



Nagari dan Desa dalam Otonomi Desa: Sebuah Perspektif Komparatif

Penulis:

Frans Tory Damara Pradipta¹

Afiliasi:

Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Bangka Belitung, Indonesia¹

Email:

franstory24@gmail.com¹



©2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License-(CC-BY-SA) (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>)

DOI : <https://doi.org/10.33701/jtpm.v5i2.5527>

*Penulis Korespondensi

Nama: Frans Tory Damara Pradipta

Afiliasi: Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan

Ilmu Politik, Universitas Bangka Belitung

Email: franstory24@gmail.com

Diterima: 31 Agustus 2025

Direvisi: 03 November 2025

Publikasi Online: 28 November 2025

Abstract

This study explores the significance of village autonomy in Indonesia through a comparative analysis between nagari in West Sumatra and administrative villages (desa) across the country. The purpose of this research is to understand how both entities reflect different models of autonomy within the framework of community-based local governance. Using a qualitative comparative literature approach, this study examines legal documents, historical sources, and previous research, while also drawing comparative insights from barangays in the Philippines and customary villages in Negeri Sembilan, Malaysia. The findings show that nagari demonstrates a stronger capacity in fostering social cohesion, deliberative decision-making, and communal land management, whereas desa is more effective in ensuring bureaucratic accountability and alignment with national development programs. These results highlight that village autonomy in Indonesia represents a dynamic negotiation between traditional legitimacy and modern administrative governance. The study contributes to the development of a more inclusive and contextual model of local governance that harmonizes cultural values with administrative effectiveness.

Keywords: Nagari, desa, village autonomy, legal pluralism, local governance

Abstrak

Penelitian ini menyoroti pentingnya otonomi desa dalam sistem pemerintahan Indonesia melalui analisis komparatif antara nagari di Sumatera Barat dan *desa administratif* di berbagai wilayah Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah untuk memahami bagaimana kedua entitas tersebut mencerminkan model otonomi yang berbeda dalam kerangka tata kelola lokal berbasis komunitas. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur komparatif terhadap dokumen hukum, catatan sejarah, serta penelitian terdahulu, termasuk pembelajaran dari *barangay* di Filipina dan kampung adat di Negeri Sembilan, Malaysia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *nagari* memiliki kapasitas yang lebih kuat dalam membangun kohesi sosial, pengambilan keputusan secara musyawarah, dan pengelolaan tanah ulayat, sedangkan *desa administratif* lebih unggul dalam akuntabilitas birokrasi serta keterpaduan dengan program pembangunan nasional. Temuan ini menegaskan bahwa otonomi desa di Indonesia merupakan proses dinamis antara legitimasi tradisional dan tata kelola administratif modern. Kajian ini berkontribusi pada pengembangan model pemerintahan lokal yang lebih inklusif dan kontekstual dengan menekankan pentingnya integrasi nilai-nilai budaya dan efektivitas birokrasi.

PENDAHULUAN

Otonomi desa merupakan salah satu tonggak penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia setelah reformasi. Melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, negara berupaya memberikan pengakuan terhadap keberadaan desa dan kesatuan masyarakat hukum adat yang telah ada jauh sebelum negara modern terbentuk. Pengakuan ini menegaskan bahwa desa memiliki hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa dalam mengatur serta mengurus kepentingannya sendiri berdasarkan prakarsa masyarakat, hak tradisional, dan nilai-nilai sosial budaya setempat.

Dalam konteks tersebut, Sumatera Barat menampilkan kekhasan tersendiri melalui keberadaan nagari sebagai bentuk pemerintahan lokal berbasis adat Minangkabau yang telah memiliki legitimasi historis dan sosial jauh sebelum lahirnya sistem pemerintahan modern. Bagi masyarakat Minangkabau, nagari bukan sekadar satuan administratif, melainkan sebuah “republik kecil” yang menjalankan fungsi demokratis melalui musyawarah, mufakat, dan kearifan lokal (*adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah*) (Hakimy, 1997; Navis, 1984; Amran, 1981).

Sejarah panjang nagari sebagai basis pemerintahan lokal tercermin dalam berbagai sumber, baik karya klasik seperti *Bunga Rampai Pengetahuan Adat Minangkabau* (LKAAM, 2000) maupun tradisi lisan tentang asal-usul nagari (nagariminangkabau.org). Pada masa kolonial Belanda, nagari berfungsi sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang relatif otonom. Namun, identitas ini mengalami perubahan drastis ketika rezim Orde Baru memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menyeragamkan seluruh satuan pemerintahan terendah di Indonesia menjadi desa administratif (Surianingrat, 1980). Penyeragaman tersebut menimbulkan ketegangan antara identitas kultural nagari dan logika administratif negara. Setelah era reformasi, terutama melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 dan Nomor 7 Tahun 2018, nagari kembali direkonstruksi sebagai bentuk pemerintahan yang diakui secara formal sebagai desa adat dalam kerangka hukum nasional.

