas) yang jelas dan memiliki kekuatan hukum mengikat berdampak tidak terjalannya hubungan yang ideal antara ninik mamak dengan kepolisian. Sehingga dalam proses penyelesaian pihak kepolisian dan ninik mamak berjalan dengan sendiri-sendiri. Oleh karena itu, putusan seorang ninik mamak tidaklah dianggap benar atau tidak dipercayai lagi oleh masyarakat.

Sementara di nagari lainnya seperti Nagari Simarasok, masyarakat juga merasakan perlunya keberadaan FKPM. Di Simarasok FKPM sudah terbentuk, namun belum memberikan peran yang berarti dalam penyelesaian perkara pidana. Kehadiran FKPM di tingkat nagari belum berjalan secara maksimal. FKPM lebih banyak menjalankan perannya apabila masalah sudah terjadi. Anggota FKPM sendiri terdiri atas perwakilan jorong. Kendalanya justru dukungan dana untuk kegiatan Polmas belum ada baik dari kepolisian maupun dari pemerintah kabupaten dan nagari. Saat ini yang menjabat sebagai Ketua polmas adalah Sekretaris Nagari.<sup>171</sup> Faktor lain yang menyebabkan Polmas tidak terlalu berperan dikarenakan Anggota Polmas lebih disibukkan oleh pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Oleh karena itu, diperlukan sebuah langkah untuk mengevaluasi dan membenahi FKPM atau Polmas yang sudah ada. Dengan kelemahan yang

---

<sup>171</sup> Berdasarkan SK Walinagari

dimilikinya, keberadaan Polmas dirasakan dapat menghilangkan rasa ketakutan dan kekhawatiran masyarakat ketika berhadapan dengan pihak kepolisian. Selain itu, keberadaan FKPM juga dinilai dapat mendukung peran kepolisian dalam penyelesaian konflik di tengah masyarakat.<sup>172</sup>

Seiring dengan itu, pembenahan FKPM tidak dapat dilakukan tanpa secara bersamaan membenahi dan melakukan penguatan terhadap peran ninik mamak. Berdasarkan kondisi masyarakat adat nagari yang ada saat ini, terutama dengan semakin kompleksnya persoalan di tengah masyarakat maka peran ninik mamak sangat perlu ditingkatkan. Khusus menyangkut penyelesaian sengketa pidana sudah semestinya melibatkan ninik mamak yang ada di nagari. Hal ini dikarenakan untuk menjaga ikatan kekeluargaan yang ada di tengah masyarakat dan memberikan penyelesaian yang lebih baik bagi para pihak. Penyelesaian secara adat sangat dimungkinkan karena masyarakat nagari memiliki modal sosial yaitu ikatan kekerabatan sangat erat dan kuat.<sup>173</sup> Sehingga target penyelesaian konflik pidana tidak lagi hanya untuk menghukum si tersalah, melainkan untuk memulihkan kembali kehidupan sosial masyarakat pasca terjadinya konflik.

Penyelesaian konflik hukum pidana secara adat atau dengan melibatkan ninik mamak adalah dengan cara mengembalikan penyelesaian sengketa sebelum dilakukan penyidikan oleh anggota Polri setelah menerima laporan/pengaduan dari salah satu pihak. Berdasarkan hukum adat yang berlaku di nagari, mekanisme penyelesaian secara adat dimulai dari kaum kemudian dilanjutkan ke *paciak-paciak* tangan. Selanjutnya ke *ampek ibu* lalu ke tingkat jorong dan terakhir jika tidak juga menemukan penyelesaian akan dibawa ke tingkat nagari dan diteruskan ke Kerapatan Adat Nagari.

Berdasarkan penelitian ini, diketahui bahwa terdapat prosedur umum penyelesaian masalah ataupun konflik sosial dalam masyarakat adat nagari yang dilakukan dengan pola penyelesaian berjenjang. Dimana jenjang pertama penyelesaian konflik ada pada tingkat *mamak saparuik*. Mamak saparuik adalah

---

<sup>172</sup> Wawancara dengan M Zen DT Tumangguang, Ketua KAN Simarasok

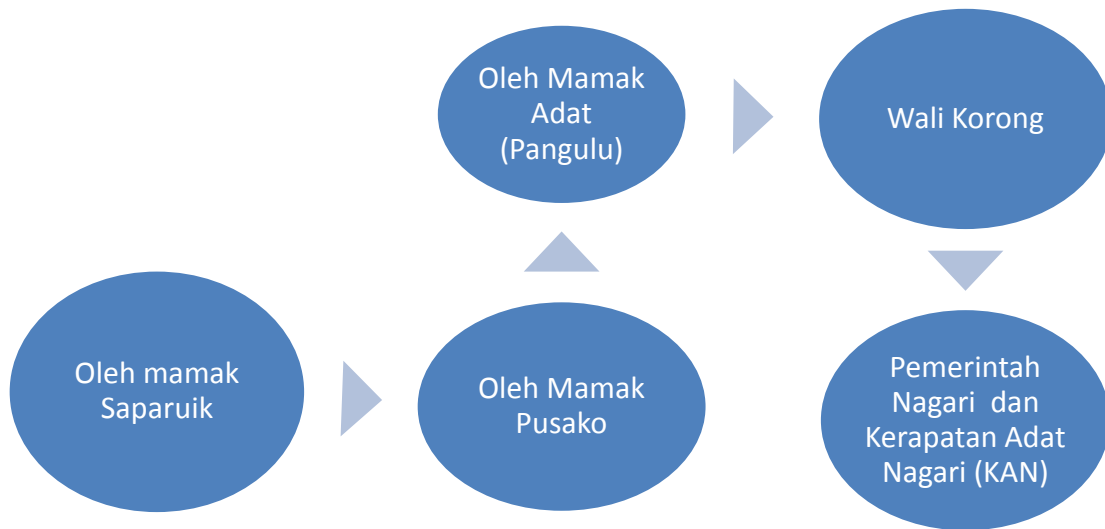
<sup>173</sup> Wawancara dengan Zul Hendri Sekretaris Nagari Simarasok

mamak dalam satu lingkup keluarga satu orang ibu. Mamak saparuiklah yang punya kewajiban pertama untuk menyelesaikan konflik kemenakannya.

Selanjutnya apabila persoalan tersebut ternyata belum dapat diselesaikan, maka penyelesaiannya akan dilakukan oleh mamak pusako. Adat salingka nagari Kapalo Hilalang mendefenisikan mamak pusako sebagai mamak dalam satu suku yang memimpin beberapa *paruik*. Mamak pusako diangkat dari mamak yang tertua dari beberapa paruik yang bernaung dibawah satu orang mamak pusako.

