

Efektivitas Pelaksanaan Kewenangan Penghulu oleh Tokoh Adat yang Merantau dalam Perspektif Hukum Tata Negara Adat

Studi di Nagari VIII Koto Kecamatan Guguak Kabupaten Lima Puluh Kota Provinsi Sumatera Barat

Safrinal^{*}, Nessa Fajriyana Farda, Ferry Chofa

Prodi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat, Kota Bukittinggi, Indonesia

INFORMASI ARTIKEL

Diterima Redaksi: 13 Juli 2026
Revisi Akhir: 13 Agustus 2026
Diterbitkan Online: 27 Agustus 2026

KATA KUNCI

Hukum Adat
Hukum Tata Negara Adat
Masyarakat Hukum Adat
Minangkabau
Pemerintahan Nagari
Penghulu Perantau

KORESPONDENSI^(*)

E-mail: datuakjambek@gmail.com

A B S T R A K

Latar Belakang: Penghulu dalam masyarakat Minangkabau memiliki kedudukan strategis dalam menjalankan fungsi adat, sosial, dan kepemimpinan dalam kaum maupun nagari. Namun, mobilitas sosial dan ekonomi menyebabkan sebagian penghulu tinggal di perantauan, sehingga berpotensi memengaruhi efektivitas pelaksanaan kewenangan adat di kampung halaman. Penelitian ini bertujuan menganalisis pelaksanaan kewenangan penghulu yang merantau serta efektivitasnya dalam perspektif hukum tata negara adat.

Metode: Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan lokasi penelitian di Nagari VIII Koto, Kecamatan Guguak, Kabupaten Lima Puluh Kota, Sumatera Barat. Data diperoleh dari sumber primer dan sekunder melalui pengumpulan data lapangan serta penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum adat yang relevan. Analisis dilakukan secara kualitatif untuk mengkaji mekanisme pelaksanaan tugas penghulu perantau, efektivitas kewenangannya dalam pemerintahan nagari, serta kedudukan dan penguasaannya dalam perspektif hukum tata negara adat.

Hasil: Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan penghulu oleh tokoh adat yang merantau di Nagari VIII Koto belum berjalan secara efektif. Keterbatasan kehadiran secara langsung menjadi kendala dalam pelaksanaan fungsi adat, pengambilan keputusan, dan kepemimpinan kaum. Meskipun demikian, penghulu perantau tetap menjalankan perannya melalui komunikasi, koordinasi, pemberian dukungan, dan keterlibatan dalam kegiatan adat di nagari. Dalam perspektif hukum tata negara adat, keberadaan penghulu tetap diakui sebagai bagian dari masyarakat hukum adat dan memiliki kedudukan dalam struktur kepemimpinan adat.

Kesimpulan: Pelaksanaan kewenangan penghulu perantau masih menghadapi kendala akibat keterbatasan kehadiran fisik, tetapi eksistensi dan perannya dalam sistem adat Minangkabau tetap dipertahankan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan regulasi adat, mekanisme koordinasi, serta kerja sama antara penghulu perantau, lembaga adat, dan pemerintah nagari agar pelaksanaan kewenangan adat dapat berlangsung secara efektif dan berkelanjutan.

PENDAHULUAN

Dalam sistem pemerintahan adat Minangkabau, penghulu merupakan figur sentral yang memegang peranan penting dalam mengatur kehidupan kaum serta menjaga keberlangsungan adat yang diwariskan secara turun-temurun (Navis, 2010). Penghulu tidak hanya bertugas sebagai pemimpin kaum, tetapi juga berperan sebagai pelaksana hukum adat,

penjaga harta pusaka tinggi, dan pengambil keputusan dalam berbagai urusan adat maupun social (Amir, 2015). Posisi strategis ini menempatkan penghulu sebagai pilar utama dalam struktur adat Minangkabau yang berlandaskan filosofi “adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah”. Kewenangan penghulu bukan hanya diakui secara adat, tetapi juga memperoleh legitimasi dalam perspektif hukum tata negara. Pengakuan tersebut sejalan dengan Pasal 18B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya diakui dan dihormati oleh negara sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan zaman.

Namun, dinamika sosial dan ekonomi yang berkembang pesat telah membawa perubahan terhadap pola hidup masyarakat Minangkabau, termasuk dalam struktur kepemimpinan adat. Salah satu tradisi yang sangat melekat dalam budaya Minangkabau adalah merantau (Kato, 2005). Merantau merupakan pilihan hidup masyarakat Minangkabau untuk mencari penghidupan, pendidikan, maupun kesempatan ekonomi yang lebih baik. Dalam perkembangannya, fenomena merantau juga terjadi pada sebagian penghulu, sehingga mereka memilih menetap di luar kampung halaman karena pekerjaan, usaha, atau faktor ekonomi. Ketiadaan fisik penghulu di nagari inilah yang kemudian melahirkan persoalan baru terkait efektivitas pelaksanaan kewenangannya.