Kajian akademik mengenai nagari dalam konteks otonomi desa telah banyak dilakukan. Siagian et al. (2023) menekankan bahwa nagari memiliki perbedaan mendasar dengan desa administratif, terutama karena nagari masih mengandalkan legitimasi adat dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Akbar, Kushandajani, dan Alfirdaus (2022) membedakan antara nagari adat dan nagari pemerintahan dengan menyoroti perbedaan kelembagaan dan legitimasi sosial. Sementara itu, Gusman (2023) menggarisbawahi tantangan rekonstruksi hukum pemerintahan nagari di tengah masyarakat yang semakin heterogen. Ningsih (2024) juga menyoroti peran strategis perantau dalam pembangunan nagari sebagai bentuk partisipasi transnasional khas Minangkabau. Namun, sebagian besar penelitian tersebut masih bersifat parsial, baik hanya menekankan aspek hukum, sosial-budaya, maupun pembangunan semata.

Padahal, nagari dan desa sama-sama diposisikan sebagai satuan pemerintahan terendah dalam sistem hukum nasional, tetapi memiliki latar belakang historis, struktur kelembagaan, serta legitimasi sosial yang sangat berbeda. Dari celah inilah artikel ini menghadirkan pembaruan ilmiah dengan menempatkan nagari dan desa dalam analisis komparatif secara mendalam dalam kerangka otonomi desa. Artikel ini tidak hanya menelaah nagari sebagai institusi adat Minangkabau yang khas, tetapi juga membandingkannya dengan desa sebagai konstruksi administratif nasional yang seragam.

Pertanyaan yang mendasari penelitian ini adalah bagaimana perbedaan historis, sosiologis, dan politik antara nagari dan desa dalam kerangka otonomi desa, serta apa implikasinya bagi praktik pengakuan hak asal-usul dan pluralisme pemerintahan lokal di Indonesia. Dengan demikian, tujuan penelitian ini adalah menguraikan secara komparatif kedudukan nagari dan desa dalam konteks otonomi desa, dengan menekankan dimensi hukum, sosial-budaya, dan politik, sekaligus

menawarkan pemahaman baru tentang bagaimana negara dapat mengakomodasi keragaman sistem pemerintahan lokal tanpa menghilangkan identitas khas yang terbentuk secara historis.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain komparatif. Pendekatan kualitatif dipilih karena isu yang diteliti berhubungan erat dengan dimensi sosial, budaya, politik, dan hukum yang tidak dapat direduksi ke dalam angka, melainkan harus dipahami melalui deskripsi mendalam (Creswell, 2014; Sulistyawati, 2020). Desain komparatif dipandang relevan karena nagari dan desa sama-sama diakui sebagai satuan pemerintahan terendah dalam kerangka hukum nasional, namun memiliki latar historis, struktur kelembagaan, serta legitimasi sosial yang berbeda. Dengan demikian, komparasi ini tidak hanya bersifat administratif, melainkan juga konseptual, sehingga dapat mengungkap dinamika relasi antara identitas lokal dan sistem pemerintahan negara.

Sumber data penelitian berasal dari data sekunder yang terdiri atas:

1. Dokumen hukum dan regulasi seperti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, serta Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 dan Nomor 7 Tahun 2018.
2. Literatur akademik berupa jurnal, artikel, skripsi, tesis, dan buku yang membahas nagari maupun desa.
3. Sumber daring resmi seperti nagariminangkabau.org yang memperkaya narasi historis.

Pemilihan data sekunder dilakukan secara purposif dengan mempertimbangkan relevansi, kredibilitas, serta kontribusinya terhadap analisis.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui dokumentasi dan telaah literatur, sementara analisis data dilakukan dengan analisis komparatif kualitatif (*Qualitative Comparative Analysis/QCA*).

Proses analisis meliputi beberapa tahapan:

1. Identifikasi variabel utama (dasar hukum, sejarah, struktur kelembagaan, legitimasi sosial, fungsi, dan tantangan).
2. Klasifikasi variabel ke dalam kategori analisis nagari dan desa.
3. Interpretasi perbedaan dan persamaan.
4. Sintesis konseptual untuk menarik kesimpulan.

Untuk menjaga validitas data, penelitian ini menggunakan triangulasi sumber dengan cara membandingkan hasil temuan dari literatur klasik (misalnya Navis, 1984; Hakimy, 1997; Bagindo, 1950) dengan kajian kontemporer (misalnya Siagian et al., 2023; Akbar et al., 2022). Selain itu, dilakukan cross-check antar literatur hukum dan sosial agar diperoleh pemahaman yang tidak bias dan lebih komprehensif.

Adapun batasan penelitian (*scope and limitation*) terletak pada ketiadaan pengumpulan data primer di lapangan. Penelitian ini tidak melakukan wawancara atau observasi langsung terhadap nagari maupun desa, melainkan sepenuhnya mengandalkan data sekunder. Hal ini menjadi keterbatasan sekaligus kekuatan, karena penelitian fokus pada analisis konseptual dan perbandingan literatur sehingga dapat memperlihatkan konstruksi akademik yang utuh tanpa terikat pada konteks empiris yang terbatas.

Untuk memperjelas rancangan penelitian, berikut tabel desain komparatif yang digunakan dalam studi ini.