Apabila penyelesaian masalah atau konflik tersebut masih belum kunjung usai, maka penyelesaian dibawa ke level yang lebih luas, yaitu penyelesaian oleh mamak adat. Niniak mamak adat adalah seorang penghulu dalam satu suku. Apabila mekanisme penyelesaian secara adat tidak membuahkan hasil, maka langkah penyelesaian akan melibatkan pihak pemerintahan. Pihak pemerintah yang pertama kali terlibat adalah pemerintahan pada level Korong. Bila penyelesaian dengan melibatkan Walikorong juga tidak membuahkan hasil, maka penyelesaian masalah akan di bawa ke level pemerintahan nagari. Pada tingkat ini, apabila masalah atau kasusnya masuk dalam ranah perdata, maka pemerintah nagari akan menyerahkan penyelesaian konflik kepada Kerapatan Adat Nagari (KAN). Namun apabila kasusnya masuk dalam lingkup pidana, maka penyelesaian dilakukan oleh pemerintah nagari dengan melibatkan niniak mamak. Alur penyelesaian masalah dan koflik sosial secara adat di Nagari Kapalo Hilalang dapat di gambarkan sebagai berikut ini.

**Gambar 1**



Begitu juga dengan penyelesaian sengketa pidana di nagari, juga dilakukan secara bertingkat. Apabila terjadi sengketa pidana ringan maka penyelesaian diawali pada tingkat jorong. Jika belum dapat terselesaikan, maka akan diselesaikan pada tingkat nagari dengan melibatkan Babinkamtibmas dari Polsek. Mekanisme ini hanya berlaku bagi tindak pidana ringan atau tindak pidana yang masuk dalam kategori kesalahan yang sudah diuraikan sebelumnya. Sedangkan perbuatan yang terkategori pidana berat langsung ditangani oleh pihak kepolisian. Terhadap tindak pidana berat ini masyarakat langsung melaporkan kepada aparat kepolisian.<sup>174</sup> Polisi selalu melibatkan ninik mamak dalam penyelesaian perkara pidana. Seandainya pihak kepolisian tidak melibatkan ninik mamak, maka ninik mamak akan melibatkan diri secara partisipatif.<sup>175</sup>

Bahkan bila sebuah kasus langsung ditangani oleh pihak kepolisian, namun kasus tersebut masuk dalam kategori kasus ringan, maka pihak kepolisian mesti mengembalikannya kepada nagari untuk diselesaikan secara adat. Pengembalian tersebut baik atas permintaan nagari (pemerintah nagari bersama ninik mamak),<sup>176</sup> maupun atas inisiatif pihak kepolisian.<sup>177</sup>

<sup>174</sup> Wawancara dengan Zul Hendri Sekretaris Nagari Simarasok

<sup>175</sup> Hendra Mayodi

<sup>176</sup> Wawancara dengan Wali Nagari Kapalo Hilalang, tanggal 7 Oktober 2011

<sup>177</sup> Wawancara dengan M. Datuak Sati (Anggota Kerapatan Adat Nagari (KAN) Nagari Kapalo Hilalang, 14 Oktober 2011

Sangat disadari bahwa mekanisme tersebut akan terkendala bila pihak yang merasa menjadi korban enggan untuk mengikuti proses penyelesaian secara adat. Sangat mungkin terjadi bahwa korban memilih agar pihak kepolisian langsung menangani perkara yang bersangkutan. Hal tersebut disebabkan keinginan si korban agar di laporkan dan dihukum.

Sementara penyelesaian secara adat tidak berujung dengan penghukuman seseorang, melainkan hanya memperbaiki hubungan antara pihak yang bermasalah. Dalam arti, penyelesaian secara adat dilakukan untuk tujuan mendamaikan. Sementara penyelesaian secara hukum berpegang pada prinsip *tabujua lalu tabalintang patah* (terbujur lalu terbelintang patang)<sup>178</sup>. Dimana orang yang terbukti bersalah akan dihukum. Dimana hukuman tersebut tetap tidak menyelesaikan masalah karena akan menyebabkan adanya dendam antara orang-orang yang bermasalah<sup>179</sup>.

Dalam kondisi inilah diperlukan adanya regulasi yang memperkuat posisi penyelesaian secara adat. Mesti ada regulasi yang secara tegas mengharuskan penyelesaian secara adat terlebih dahulu. Penyelesaian secara adat semestinya dijadikan sebagai langkah pertama dalam penyelesaian setiap konflik atau sengketa. Dalam pelaksanaannya, mekanisme penyelesaian ini perlu didukung pula oleh hubungan atau kerjasama antara pihak kepolisian dan ninik mamak secara baik, terutama aparat Babinkamtibmas.<sup>180</sup> Apabila penyelesaian secara adat tidak membuahkan hasil, baru kemudian pihak kepolisian melakukan tindakan penyidikan terhadap dugaan tindak pidana yang terjadi.

Regulasi untuk memperkuat posisi mekanisme penyelesaian adat secara teoritik juga dapat dibenarkan. Penegakan hukum melalui sistem peradilan pidana secara terpadu belum lengkap dan sempurna tanpa adanya peran serta masyarakat. Sebagaimana dikatakan La Patra bahwa unsur-unsur sistem peradilan pidana bekerja dipengaruhi oleh lapisan-lapisan yang hidup dalam masyarakat. Sehingga dengan memperkuat peran masyarakat adat, khususnya ninik mamak

---

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> Wawancara dengan Zul Hendri Sekretaris nagari Simarasok

selaku tetua adat, maka penyelesaian konflik pidana melalui sistem peradilan pidana akan menjadi lebih sempurna.

Khusus bagi institusi kepolisian, ruang untuk membentuk sebuah diskresi guna melibatkan peran niniak mamak dalam penyelesaian konflik juga sangat dimungkinkan. Berbagai regulasi seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian memberi ruang bagi kepolisian untuk mengambil segala tindakan terkait dengan lingkup tugas kepolisian. Sebagai sebuah kewenangan untuk mengambil keputusan, diskresi dapat dikeluarkan kepolisian dalam rangka menyelesaikan masalah pelanggaran hukum yang ditangani.

Dalam kaitannya dengan peran niniak mamak, berdasarkan penelitian ini antara kepolisian dan niniak mamak sudah terbangun kerjasama. Namun kerjasama tersebut belum tertata dengan baik karena belum adanya pembagian peran yang jelas dan tegas. Selain itu, lembaga yang dibentuk (FKPM) belum berfungsi secara maksimal dengan berbagai kendala.

Dengan diskresi yang dimilikinya, kepolisian dapat saja mengeluarkan sebuah kebijakan untuk memberikan peran bagi niniak mamak untuk menyelesaikan kasus-kasus tertentu. Misalkan pidana ringan dengan kriteria yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Kebijakan tersebut dibutuhkan selain untuk memfungsikan kembali peran niniak mamak, juga untuk memberikan legitimasi bagi niniak mamak untuk mengambil tindakan penyelesaian secara adat.

Selain cara di atas, penguatan penyelesaian melalui mekanisme adat juga dapat dilakukan melalui Lembaga Perwakilan Peradilan (LPP) sebagaimana telah diuraikan di atas. Dengan dibentuknya LPP (khusus untuk desa/nagari hakimnya diambil dari niniak mamak yang dianggap mampu), mekanismenya tidak perlu lagi melalui pengaduan kepada polisi, tetapi langsung kepada petugas keamanan yang ada di LPP itu dan langsung diperiksa oleh hakim yang piket saat itu. Hakim akan memutuskan lebih dahulu tentang keadaan sengketa, apakah sengketa ringan atau berat.

Jika sengketa termasuk berat, maka hakim LPP tidak menerimanya dan menyerahkan pemeriksaan ke kepolisian dan Pengadilan. Bila perkaranya termasuk sengketa ringan, setelah memeriksa bukti-bukti yang ada, termasuk pengakuan para pihak, hakim LPP menetapkan sanksi kepada pihak yang salah, baik berupa pembayaran ganti rugi atau denda. Sesaat setelah itu langsung keputusan itu dilaksanakan, jika perlu eksekusi riil dengan bantuan petugas keamanan LPP.

Penyelesaian konflik melalui LPP ini tidak memandang siapa yang bersengketa, apakah sengketa antar anggota kaum, antar kaum dalam nagari ataupun antara pihak-pihak dari beberapa nagari. Sesuai dengan prinsip hukum pidana penyelesaian sengketa dilaksanakan di wilayah hukum dari peradilan di tempat mana tindak pidana terjadi. Maka setiap LPP juga ditetapkan wilayah hukumnya, misalnya wilayah nagari, wilayah pasar, wilayah terminal, wilayah pelabuhan, wilayah bandara, dan sebagainya. Apabila seorang anak nagari Simarasok Kecamatan Baso Kabupaten Agam yang mengendarai sepeda motor bertabrakan dengan seorang anak nagari Aia Tabik di Nagari Guguak Kecamatan Guguak Kabupaten 50 Kota, maka diselesaikan oleh LPP Nagari Guguak.

## BAB IV

### KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### A. KESIMPULAN

Penelitian ini memberikan beberapa kesimpulan yang berkaitan dengan rekomendasi untuk dapat ditindaklanjuti sebagai bagian penting dalam penataan hubungan polisi dan masyarakat. Kesimpulan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Problematika yang dihadapi kepolisian dalam membangun hubungan dengan masyarakat adat adalah menurunnya peran ninik mamak dalam kehidupan sosial kemasyarakatan. Menurunnya peran ninik-mamak tersebut disebabkan dua faktor utama: internal dan eksternal. Secara internal terdiri dari tiga hal. *Pertama*, rendahnya pendidikan formal serta lemahnya pengetahuan para ninik-mamak tentang hukum adat itu sendiri. Posisi tersebut berbanding terbalik dengan anak-kemenakan yang semakin maju dalam pendidikan formal. *Kedua*, perbedaan strata ekonomi. Tingkat pendidikan yang rendah membuat daya saing ninik-mamak dalam lapangan kerja formal menjadi sulit. Kondisi tersebut membuat ninik-mamak kesulitan dalam memenuhi kebutuhan ekonominya. Sehingga ninik-mamak cenderung mengurus kehidupan ekonomi mereka saja. Akibatnya, tidak terdapat ketersediaan waktu yang cukup untuk mengurus kepentingan anak-kemenakan sesuai dengan pepatah adat, "*kaluak paku kacang balimbiang, ambiak tampuruang lenggang lenggokkan, anak dipangku kemenakan dibimbiang, urang kampuang dipatenggangkan*". *Ketiga*, turunnya kewibawaan ninik-mamak. Dua hal tersebut di atas (pendidikan dan ekonomi) berimbas kepada turunnya kewibawaan ninik-mamak. Apalagi sebagian besar ninik-mamak tidak menguasai hukum adat secara maksimal. Hal itu semakin menjatuhkan kewibawaan ninik-mamak di mata anak-kemenakan.

Selanjutnya, ada 5 (lima) faktor eksternal yang menjadi kendala mempersulit posisi ninik-mamak di “mata” anak-kemenakan, yakni: *pertama*, penghapusan peradilan adat. Semenjak dihapuskannya peradilan adat dan swapraja dalam sistem peradilan di Indonesia, maka peran para pemuka adat menjadi semakin terdegradasi. Padahal, keberadaan peradilan adat tersebut memberikan ruang diakomodirnya peran para pemuka adat di tengah masyarakat dalam menyelesaikan konflik hukum (pidana). *Kedua*, intervensi hukum negara terhadap hukum adat. Unifikasi hukum nasional menyebabkan terpinggirkannya fungsi hukum adat sebagai hukum positif. Hukum nasional kemudian menjadi satu-satunya solusi penyelesaian pelbagai perkara hukum dan sosial. Akibatnya permasalahan-permasalahan adat harus diselesaikan dengan “cara berpikir” hukum nasional. Dengan demikian peran hukum adat dan aparatnya (termasuk ninik-mamak) menjadi “tenggelam”. *Ketiga*, kemajuan teknologi. Kemajuan teknologi yang menyebabkan globalisasi kehidupan sosial telah mereduksi nilai-nilai lama dan tatanan adat sebagai sesuatu yang kuno sehingga tak layak diterapkan. Mempertahankan nilai-nilai adat nagari berarti harus siap dianggap kuno dan terbelakang. Ninik-mamak menjadi pihak yang kemudian dikelompokkan sebagai golongan pinggir yang kuno oleh perkembangan teknologi tersebut. *Keempat*, minimnya perhatian pemerintah. Pemerintah merupakan salah satu aktor yang menyebabkan hilangnya peran masyarakat adat dan segala perangkat yang menyertainya. Terdapat anomali kebijakan pemerintah terhadap masyarakat adat. Di satu sisi, Pemerintah menerapkan aturan normatif yang mengakui keberadaan hukum adat, namun dalam tataran empiris pemerintah tidak memfasilitasi agar masyarakat hukum adat dapat melaksanakan perannya. *Kelima*, Forum Kerjasama Polisi dan Masyarakat (FKPM) masih sekedar formalitas saja. FKPM terbentuk sekedar untuk memenuhi harapan legislasi, namun belum berfungsi sebagaimana yang diharapkan agar polisi dapat bekerjasama dengan masyarakat. FKPM yang dibentuk di beberapa tempat tidak melibatkan struktur masyarakat hukum adat yang sudah ada.