Tabel 1. Rancangan Komparatif Nagari dan Desa dalam Otonomi Daerah

Aspek Analisis	Nagari (Sumatera Barat)	Desa (Indonesia Secara Umum)
Dasar Hukum	Perda Sumbar No. 9/2000; Perda No. 7/2018; diakui sebagai <i>desa adat</i> dalam UU No. 6/2014.	UU No. 6/2014 tentang Desa, berlaku seragam di seluruh Indonesia.
Sejarah	Berakar dari sistem adat Minangkabau, dikenal sebagai “republik kecil”, demokratis berbasis musyawarah (Navis, 1984).	Dibentuk pasca Orde Baru (UU No. 5/1979) sebagai satuan administratif seragam.
Struktur Kelembagaan	Wali Nagari (eksekutif), Kerapatan Adat Nagari/KAN (legislatif-adat), Bamus Nagari.	Kepala Desa (eksekutif), BPD (legislatif), perangkat desa administratif.
Legitimasi Sosial	Didasarkan pada adat (<i>adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah</i>), otoritas tradisional (Weber, 1947).	Didasarkan pada otoritas legal-formal dari negara.
Fungsi Utama	Menjaga identitas adat, pengelolaan tanah ulayat, musyawarah mufakat.	Administrasi pembangunan, pelayanan publik, dan birokrasi pemerintahan.
Tantangan	Disharmoni hukum adat dan hukum positif, keterbatasan kapasitas, politik lokal.	Seragam tetapi sering tidak sesuai dengan keragaman budaya lokal.

Dengan rancangan metodologis tersebut, penelitian ini berupaya tidak hanya menjelaskan perbedaan nagari dan desa secara normatif, tetapi juga menafsirkan implikasi akademik dan praktis dari keberadaan keduanya dalam kerangka otonomi daerah. Hasil analisis diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual terhadap studi tentang pemerintahan lokal di Indonesia sekaligus memperkaya wacana tentang bagaimana negara mengakomodasi pluralitas sistem pemerintahan yang berakar pada sejarah dan budaya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Nagari dan desa, meskipun sama-sama diposisikan sebagai unit pemerintahan terendah dalam sistem politik Indonesia, sejatinya memiliki basis historis, kultural, dan hukum yang sangat berbeda. Nagari lahir dari konstruksi sosial masyarakat Minangkabau yang telah terbentuk sejak berabad-abad silam sebagai sebuah “republik kecil” yang otonom, berlandaskan musyawarah, dan menjunjung tinggi prinsip *adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah* (Navis, 1984; Hakimy, 1997). Sementara itu, desa administratif merupakan konstruksi politik modern yang lahir dari kebijakan homogenisasi birokratis negara melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, yang menyeragamkan seluruh bentuk pemerintahan lokal seperti nagari, gampong, huta, dan kampung demi kepentingan keseragaman administrasi nasional (Amran, 1981; Surianingrat, 1980).

Reformasi politik tahun 1998 membuka jalan bagi kebangkitan kembali identitas lokal melalui kebijakan desentralisasi dan pengakuan terhadap keberagaman sistem pemerintahan lokal. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah melahirkan paradigma baru desentralisasi yang dikenal sebagai devolution, yaitu pelimpahan kewenangan administratif dan politik dari pusat ke daerah (Smith, 1985; Rondinelli, 1999). Namun, kebijakan ini berfokus pada penguatan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota), bukan pada pengakuan masyarakat hukum adat.

Baru melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, negara secara eksplisit mengakui adanya dua entitas pemerintahan lokal, yaitu *desa administratif* dan *desa adat*. Dalam konteks inilah nagari memperoleh legitimasi baru sebagai bentuk otonomi desa berbasis rekognisi adat (*recognition*). Paradigma ini berbeda dari desentralisasi administratif; ia bukan pelimpahan kewenangan dari negara ke daerah, melainkan pengakuan atas hak asal-usul masyarakat untuk mengatur dirinya sendiri sesuai hukum adat dan nilai-nilai lokal (von Benda-Beckmann, 2001; Henley & Davidson, 2007).

Dengan demikian, hubungan antara nagari dan desa dalam konteks pemerintahan lokal tidak dapat dipahami semata-mata melalui kerangka *otonomi daerah* seperti dalam UU 22/1999 atau UU 23/2014, melainkan melalui kerangka rekognisi terhadap pemerintahan lokal berbasis adat sebagaimana diatur dalam UU 6/2014. Kesalahpahaman dalam membedakan kedua konsep ini sering membuat analisis nagari terjebak dalam pendekatan desentralisasi administratif, padahal secara teoretis nagari lebih dekat pada *recognition-based governance* yang menekankan pluralitas hukum dan budaya.

Struktur kelembagaan nagari juga memperlihatkan model pemerintahan yang khas. Wali Nagari bertindak sebagai kepala pemerintahan, tetapi ia tidak berdiri sendiri. Ia berinteraksi dengan Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang berperan sebagai lembaga adat sekaligus “parlemen” tradisional, serta Badan Musyawarah Nagari (Bamus Nagari) yang menjalankan fungsi deliberatif. Model ini menunjukkan integrasi antara otoritas adat dan birokrasi modern. Sebaliknya, desa administratif dibangun dengan struktur seragam, kepala desa sebagai eksekutif, perangkat desa sebagai aparatur administratif, dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislatif. Desa cenderung lebih birokratis dan menekankan pelaksanaan program pembangunan yang bersifat top-down.

Dengan perbedaan asal-usul, dasar hukum, dan sumber legitimasi tersebut, bagian-bagian selanjutnya akan menguraikan secara lebih mendalam tiga dimensi utama perbandingan antara nagari dan desa dalam kerangka otonomi desa berbasis rekognisi adat, yaitu:

- (A) identitas historis dan hukum,
- (B) legitimasi sosial-politik, dan
- (C) implikasi konseptual bagi tata kelola pemerintahan lokal di Indonesia.

A. Identitas Historis dan Hukum

Nagari menempati posisi unik dalam sejarah politik lokal Indonesia karena ia lahir jauh sebelum negara modern terbentuk. Sejak abad ke-14, nagari menjadi institusi sosial-politik khas Minangkabau yang berfungsi sebagai unit otonom berbasis adat, tanah ulayat, dan kekerabatan. Filosofi nagari tercermin dalam adagium *adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah*, yang menegaskan integrasi antara adat dan Islam sebagai fondasi kehidupan sosial (Hakimy, 1997; Navis, 1984). Dengan demikian, nagari bukan hanya struktur administratif, melainkan entitas historis dan kultural yang menjadi basis legitimasi politik masyarakat Minangkabau.

Pada masa kolonial Belanda, nagari tetap dipertahankan karena dianggap efektif sebagai instrumen kontrol sosial. Belanda mengintegrasikannya ke dalam sistem *inlandsche bestuur* tanpa benar-benar menghapus akar sosialnya (Amran, 1981). Hal ini membuktikan bahwa legitimasi nagari sudah begitu kuat di mata masyarakat sehingga bahkan kolonialisme pun tidak sanggup sepenuhnya merombaknya. Namun demikian, sejak masa itu nagari mulai mengalami “dualisme otoritas”: di satu sisi tunduk pada regulasi kolonial, di sisi lain tetap mempertahankan adat dan struktur deliberatif internalnya.

Perubahan drastis terjadi pada era Orde Baru dengan diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Regulasi ini menyeragamkan seluruh bentuk pemerintahan lokal menjadi desa administratif, termasuk nagari, gampong, huta, dan kampung. Surianingrat (1980) menyebut kebijakan ini sebagai upaya “homogenisasi birokratis” negara yang bertujuan

memperkuat integrasi nasional, tetapi mengabaikan keragaman historis masyarakat adat. Secara sosiologis, masyarakat Minangkabau memandang kebijakan ini sebagai perampasan identitas, karena nagari dipaksa berubah menjadi desa yang tidak lagi mencerminkan nilai adat dan musyawarah. Sejumlah peneliti bahkan menilai kebijakan tersebut menimbulkan rasa keterasingan (alienasi) masyarakat Sumbar terhadap pemerintah pusat, karena nagari dianggap sebagai simbol identitas kolektif Minangkabau yang paling esensial (Harisnawati, 2018).

Gelombang reformasi 1998 menjadi momentum kebangkitan kembali nagari. Melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, negara mulai mengakui kembali keberadaan masyarakat hukum adat. Pemerintah Sumatera Barat merespons dengan Perda No. 9 Tahun 2000 yang menghidupkan kembali nagari sebagai unit pemerintahan. Pengakuan ini diperkuat oleh UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menyebut secara eksplisit bahwa desa adat diakui sejajar dengan desa administratif, serta Perda No. 7 Tahun 2018 yang menegaskan struktur dan fungsi kelembagaan nagari di Sumbar.

Dari perspektif teori legal pluralism, nagari adalah bukti nyata coexistensi antara hukum negara dan hukum adat. Negara melalui UU Desa mengakui pluralitas sistem hukum, tetapi dalam praktiknya sering kali masih dominan menekankan aspek administratif. Hal ini menimbulkan ambivalensi: nagari diakui sebagai desa adat, namun kerap diperlakukan sebagai desa administratif biasa. Dengan kata lain, identitas historis nagari tetap direduksi oleh logika birokrasi modern.

Sementara itu, dari perspektif nation-building, kebijakan Orde Baru yang menyeragamkan nagari menjadi desa dapat dipahami sebagai proyek politik untuk membangun integrasi nasional. Negara menempatkan keseragaman birokrasi di atas keragaman budaya lokal, dengan asumsi bahwa persatuan hanya dapat dijaga melalui homogenisasi administratif. Namun, pengalaman Sumatera Barat membuktikan bahwa kebijakan ini justru menimbulkan resistensi sosial dan melemahkan kohesi kultural lokal. Dengan kata lain, nation-building berbasis homogenisasi malah kontraproduktif, karena mengabaikan modal sosial yang telah lama menopang stabilitas masyarakat Minangkabau.

Oleh sebab itu, identitas historis nagari tidak bisa disamakan dengan desa administratif. Nagari adalah entitas kultural dan historis yang berakar dari masyarakat, sedangkan desa adalah produk politik negara. Perbedaan ini menjadi penting untuk menegaskan keterbaruan ilmiah (novelty) artikel ini: meskipun banyak penelitian membahas nagari, jarang yang secara langsung membandingkan nagari dan desa dalam perspektif identitas hukum dan sejarah politik. Analisis ini memperlihatkan bahwa nagari bukan sekadar kategori “desa adat” dalam hukum positif, melainkan representasi pluralisme hukum dan kultural yang menantang keseragaman administrasi negara.