2. Pengembalian peran ninik-mamak dalam penyelesaian perkara pidana dilakukan dengan menerapkan beberapa langkah, yaitu: *pertama*, peningkatan sumber daya manusia ninik-mamak dilakukan pelbagai program pemberdayaan yang dilakukan pemerintah. Upaya tersebut akan membantu ninik-mamak memahami bagaimana melihat permasalahan masyarakat adat dan solusi penyelesaiannya. *Kedua*, peran negara dimaksimalkan. Negara merupakan kunci utama untuk membuka ruang bangkitnya kembali institusi adat dan segala perangkatnya. Negara sesungguhnya dapat membuka ruang bagi masyarakat adat untuk menyelesaikan sengketa ringan di setiap nagari melalui sebuah lembaga yang menyelesaikan perkara perdata ringan (*perpering*) dan juga perkara pidana ringan (*tipiring*). Lembaga tersebut dapat melibatkan perangkat adat, seperti; ninik-mamak, walijorong, dan parik paga atau dubalang nagari.
3. Langkah sinergitas antara kepolisian dan ninik-mamak dalam menyelesaikan konflik dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut: *pertama*, desentralisasi penyelesaian perkara-perkara ringan dengan melakukan harmonisasi norma hukum negara dan hukum adat. *Kedua*, membuka ruang untuk menggunakan mekanisme adat dalam penyelesaian perkara-perakara ringan. Salah satunya, polisi menggunakan diskresi yang bertujuan mengalihkan peran kepolisian kepada ninik-mamak dalam penyelesaian perkara-perkara tertentu berdasarkan sifat berat atau ringannya perkara.

## **B. REKOMENDASI**

Penelitian ini telah mengkaji permasalahan secara meluas. Dimana bangunan problematika empirik dan normatif telah ditemukan dan dipahami secara mendalam. Tim Peneliti kemudian mencoba menelaah solusi apa yang dapat dibangun. Agar pembenahan dapat tercapai sebagaimana diharapkan, maka Tim Peneliti memberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Kepolisian dapat menggunakan diskresinya untuk membuka ruang bagi pemberdayaan peran ninik-mamak dalam penyelesaian perkara-perkara

ringan. Diskresi tersebut akan membantu legitimasi ninik-mamak sebagai figur yang diakui negara dalam menyelesaikan konflik/permasalahan masyarakat adat/nagari.

2. Evaluasi dan pembenahan terhadap FKPM perlu dilakukan agar upaya mendekatkan hubungan polisi dan masyarakat dapat terjadi. FKPM semestinya diterapkan berbeda-beda di setiap nagari sesuai dengan adat yang berlaku. Kepolisian perlu melakukan kajian yang komprehensif terkait format dan struktur dan cara kerja FKPM.
3. Perubahan paradigma dalam melihat konflik pidana perlu diubah. Konsep hukum negara yang menjadi kekuatan sentral dalam penyelesaian kasus dapat dipecah dengan menghadirkan ruang baru bagi peradilan adat yang semi otonom untuk menyelesaikan perkara-perkara tertentu di sebuah nagari/desa.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustina, Shinta, dkk., *Eksistensi Pidana Penjara Jangka Pendek dalam Perspektif Sistem Pemasyarakatan*. Laporan Penelitian Dosen Muda, Fakultas Hukum-Universitas Andalas, Padang, 2001
- Arikunto, S., *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1983
- Agus Heru, Tri, *Pendekatan Terpadu Dalam Penanggulangan Kejahatan Narkotika di Padang*. Tesis, Program Pascasarjana-Universitas Andalas, Padang, 2008
- Ali Umar, Tasjrif, *Pengakuan dan Penerapan Tindak Pidana Adat Dalam Menunjang Pembangunan Hukum Pidana Nasional*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional “ Relevansi Hukum Pidana Adat dan Implementasinya dalam Hukum Pidana Nasional di Fakultas Hukum Universitas Udayana Denpasar tanggal 16-17 Desember 1994
- Anthony Minnaar, *Community Policing in a High Crime Transitional State, The Case of South Africa Since Democratization in 1994*, dalam: Dominique Wisle and Ihekwoaba D. Onwudiwe (edt), *Community Policing, International Patterns and Comparative Perspectives*: New York: CRC Press, 2009
- Budiman, Arief, *Teori Negara; Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, Gramedia, Jakarta, 2002
- Brotodirejo, Soebroto, *Polisi sebagai Penegak Hukum, dalam Guru Pinandita*. Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI, 1984
- Chryshnanda DL, tt. *Dikresi dan Korupsi*. Kebijakan 47e0b41239341. Pdf, Adobe Reader, diakses terakhir kali Jum’at, 15 Juli 2011
- Chandhoke, Neera, *Benturan Negara dan Masyarakat Sipil*, Wacana, Yogyakarta, 2001
- Coronese, Stefano, *Kebudayaan Suku Mentawai*, Jakarta: Percetakan Sapdodadi, 1986
- Daulay, Zainul, *Perlindungan Hukum Terhadap Pengetahuan Tradisional: Study atas Pengetahuan Obat Masyarakat Asli Mentawai dan Sabah Malaysia, (disertasi)*, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2011
- Dokumentasi Lembaga Perlindungan Anak (LPA), *Model Restorative Justice Bagi Anak Yang Berkonflik Dengan Hukum di Kota Bandung*. Bandung: LPA, 2004
- Dokumentasi Lembaga Advokasi Hak Anak (LAHA), *Restorasi: Media Perlindungan Anak Yang Berkonflik dengan Hukum, Mencari Alternatif*. Bandung: LAHA, 2005