Tabel 2. Perjalanan Historis dan Regulasi Nagari vs Desa

Periode Sejarah	Nagari (Sumatera Barat)	Desa (Indonesia Umum)	Analisis Teoritis
Pra-kolonial	Unit adat otonom berbasis suku & tanah ulayat	Belum ada konsep desa seragam	Otoritas tradisional (Weber)
Kolonial Belanda	Diintegrasikan ke <i>inlandsche bestuur</i> namun tetap berbasis adat	Desa mulai dipakai sebagai istilah administratif	Dualisme hukum (legal pluralism awal)
Orde Baru (1979–1998)	Dihapus → dipaksa menjadi desa via UU No. 5/1979	Diseragamkan di seluruh Indonesia	Nation-building berbasis homogenisasi

Reformasi (1999)	Hidup kembali via UU 22/1999 & Perda Sumbar No. 9/2000	Tetap berlaku tapi mulai fleksibel	Legal pluralism diakui secara formal
Era UU Desa (2014–kini)	Diakui sebagai desa adat via UU No. 6/2014 & Perda No. 7/2018	Desa administratif diperkuat lewat UU Desa	Ambivalensi: akomodasi vs birokratisasi

B. Legitimasi Sosial-Politik

Nagari dan desa menampilkan dua wajah berbeda dalam hal legitimasi sosial-politik. Nagari memperoleh legitimasi dari basis tradisional dan kultural yang sudah berakar lama dalam masyarakat Minangkabau. Seperti dijelaskan Max Weber (1947), legitimasi politik dapat bersumber dari tiga tipe utama: otoritas tradisional, legal-rasional, dan kharismatik. Nagari termasuk ke dalam otoritas tradisional, karena aturan yang berlaku bersumber dari adat istiadat yang diwariskan turun-temurun. Bahkan, dalam banyak kasus, nagari juga memunculkan unsur otoritas kharismatik melalui kepemimpinan ninik mamak atau alim ulama yang dihormati karena kapasitas moral dan religiusnya.

Dalam praktiknya, pengambilan keputusan di nagari dilakukan melalui musyawarah mufakat di berbagai arena deliberasi, seperti rapat kaum, rapat suku, dan rapat nagari. Model ini merefleksikan pola demokrasi komunal (*communitarian democracy*), di mana legitimasi politik dibangun melalui konsensus bersama, bukan sekadar voting mayoritas. Oleh sebab itu, keputusan nagari biasanya memiliki daya ikat sosial yang kuat, karena dihasilkan dari proses deliberatif yang menghimpun suara kolektif masyarakat (Salmadanis & Samad, 2003).

Sebaliknya, desa administratif memperoleh legitimasi dari mekanisme legal-rasional. Kepala desa dipilih melalui pemilihan langsung, perangkat desa diangkat berdasarkan aturan formal, dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menjalankan fungsi legislatif lokal sesuai mandat undang-undang. Dengan demikian, legitimasi desa bertumpu pada prosedur hukum formal dan birokrasi modern, bukan pada adat atau norma kultural. Konsekuensinya, desa lebih fokus pada efisiensi administrasi, pelaksanaan pembangunan, dan koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota (Asshiddiqie, 2007).

Perbedaan legitimasi ini menghasilkan dampak nyata. Nagari relatif lebih kuat dalam membangun kohesi sosial, karenaarganya terikat oleh adat, suku, dan sistem nilai kolektif. Namun, nagari sering menghadapi kendala ketika harus menjalankan fungsi birokratis modern, misalnya dalam pengelolaan keuangan desa yang diatur oleh regulasi negara. Sebaliknya, desa administratif lebih unggul dalam hal birokrasi dan pengelolaan pembangunan, tetapi seringkali tidak memiliki daya kohesi sosial yang sama karena ikatan kulturalnya lemah.

Resistensi masyarakat Minangkabau terhadap kebijakan Orde Baru yang menyeragamkan nagari menjadi desa (UU No. 5/1979) juga dapat dipahami dari perspektif legitimasi. Bagi masyarakat Minang, desa administratif dianggap kehilangan roh sosial yang melekat dalam nagari. Desa hanyalah struktur kosong yang diisi oleh aturan formal, sementara nagari adalah “rumah besar” identitas kolektif. Itulah sebabnya, ketika reformasi 1998 membuka ruang bagi pengakuan kembali nagari, masyarakat Minangkabau menyambutnya dengan antusias. Hal ini menunjukkan bahwa legitimasi adat tidak bisa dihapus hanya dengan regulasi negara, karena ia berakar dalam kesadaran kolektif (Andora, 2010; Yulia & Livia, 2021).

Dalam konteks kontemporer, nagari menghadapi dilema. Di satu sisi, ia harus mempertahankan legitimasi tradisional berbasis adat dan musyawarah; di sisi lain, ia dipaksa untuk menyesuaikan diri dengan standar akuntabilitas modern yang dituntut oleh negara. Desa administratif menghadapi dilema serupa, tetapi dengan arah berbeda: ia kuat secara birokratis, namun sering kesulitan membangun legitimasi sosial karena kurangnya akar kultural.

Dengan demikian, perbandingan ini menunjukkan adanya dua model demokrasi lokal, nagari dengan demokrasi deliberatif-komunal, dan desa administratif dengan demokrasi prosedural-formal. Keduanya sama-sama penting, tetapi memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Tantangannya adalah bagaimana negara mampu mengintegrasikan kedua model ini agar otonomi daerah tidak hanya legal-formal, tetapi juga sosial-substantif.

Tabel 3. Perbedaan Legitimasi Sosial-Politik Nagari dan Desa

Dimensi	Nagari (Sumatera Barat)	Desa (Administratif)	Analisis Teoritis
Basis Legitimasi	Adat, syarak, nilai kolektif	Aturan legal-rasional negara	Weber: tradisional vs legal-rasional
Aktor Utama	Ninik mamak, alim ulama, cadiak pandai, bundo kanduang	Kepala desa, perangkat desa, BPD	Otoritas moral-kultural vs birokratis
Pola Pengambilan Keputusan	Musyawarah mufakat, deliberatif	Voting formal, hierarkis	Demokrasi komunal vs demokrasi prosedural
Orientasi	Kohesi sosial, harmoni kultural	Efisiensi administrasi, pembangunan	Substantif vs prosedural
Tantangan Kontemporer	Lemah dalam birokrasi modern, rawan intervensi politik lokal	Lemah dalam kohesi sosial, rawan konflik politik	Perlu integrasi model hybrid

C. Implikasi bagi Otonomi Desa (Rekognisi Adat)

Perbedaan identitas historis dan legitimasi sosial-politik antara nagari dan desa membawa implikasi penting terhadap praktik otonomi di Indonesia. Namun, perlu ditekankan bahwa pembahasan mengenai otonomi nagari tidak dapat disamakan sepenuhnya dengan otonomi daerah hasil desentralisasi administratif. Nagari lebih tepat ditempatkan dalam kerangka otonomi desa berbasis rekognisi adat, yang berangkat dari pengakuan negara terhadap hak asal-usul masyarakat hukum adat untuk mengatur dirinya sendiri (Henley & Davidson, 2007; von Benda-Beckmann, 2001).

Dalam perspektif teori pemerintahan lokal, terdapat dua paradigma utama yang berbeda (Smith, 1985; Rondinelli, 1999):

1. Devolution (Desentralisasi Administratif) yaitu pelimpahan kewenangan politik, fiskal, dan administratif dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (provinsi/kabupaten/kota). Tujuannya adalah efisiensi dan koordinasi birokrasi. Paradigma ini menjadi dasar bagi UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014.
2. Recognition (Rekognisi Adat) yaitu pengakuan negara terhadap hak asal-usul dan sistem sosial yang hidup dalam masyarakat. Paradigma ini menjadi dasar bagi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang mengakui keberadaan desa adat (termasuk nagari) sebagai entitas pemerintahan lokal yang memiliki struktur, norma, dan tata kelola sendiri.

Dengan perbedaan paradigma ini, hubungan antara nagari dan negara tidak bersifat hierarkis seperti dalam *devolution*, melainkan bersifat dialogis dan pengakuan (*recognition-based governance*). Negara tidak “memberikan” kewenangan kepada nagari, melainkan “mengakui” kewenangan yang sudah ada dan hidup dalam masyarakat adat.

Dalam praktiknya, pengakuan tersebut masih menghadapi berbagai tantangan. Di satu sisi, nagari memiliki kekuatan sosial yang besar karena berakar pada adat dan musyawarah. Di sisi lain,

sistem administrasi modern negara menuntut akuntabilitas formal, transparansi keuangan, dan keseragaman birokrasi yang sering kali tidak sejalan dengan mekanisme adat. Misalnya, dalam pengelolaan Dana Desa, nagari dihadapkan pada dilema antara pola pengelolaan berbasis musyawarah dan mekanisme akuntansi formal yang ditetapkan negara.

Konflik semacam ini mencerminkan ketegangan antara dua rezim hukum, hukum adat yang berbasis nilai komunal dan hukum negara yang berbasis rasional-legal. Inilah manifestasi nyata dari legal pluralism, di mana dua sistem legitimasi berjalan bersamaan tetapi tidak selalu harmonis (von Benda-Beckmann, 2001).

Dari sisi tata kelola (*governance*), nagari memperlihatkan model *community-based governance* yang deliberatif, partisipatif, dan berorientasi pada nilai sosial. Model ini menghasilkan kohesi sosial dan legitimasi moral yang tinggi, meskipun sering menghadapi keterbatasan kapasitas administratif. Sementara itu, desa administratif menampilkan *state-based governance* yang seragam dan efisien secara birokratis, namun sering kehilangan akar sosial dan partisipasi warga.

Dengan demikian, implikasi teoretisnya adalah bahwa nagari dan desa merepresentasikan dua jalur otonomi yang berbeda namun saling melengkapi. Nagari menunjukkan bagaimana otonomi dapat tumbuh dari basis sosial dan adat (*recognition-based autonomy*), sedangkan desa administratif menunjukkan bagaimana otonomi dapat berjalan melalui mekanisme negara (*devolution-based autonomy*).

Implikasi praktisnya, pemerintah perlu menegaskan kembali orientasi kebijakan UU Desa agar tidak sekadar menekankan aspek administratif, tetapi juga memberikan ruang bagi penguatan kelembagaan adat. Pengakuan terhadap nagari seharusnya tidak berhenti pada tataran hukum, tetapi diwujudkan melalui kebijakan afirmatif seperti penguatan kapasitas Kerapatan Adat Nagari (KAN), revitalisasi fungsi musyawarah, serta integrasi hukum adat ke dalam penyelesaian sengketa lokal.