- DS Dewi, *Restorative Justice, Diversion Schemes and The Indonesian Juvenile Court, 2010*, Diakses terakhir Hari Rabu, 29 Juni 2011
- Efendi, Rusli, dkk, *Teori Hukum, Ujung Pandang*, Hassanudin Press, 1994
- Faqih Mansour, *Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Yogyakarta, 2003
- Fakih, Mansour, *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial; Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000
- Faal, M., *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*. Cetakan pertama. Jakarta: Pradnya Paramita, 1991
- F. Marshall, Tony, sebagaimana dikutip dalam Marlina, *Konsep Diversi dan restorative Justice Dalam RUU Sistem Peradilan Pidana Anak*. Makalah disampaikan pada Seminar Sosialisasi RUU Sistem Peradilan Pidana Anak, Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, Medan, 18 Juni 2010
- Gidden Anthony, *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern: Suatu Analisis Karya Tulis Marx, Durkheim, dan Max Weber*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986
- Gramsci, Antonio, *Sejarah dan Budaya*, Pustaka Prometheus, Surabaya, 2000
- H. Lauer, Robert, *Perspektif Tentang Perubahan Sosial (Edisi Kedua)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001
- Hadikusuma, Hilman, *Hukum Pidana Adat Alumni*, Bandung, 1984
- Huberman, M. A., dan M. B. Miles, "Data Management and Analysis Methods", dalam N.K. Denzin dan Y.S. Lincoln, (editor), *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1994
- Husin, Kadri, *Sistem Peradilan Pidana Menurut KUHP*. Tesis S2 Program Pascasarjana UI, Jakarta, 1985
- Herbert L. Packer, *The Limits of Criminal Sanctions*. Stanford California: Stanford University Press, 1968
- Jay Allen, Ronald, dkk, *Comprehensive Criminal Procedure*. New York: Aspen Law and Business, 2002
- Jeremy M. Wilson, *Community Policing in America*, New York, Routledge, 2006
- Keith Tester, *Media, Culture and Morality*, Routledge, London, 1994
- Linda S. Miller and Karen M. Hess, *Community Policing: Partnerships For Problem Solving*. Belmont, USA: Thomson Wadsworth, 2007
- Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, A.M. Henderson (tran.) Oxford University Press, New York, 1947b

- Max Weber, *Economic and Society*, University of California Press, Barkeley Los Angeles London, 1978
- Manan, Baqir, *Retorative Justice (Suatu Perkenalan)*, dalam *Refleksi Dinamika Hukum Rangkaian Pemikiran dalam dekade Terakhir*, Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, 2008
- MS., Amir, *Adat Minangkabau Pola dan Tujuan Hudup Orang Minang* PT Mutiara Sumber Widya; Jakarta, 2007
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. UNDIP Press, Semarang 1995
- Made Widnyana, I, *Eksistensi Tindak Pidana Adat dan Sanksi Adat Dala KUH Pidana (Baru)* Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional “ Relevansi Hukum Pidana Adat dan Implementasinya dalam Hukum Pidana Nasional di Fakultas Hukum Universitas Udayana Denpasar tanggal 16-17 Desember 1994
- Mahkamah Agung RI, *Laporan Tahunan 2005*, Jakarta, 2006
- Nova, Efren dan Shinta Agustina, *Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan Dalam Perkawinan*. Laporan Penelitian Studi Kajian Wanita, Padang: Lembaga Penelitian Unand, 2007
- Newham and Bruce sebagaimana dikutip dalam Ronny Lihawa, *Akuntabilitas Politik dan Kinerja Polri*, Diskusi tentang *Menyoal Kinerja Polri*, 2007
- Norval Morris, *Overview of Criminal Justice*, sebagaimana dikutip dalam Mardjono Reksodipurtro, Bahan bacaan wajib mata kuliah Sistem Peradilan Pidana pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Indonesia (Buku I, II, dan III), Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum UI, 1983
- Patria, Nezar & Andi Arif, *Antonio Gramsci: Negara dan Hegemoni*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999
- Purnama Sari, Era, *Konsep Restorative Justice Sebagai Alternatif Sanksi Pidana Dikaitkan Dengan UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak*. Skripsi. Padang: Fakultas Hukum, Universitas Andalas, 2006
- Pavlich G., *Towards An Ethics of Restorative Justice* dalam L. Walgrave (Ed.), *Restorative Justice and The Law*. Oregon: Willan Publishing, 2002
- Paul Johnson, Doyle, *Teori Sosiologi Klasik dan Moderen*, Gramedia, Jakarta, 1994
- Purnianti, Mamik Sri Supadmi dan Ni Made Tunduk, *Analisa Isitem Peradilan Pidana Anak di Indonesia*. Jakarta: Departemen Kriminologi, Fakultas ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UI didukung oleh UNICEF, 1998
- Poerwadarminta *Kamus Umum Bahasa Indonesia* PN Balai Pustaka, Jakarta, 1976
- Perpolisian Masyarakat*, Buku Pedoman Pelatihan Perpolisian Masyarakat, Kepolisian Republik Indonesia, Jakarta, 2006

- Reksodiputro, Mardjono, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Lembaga Kriminologi dan Pengkajian Peradilan Indonesia, 1994
- Rasjid Manggis, M. Dt. Rajo Panghoeloe *Minangkabau Sejarah Ringkas dan Adatnya*, Sri Dharma Padang, 1971
- S.W. Sumardjono, Maria, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Sebuah Panduan Dasar*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996
- Soekanto, Soerjono, *Hukum Adat Indonesia*, RajaGrafindi Persada, Jakarta, 2010
- Sihombing, Herman, *Mentawai*, Universitas Andalas Press, Padang, 1986
- Schefold, Reimar, 'Shamans on Siberut: Mediators between Worlds', in Charles Linsay, *"Mentawai" Shaman: Keeper o f Rain Forest*, New York, Aperture, 1992
- Simon, Roger, *Gagasan-Gasan Politik Gramsci*, INSIST & Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001
- Sanaky, Hujair, Sakral (*Sacred*) dan Profan (Studi Pemikiran Emile Durkheim Tentang Sosilogi Agama), Makalah dalam Diskusi Program Doktor (S3) Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 6 Oktober 2005
- Sesti Fauzi, Rika, *Penggabungan Gugatan Ganti Kerugian dalam Perkara Pidana*. Skripsi, Fakultas Hukum-Universitas Andalas, Padang, 2008
- Soetanto, *POLMAS, Paradigma Baru Polri*, Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian, cet pertama, Jakarta, 2006
- Sri Natin, *Perubahan Sosial Kedudukan dan Peran Mamak Terhadap Anak dan Kemenakan di Ranah Minang*, Mimbar Hukum, Volume 20, Nomor 2, Juni 2008
- Thaib, Darwis, Dt. Sidi Bandaro *Seluk Beluk Adat Minangkabau NV Nantara Bukittinggi*, 1965
- Tjokrowinoto, Moeljarto, *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1987
- Victor E. Kappeler dan Larry K. Gaines, *Community Policing, A Contemporary Perspective*, LexisNexis, 2009
- Warman, Kurnia, *Hukum Agraria dalam Masyarakat Majemuk Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatera Barat*, Huma-Van Vollenhoven Institute-KITLV Jakarta, Jakarta, 2010
- Wignyodipuro, Surojo, *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat* Penerbit Alumni, Bandung, 1979
- Wignjodipro, Surojo, *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat* Penerbit Alumni, Bandung, 1979