Dengan pemahaman ini, posisi nagari bukanlah bentuk “otonomi daerah kecil” di bawah kabupaten, melainkan manifestasi rekognisi pemerintahan lokal berbasis adat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara dan adat harus dilihat bukan sebagai dua entitas yang bertentangan, melainkan sebagai dua sumber legitimasi yang saling menguatkan dalam membangun tata kelola pemerintahan yang inklusif, partisipatif, dan berakar pada budaya lokal.

Tabel 4. Perbandingan Devolution dan Recognition dalam Konteks Nagari dan Desa

Dimensi	Nagari (Rekognisi Ada)	Desa Administratif (Desentralisasi)	Analisis Teoritis
Paradigma Hukum	Recognition of origin rights	Devolution of power	von Benda-Beckmann (2001); Smith (1985)
Sumber Legitimasi	Adat, syarak, nilai komunal	Aturan legal-rasional negara	Weber (1947)
Orientasi Tata Kelola	Partisipatif, deliberatif, berbasis komunitas	Hierarkis, birokratis, top-down	Henley & Davidson (2007)
Basis Hukum	UU No. 6/2014 & Perda Nagari	UU No. 5/1979, UU No. 23/2014	Legal pluralism vs homogenisasi
Tujuan Utama	Pengakuan identitas dan nilai lokal	Efisiensi dan integrasi nasional	Governance pluralism
Tantangan	Disharmoni hukum adat, negara, kapasitas administratif	Lemah kohesi sosial, konflik politik lokal	Ambivalensi otonomi

Dari uraian komparatif di atas, jelas terlihat bahwa nagari dan desa bukan hanya berbeda secara nomenklatur administratif, tetapi juga secara paradigmatis. Nagari berakar pada sistem pemerintahan berbasis adat yang tumbuh secara organik dari masyarakat (*recognition-based autonomy*), sedangkan desa administratif merupakan hasil kebijakan negara yang menekankan efisiensi birokrasi (*devolution-based autonomy*).

Selama ini, analisis akademik sering kali mencampur kedua konsep tersebut di bawah istilah umum “otonomi daerah”. Padahal, desentralisasi administratif yang diatur melalui UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014 berorientasi pada *pelimpahan kewenangan pemerintahan* kepada daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Sementara itu, otonomi desa berbasis rekognisi adat yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 berorientasi pada *pengakuan terhadap hak asal-usul masyarakat hukum adat* sebagai subjek pemerintahan lokal (Henley & Davidson, 2007; von Benda-Beckmann, 2001).

Oleh karena itu, analisis hubungan antara nagari dan desa seharusnya tidak ditempatkan dalam konteks *otonomi daerah* sebagaimana lazim dalam teori *devolution*, melainkan dalam konteks rekognisi pemerintahan lokal berbasis adat. Dalam kerangka ini, negara tidak sekadar “menyerahkan” kewenangan kepada masyarakat, tetapi “mengakui” sistem pemerintahan yang telah eksis secara historis dan sosial.

Pemahaman ini penting karena membedakan dua kerangka teoretis yang selama ini sering tumpang tindih dalam studi pemerintahan lokal di Indonesia:

- Devolution berakar pada teori *desentralisasi* (Smith, 1985; Rondinelli, 1999), dengan fokus pada pelimpahan fungsi administratif.
- Recognition berakar pada teori *legal pluralism* dan *governance* berbasis adat (von Benda-Beckmann, 2001; Henley & Davidson, 2007), dengan fokus pada pengakuan identitas dan legitimasi sosial masyarakat adat.

Dengan demikian, nagari lebih tepat diposisikan sebagai wujud nyata dari rekognisi pemerintahan lokal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukan sebagai produk dari desentralisasi daerah. Otonomi nagari mencerminkan proses negosiasi antara negara dan adat, antara legitimasi hukum modern dan legitimasi sosial tradisional yang jika dikelola dengan baik, dapat memperkuat tata kelola lokal yang inklusif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

KESIMPULAN

Studi ini menegaskan bahwa nagari dan desa merupakan dua model pemerintahan lokal yang berbeda secara paradigmatis maupun historis. Nagari mencerminkan model otonomi desa berbasis rekognisi adat, di mana negara mengakui hak asal-usul masyarakat hukum adat Minangkabau untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berdasarkan nilai, norma, serta pranata sosial yang telah hidup turun-temurun. Sebaliknya, desa administratif merupakan hasil desentralisasi administratif (*devolution*), yaitu pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada unit pemerintahan lokal demi efisiensi dan keseragaman birokrasi.

Perbedaan paradigma ini memperlihatkan bahwa kebijakan otonomi di Indonesia tidak hanya perlu dilihat sebagai proses teknokratis pemerintahan, tetapi juga sebagai bentuk pengakuan terhadap pluralitas sistem hukum dan tata kelola lokal. Dalam konteks ini, nagari menjadi contoh penting bagaimana *recognition-based governance* dapat memperkuat kohesi sosial, legitimasi moral, dan partisipasi masyarakat tanpa mengabaikan prinsip akuntabilitas publik. Oleh karena itu, penguatan nagari bukan hanya melalui perangkat administratif, melainkan melalui revitalisasi nilai adat, penguatan lembaga seperti Kerapatan Adat Nagari (KAN), dan sinergi antara hukum negara dan hukum adat untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan lokal yang inklusif, berkeadilan, dan berakar pada budaya Indonesia.