*Calon Hakim Agung Kritik Menumpuknya Perkara di Mahkamah Agung*, <http://bataviase.co.id/node/102126>, diakses tanggal 20 Juni 2011

[http://en.wikipedia.org/wiki/Community\\_policing](http://en.wikipedia.org/wiki/Community_policing), pada tanggal; 31 Oktober 2011, 01.49 WIB.

<http://www.padang.go.id/v2/content/view/3700/227/> diakses pada tanggal 24 Oktober 2011

<http://organisasi.org/daftar-nama-kecamatan-kelurahan-desa-kodepos-di-kota-padang-sumatera-barat-sumbar> diakses pada tanggal 24 Oktober 2011, dapat juga dilihat data jumlah Kelurahan di Kecamatan Lubuk Kilangan

[Padangkota.bps.go.id](http://Padangkota.bps.go.id) Angka Final Sensus Penduduk 2010 Kota Padang diakses pada 24 Oktober 2011

[http://id.wikipedia.org/wiki/Lubuk\\_Kilangan,\\_Padang](http://id.wikipedia.org/wiki/Lubuk_Kilangan,_Padang) diakses pada 24 Oktober 2011

[http://id.wikipedia.org/wiki/Limo\\_Kaum,\\_Lima\\_Kaum,\\_Tanah\\_Datar](http://id.wikipedia.org/wiki/Limo_Kaum,_Lima_Kaum,_Tanah_Datar) diakses pada 8 november 2011

*Harian Kompas*, Selasa 12 Maret 2007

*Harian Kompas*, 14 Oktober 2007

*Harian Padang Ekspres*, Rabu, 13 Maret 2009

## DAFTAR PERSONALIA PENELITI

### I. Dr. ZAINUL DAULAY, S.H., M.H (Ketua Peneliti)

#### A. Data Pribadi

1. Nama : Zainul Daulay
2. Tempat, tgl lahir : Singkuang, Sibolga 22 November 1959
3. Pekerjaan : Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang
4. NIP : 195911221986031002
5. Pangkat/Jabatan : Lektor Kepala/IVc.
6. Alamat :
  - a. Rumah : Komp. Emilindo B3 Amapalu Pagambiran Padang
  - b. Kantor : Fakultas Hukum, Kampus Unan Limau Manih, Padang.
  - c. Email : zdaulay@gmail.com

#### B. Riwayat Pendidikan

##### 1. Pendidikan Formal:

No.	Jenjang Pendidikan	Tahun Lulus	Instansi
1.	SD	1972	SD Muhammadiyah, Sibolga
2.	SLTA	1976	Perg. Thawalib, Padang Panjang
3.	SMA	1979	KUI Padang Panjang
4.	Sarjana Muda	1985	ABA Prayoga Padang
5.	Sarjana Hukum	1985	Universitas Andalas, Padang
6.	Magister Hukum (S2)	1996	Universitas Padjadjaran, Bandung
7.	Doktor Ilmu Hukum (S3)	2011	Universitas Hasannuddin, Makassar

##### 2. Pendidikan Non-Formal:

- a. Intellectual Property, 2000, di University Technology of Sydney, Australia
- b. Intellectual Property Rights Training for Expert Group, 2002, di AOTS-TKC, Tokyo, Japan.
- c. Penataran Penyelesaian Sengketa Hak Kekayaan Intelektual, 2003, di Universitas Indonesia, Jakarta.

#### C. Pekerjaan dan Riwayat Pekerjaan

- Pekerjaan : Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang
- NIP : 195911221986031002
- Pangkat/Jabatan : Lektor Kepala/IVc.

#### **D. Penelitian**

1. State Immunity Before Foreign Courts, Bachelor Degree thesis at Faculty of Law of Andalas University, Padang, 1985,
2. Legal Problems of World Bank Project on Kampong Improvement in Padang, (1989),
3. Legal Aspects of Traditional Irrigation in West Sumatera, (1990),
4. Application of GATS Principles in International Air Law and The Implications in Indonesian Air Regulations, Postgraduate Thesis, University of Padjadjaran, Bandung, Indonesia, 1996,
5. Traditional Legal Protection of Biological Diversity in Kerinci Sebelat Conservation, (1997),
6. Pengaturan Indonesia terhadap "Soft Rightsngkutan Udara, (1998),
7. Tinjau Hukum Hak Pemulia Tanaman di Indonesia, (2001),
8. Reinventing of Indonesia Diplomacy to India Ocean Countries: The effort to increase the role of Indonesia through IOR-ARC Forum, Faculty of Law of Andalas University in cooperation with Department of Research and Development of Foreign Ministry of Republic of Indonesia, Padang, 2003.
9. Penelitain Fundamental: Perlindungan Hukum Pengetahuan Masyarakat Asli tentang Pengetahuan Obat Tradisiaonal, 2010

#### **E. Publications:**

1. Legal Aspects of Traditional Irrigation in West Sumatera, Vision Journal, Vol.VII, Irrigation Studies Center, Unand (1991),
2. An Overview of Indonesian Limited Air Policy, Journal of Justitia, no.8, X/2000,;
3. The role of Trade Secret, Industrial Design, and Integrated Circuit Lay-out Design, presented in Seminar on Socialization and implementation of The Acts of Trade Secret, Industrial Design, and Integrated Circuit Lay-out Design, sponsored by Faculty of Law, Andalas University, Japan Patent Office/JPO, JDOC, JIII, FIPSI, Directorate General of Intellectual Property of Department of Justice and Human Rights and IPR Clinic, Padang, March 16, 2001;
4. Legal Review of Plant Breeding Rights in Indonesia, Journal of Justitia, no.12, X/2002,
5. Regulations of Passing Off in Indonesian Trade Mark Act, a paper, 2002,
6. Reviewing Capital Punishment of Apostasy, Jurnal Konstitusi, Vol. VII, Juni 2010.
7. Tinjauan Hukum terhadap Hak Pemulia Tanaman di Indonesia, Journal Justitia, no.12, X/2002
8. Reviewing Capital Punishment of Apostasy, Jurnal Konstitusi, Vol. VII, Juni, 2010.
9. Legal Protection of Traditional Knowledge (*A Study of the Ownership of Traditional Medicine Knowledge in Mentawai*), Ikhtiyar, Oktober, 2010.

## **II. FERI AMSARI, S.H., M.H. (Anggota Peneliti)**

Nama Lengkap : FERI AMSARI, S.H., M.H.  
NIP : 198010022009121002  
Jenis Kelamin : Laki-laki  
Tmpt/Tgl Lahir : Padang, 02 Oktober 1980  
Gol/Jabatan : III/B  
Alamat E-mail : feriamsari@yahoo.com  
Telpon/hp : 085263779188  
Alamat Rumah : Jln. Andalas No. 45, Padang, Sumatra Barat

### **Riwayat Pendidikan**

1. SD Inpres Pegambiran Padang ( sampai kelas 3 )
2. SD Negeri 290 Muara Bungo ( Tamat Tahun 1993 )
3. SMP Negeri 1 Muara Bungo ( Tamat Tahun 1996 )
4. SMA Negeri 1 Muara Bungo ( Tamat Tahun 1999 )
5. Fakultas Hukum Universitas Andalas ( Tamat Tahun 2004 )
6. Program Pascasarjana Universitas Andalas (Tamat 2008)  
Sarjana Hukum ( S.H. )  
Program Kekhususan/ Program Studi : Hukum Tata Negara/ S1  
Fakultas : HUKUM  
Indeks Prestasi Kumulatif (IPK) : 3,12
7. Master Hukum (M.H.)  
Judul Tesis : Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Melalui Penafsiran oleh Mahkamah Konstitusi  
Indeks Prestasi Kumulatif : 3,9 (Cumlaude)

### **Penelitian**

1. Putusan Hakim terkait Sekte agama (dibiayai Komisi Yudisial, 2010)
2. Penelitian Perkembangan Putusan MK (dibiayai Mahkamah Konstitusi, 2010)
3. Penelitian Naskah Akademis Perda BPHTB ( dibiayai Pemko Sawahlunto, 2010)

### **Prestasi Akademis**

1. Juara II Lomba Karya Tulis Ilmiah Mahasiswa Tingkat Universitas Andalas 2002.
2. Aktif Menulis dipelbagai Media / Koran Kampus dan Daerah
3. Tim Peradilan Semu Piala Mutiara Djoko Soetono III Tingkat Nasional

### **Pengalaman Organisasi**

1. Sekretaris DPD Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Sumbar-Riau (2009-sekarang)
2. Peneliti pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas.
3. Redaktur Jurnal Konstitusi dan Majalah Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
4. Anggota Masyarakat Anti Korupsi (koalisi 12 organisasi) LSM dan Mahasiswa di Sumatera Barat.
5. 1 dari 15 Peserta Lingkar Belajar HuMa (Perkumpulan Hukum berbasis Masyarakat), Studi tentang teori-teori hukum, 2009-2010.
6. Anggota Pusat kajian Dinamika Hukum dan Politik (PKDHP) Sumbar (2005)
7. Direktur LBH-Perlindungan Anak Sumbar 2005

### **Karya Tulis Ilmiah**

1. Perubahan UUD 1945 Melalui Tafsir Oleh Mahkamah Konstitusi (Tesis Master Hukum)
2. Revolusi Negara Islam (Karya Tulis Disampaikan Pada LKTI-LPI FHUA)
3. Madinah Dahulu Untuk Indonesia Mendatang (Karya Tulis Disampaikan Pada LKTI Tingkat Universitas Andalas Tahun 2002/Juara II)
4. Peranan Peraturan Desa Dalam Pelestarian Sumber daya Hutan Di Taman Nasional Siberut (Proyek Penelitian WALHI-SUMBAR, Penelitian ini tidak selesai karena kondisi lapangan)
5. Tugas dan Kewenangan Komisi Konstitusi Dalam Mekanisme Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Berdasarkan Keputusan MPR No. IV / MPR / 2003 Dalam Upaya Perwujudan Konstitusi Indonesia yang Demokratis (Skripsi Sarjana Hukum tahun 2004)

### **Buku dan Jurnal**

1. Perubahan UUD 1945 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi, diterbitkan Rajawali Press, sedang proses terbit.
2. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, salah satu dari 5 orang penulis, sedang dalam proses terbit. Penerbit, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
3. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, sedang proses terbit, Sekjen Mahkamah Konstitusi RI.
4. Buku: Membangun Indonesia dari Daerah-Partisipasi Publik dan Politik Anggaran Daerah (Kontributor), Jica-CSIS, 2007.
5. Jurnal KY-RI: Kajian Terhadap Putusan Perkara No.161/Pid.B/2004/PN.Pdg Tentang Tindak Pidana Korupsi DPRD Kota Padang, dalam Jurnal Yudisial Vol.I/No.01/Agustus/2007

6. Jurnal MK-RI: Masa Depan MK: Kesesuaian Teori dan Implementasi, dalam Jurnal Konstitusi MK-RI, terbitan Mahkamah Konstitusi RI, Vol.5 No.1 Juni 2008.
7. Jurnal PUSaKO: Perubahan Konstitusi Melalui Tafsir MK, dalam Jurnal Konstitusi PUSaKO, terbitan kerjasama Pusat Studi Konstitusi FHUA dan Mahkamah Konstitusi, Vol. I No.1 November 2008.
8. Jurnal BKK FH-UNRI: Memangkas Korupsi Pemilu, dalam Jurnal Konstitusi Vol. II No.1/2009.
9. Jurnal MK-RI: Satjipto Rahardjo dalam Jagat Ketertiban Hukum, dalam Jurnal Mahkamah Konstitusi Vol.6 No.2 Juli 2009.