REFERENSI

- Amran, R. (1981). *Sumatra Barat hingga Plakat Panjang*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Andora, H. (2010). Desa sebagai unit pemerintahan terendah di Kota Pariaman. *Jurnal Ilmu Hukum*, (2).
- Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-pokok hukum tata negara Indonesia pasca reformasi*. Jakarta: PT Buana Ilmu Populer.
- Bagindo. (1950). *Hukum adat dan adat Minangkabau*. Jakarta: Pustaka Asli.
- Damsar, et al. (2016). *Konstruksi sosial budaya Minangkabau atas pasar*.
- de Jong, P. E. de Josselin. (1980). *Minangkabau and Negeri Sembilan: Socio-political structure in Indonesia*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Febiola, L. I. (2021). *Analisis kinerja terminal Tipe B Piliang Batusangkar* [Unpublished undergraduate thesis]. Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat.
- Hadi, I. (2013). *Koordinasi pemerintahan dalam pengelolaan transportasi di Kota Solok* [Unpublished undergraduate thesis]. Universitas Padjadjaran.
- Hakimy, I. D. R. P. (1997). *Rangkaian mustika adat basandi syarak di Minangkabau*. Bandung: Rosdakarya.
- Harisnawati, S. R., & Wahyuni, I. S. (2018). Eksistensi pemerintah nagari di Sumatera Barat dalam kajian sejarah. *Jurnal Bakaba*, 7(2).
- Henley, D., & Davidson, J. S. (2007). *The Revival of Tradition in Indonesian Politics: The Deployment of Adat from Colonialism to Indigenism*. London: Routledge.
- Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau. (2000). *Bunga rampai pengetahuan adat Minangkabau*. Padang: Ratu Grafika.
- Manan, I. *Birokrasi modern dan otoritas tradisional di Minangkabau*.
- Mansoer, M. D., et al. (1970). *Sejarah Minang*. Jakarta: Bhratara.
- Miko, A., Indraddin, I., & Havivi, I. (2023). Kajian revitalisasi aspek sosial pasar nagari Padang Lua. *Jurnal Sosiologi Andalas*, 9(2).
- Molia, A. (2024). *Terres de femmes: Indonésie, les Minangkabau*.
- Naim, M. (1984). *Merantau: Pola migrasi Minangkabau*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Nasikun. (2010). *Sistem sosial Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Navis, A. A. (1984). *Alam takambang jadi guru*. Jakarta: Grafiti Press.
- Navis, A. A. (1984). *Alam terkembang jadi guru: Adat dan kebudayaan Minangkabau*. Jakarta: Grafiti Press.
- Notosusanto, N. (1979). *Tentara Peta pada zaman pendudukan Jepang di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Oktavianus. (2013). *Bertutur berkias dalam bahasa Minangkabau*. Padang: Minangkabau Press, FIB Unand.
- Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. (2000). *Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari*. Padang.
- Refisrul, et al. (2009). *Minangkabau dan Negeri Sembilan (Sistem pasukuaan di nagari Pagaruyung dan nagari Sembilan Darul Khusus Malaysia)*. Padang: BPSNT.
- Revita, I. (2013). *Pragmatik kajian tindak tutur permintaan lintas bahasa*. Padang: Universitas Andalas.
- Rondinelli, D. A. (1999). *What is Decentralization?* Washington, DC: World Bank Institute.
- Salmadanis, & Samad, D. (2003). *Adat basandi syarak: Nilai dan aplikasinya menuju kembali ke nagari dan surau*. Jakarta: Kartina Insan.
- Savitri, W. A., Giatman, M., & Ernawati, E. (2024). *Implementasi kepemimpinan visioner dan strategis di SMK N 5 Padang untuk menghadapi era globalisasi*.
- Schrieke. (1973). *Pergolakan agama di Sumatera Barat*.

- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.
- Surianingrat, B. (1980). *Desa dan kelurahan menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1979*. Jakarta: Metro Pos.
- Sutan, M. A. (1997). *Adat Minangkabau: Pola dan tujuan hidup orang Minang*. Jakarta: Mutiara Sumber Widya.
- Tenofrimer, Y., & Arma, D. (2020). Pemberantasan tindak pidana narkoba berbasis nagari sebagai upaya non-penal di Sumatera Barat. *Nagari Law Review*, 4(1).
- Triananda, D. (2022). Eksistensi peraturan nagari dalam sistem hukum di Indonesia. *Nagari Law Review*, (2).
- Trisantono Soemantri, B. (2011). *Pedoman penyelenggaraan pemerintahan desa*. Bandung: Fokusmedia.
- Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta: Sinar Grafika.
- von Benda-Beckmann, F. (2001). *Legal Pluralism and Governance in Indonesia and Beyond*. Leiden: KITLV Press.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press.
- Yulia, R., & Ersi, L. (2021). Sejarah nagari di Minangkabau. *Jurnal Bakaba*, 9(1), 32–43.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133–145.
- Siagian, M., et al. (2023). Legal pluralism and governance in Indonesia. Nagara Minangkabau. (n.d.). Sejarah nagari. Retrieved from <https://nagariminangkabau.org/sejarah->