### **III. CHARLES SIMABURA, S.H., M.H. (Anggota)**

Nama Lengkap : **Charles Simabura, S.H., M.H.**  
NIP : 132315818  
Jenis Kelamin : Laki-laki  
Tmpt/Tgl Lahir : Padang, 05 April 1979  
Gol/Jabatan : III/B  
Alamat E-mail : simabur\_a@yahoo.com  
Telpon/hp : 081363134717  
Alamat Rumah : Jln. Andalas I No. 70 D, Padang

#### **Riwayat Pendidikan**

- SD Negeri 34 Palembang (1992)
- SMP Negeri 1 Palembang (1995)
- SMA Bina Warga 1 Palembang (1999)
- S1 Fakultas Hukum Universitas Andalas (2004)
- S2 Program Pascasarjana Univ. Andalas (2009)

#### **Riwayat Pekerjaan/Jabatan**

- Peneliti Pada Pusat Studi Konstitusi, sejak tahun 2005 sampai sekarang
- Dosen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Andalas sejak tahun 2005 sampai sekarang.
- Fasilitator Program Perda kerjasama Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah dan Justice For the Poor Program, The World Bank, 2008
- Manager Program "Citizen Report Card " Badan Anti Korupsi (BAKo) Sumbar, 2006 - 2008

- Pemegang pada Indonesian Corruption Watch, 2004

#### **Publikasi Ilmiah**

- “*Kedudukan dan Peran Peraturan Nagari Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari*” Makalah Disampaikan dalam Bimbingan Teknis Penyusunan Produk Hukum Nagari Tahun 2007, pada tanggal 12 Desember 2007 di Lubuksikaping
- “*Dasar-dasar Advokasi*”, disampaikan pada Pendidikan Dasar Lembaga Advokasi Mahasiswa dan Pengkajian Kemasyarakatan, Padang, 3 Maret 2007
- *Tinjauan Umum Ilmu Perundang-undangan*, disampaikan Pada Up Grading Mjelis Permusyawaratan Mahasiswa Keluarga Mahasiswa Universitas Andalas, Padang 13 Juni 2006
- “*Problematika Pemekaran Daerah Dalam Semangat Desentralisasi*” disampaikan pada Seminar Millennium Angkatan Kelima yang diselenggarakan oleh Centre Strtegi and study International (CSIS) pada tanggal 20 - 26 Nopember 2005 di Ciloto, Jawa Barat
- *Teknik Pembuatan Perda*, disampaikan dalam Pelatihan Penyusunan Perundang-undangan, UKM PHP Unand, Padang 19-20 Maret 2005

#### **IV. HENGKI ANDORA, S.H., LL.M (Anggota Peneliti)**

Nama Lengkap : **Hengki Andora, S.H., LL.M**  
Jenis Kelamin : Laki-laki  
Tmpt/Tgl Lahir : Payakumbuh, 16 Juni 1980  
Gol/Jabatan : III/B  
Alamat E-mail : hengkiandora@yahoo.co.id  
Alamat Rumah : Komp. Puri Filano Asri D/5 Kubu Dalam Parak Karakah  
Padang Timur

#### **Riwayat Pendidikan**

- Fakultas Hukum Universitas Andalas (S1), tamat tahun 2003
- Program Pasca Sarjana (S2) Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta, tamat tahun 2008

#### **Penelitian**

- Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Nagari Dalam Mengatur Pemanfaatan Sumber Daya Air (Studi Kasus di Nagari Sungai Kamuyang Kabupaten Limapuluh Kota), tahun 2008
- Pengaturan Pemanfaatan Sumber Daya Air Berbasis Nagari (Dipa Unand), Ketua Peneliti, tahun 2009

- Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat di Sumatera Barat (Hibah Bersaing), Anggota Peneliti, tahun 2009
- Pengaturan Pemanfaatan Ulayat Nagari Pasca Pemekaran Nagari (Dipa Unand), Ketua Peneliti, tahun 2010
- Pola Pemberian Tugas Pembantuan dari Pemerintah Provinsi ke Pemerintah Nagari (Dipa Unand), Anggota Peneliti, tahun 2010
- Penyusunan Naskah Akademik Perda Kota Sawahlunto tentang Retribusi Jasa Usaha, tahun 2010
- Pemerintahan Terendah di Sumatera Barat Dalam Perspektif Hukum Administrasi (BPS), Anggota Peneliti, tahun 2010

### **Karya Tulis**

#### **a. Jurnal**

- Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Nagari Dalam Mengatur Pemanfaatan Sumber Daya Air, di Jurnal Konstitusi, November 2009
- Pengisian Jabatan Kepala Daerah Melalui Pemilihan Kepala Daerah Langsung, di Jurnal Konstitusi, November 2009
- PENDAFTARAN TANAH ULAYAT: Tinjauan Yuridis Atas Berlakunya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 6 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, di Jurnal Mahkamah, Universitas Islam Riau (UIR), 2010

#### **b. Koran**

- Pilkada atau Pemilu Kada ?, dimuat di Harian Pagi Padang Ekspres, 18 Januari 2010, Padang
- Potret Buram Pungutan Retribusi Daerah, dimuat di Harian Pagi Padang Ekspres, 23 Januari 2010, Padang
- Pilkada via DPRD, Langkah Mundur ?, dimuat di Harian Nasional Suara Karya, 2 Februari 2010, Jakarta
- Trend Pembentukan Pansus Hak Angket DPRD, dimuat di Harian Pagi Padang Ekspres, 4 Februari 2010, Padang

### **IV. KHAIRUL FAHMI, S.H., M.H. (Anggota Peneliti)**

Nama : **Khairul Fahmi, S.H., M.H.**

Tempat/Tgl Lahir : Lubuk Aur/30 November 1981

Alamat : Pasar Lubuk Buaya, Kelurahan Lubuk Buaya No. 46, Kecamatan Koto Tangah, Padang, Sumatera Barat

Jenis Kelamin : Laki-laki

Agama : Islam

- Status : Sudah Kawin
- Pendidikan : 1. Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2004  
2. Program Pascasarjana Universitas Andalas, 2010
- Riwayat Pekerjaan : 1. Staf Pengajar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas;  
2. Advokat HAM sekaligus Ketua Badan Pengurus PBHI Wilayah Sumatera Barat, 2008-2011;  
3. Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Agam, 2007-2008;  
4. Anggota Tim Perumus Kebijakan Gubernur Sumatera Barat Tentang *Adat Basansi Syara' Syara' Basandi Kitabullah*, 2008;
- Publikasi : 1. Buku : Negara, Hak Asasi Manusia dan Demokrasi, PBHI-Uni Eropa, 2006  
2. Buku : Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat, Rajawali Pers, 2011  
3. Aktif menulis di berbagai media, lokal dan nasional