Dalam konteks adat, penghulu tetap memiliki legitimasi atas kaumnya meskipun ia berada di perantauan (Dt. Sangguno Dirajo, 2009). Namun secara praktis, ketidakhadiran penghulu dalam kehidupan adat sehari-hari menimbulkan sejumlah pertanyaan penting. Bagaimana penyelesaian sengketa adat dilakukan jika penghulu tidak berada di kampung? Apakah kewenangannya dapat didelegasikan kepada mamak rumah atau tokoh adat lain? Bagaimana forum Kerapatan Adat Nagari (KAN) mengambil keputusan ketika sebagian penghulu tidak dapat hadir dalam musyawarah adat? Permasalahan-permasalahan tersebut menggambarkan adanya tantangan nyata dalam menjalankan fungsi penghulu secara optimal di era modern.

Dari perspektif hukum tata negara, situasi ini juga menimbulkan ketidakjelasan normatif. Negara melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah memberikan ruang bagi masyarakat adat untuk mengembangkan struktur adat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa/nagari. Namun, regulasi tersebut tidak secara spesifik mengatur mekanisme pelaksanaan kewenangan adat apabila pemangku adat tinggal di luar wilayah adatnya. Dengan demikian, terdapat celah hukum (*normative gap*) mengenai bagaimana kewenangan penghulu yang merantau dapat tetap dijalankan secara sah, efektif, dan sesuai dengan sistem pemerintahan nagari.

Nagari VIII Koto di Kecamatan Guguak, Kabupaten Lima Puluh Kota, menjadi salah satu contoh nyata fenomena ini. Sebagian penghulu di nagari tersebut bermukim di luar Sumatera Barat, seperti Pekanbaru, Jakarta, atau kota-kota besar lainnya. Akibatnya, terjadi perubahan pola komunikasi adat antara penghulu dan kaumnya. Banyak urusan adat seperti penyelesaian sengketa kaum, pembagian tanggung jawab sosial, hingga musyawarah adat tidak selalu dapat diselesaikan secara cepat karena bergantung pada ketersediaan penghulu yang sedang berada di rantau. Bahkan dalam beberapa kasus, kaumnya harus menunggu kepulangan penghulu, atau menyerahkan sebagian urusan adat kepada anggota kaum lainnya yang dianggap mampu mengemban tugas sementara. Hal ini menciptakan ketidaksesuaian antara kebutuhan masyarakat dan ketersediaan pemimpin adat yang secara formal memiliki kewenangan penuh. Permasalahan ini semakin relevan untuk dikaji mengingat penghulu bukan sekadar simbol adat, melainkan pemangku kewenangan yang berfungsi untuk menjaga harmoni sosial dalam kaum dan nagari. Ketidakhadiran penghulu dapat mempengaruhi stabilitas sosial, legitimasi keputusan adat, serta hubungan antar-kaum (Idrus, 2018). Selain itu, situasi ini mengharuskan negara, masyarakat adat, dan pemerintahan nagari untuk beradaptasi dalam menciptakan mekanisme yang lebih baik agar pelaksanaan kewenangan penghulu tetap dapat berjalan optimal meskipun penghulu tidak tinggal di nagari.

Beberapa penelitian sebelumnya telah membahas peran penghulu dan dinamika adat dalam masyarakat Minangkabau. Yulizal (2018) meneliti fungsi penghulu dalam penyelesaian sengketa adat dan menunjukkan bahwa kehadiran penghulu memiliki peranan penting dalam menjaga harmoni dalam kaum. (Faddillah et al., 2026) mengkaji pengaruh modernisasi terhadap adat Minangkabau. Penelitian tersebut memiliki relevansi dengan perubahan kehidupan masyarakat adat akibat perkembangan sosial, tetapi belum membahas efektivitas pelaksanaan kewenangan penghulu di luar nagari.

Berdasarkan ketiga penelitian tersebut, terdapat *research gap*, yaitu belum banyak kajian yang secara khusus dan mendalam menganalisis efektivitas pelaksanaan kewenangan penghulu oleh tokoh adat yang merantau dalam perspektif hukum tata negara adat serta kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan nagari. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki kebaruan (*novelty*) dengan mengintegrasikan perspektif sosial-adat, hukum tata negara, dan praktik

pemerintahan nagari untuk menganalisis bagaimana kewenangan penghulu tetap dijalankan dan diakui meskipun penghulu berada di luar kampung halaman. Pendekatan tersebut diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai keberlangsungan struktur kepemimpinan adat Minangkabau dalam menghadapi mobilitas masyarakat dan perubahan sosial.

TINJAUAN PUSTAKA

Kedudukan Penghulu dalam Struktur Hukum Adat Minangkabau

Dalam tatanan Hukum Tata Negara Adat Minangkabau, kepemimpinan penghulu merupakan bentuk otonomi asli masyarakat hukum adat yang ada sebelum pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Eksistensi dan kedudukan hukum penghulu dalam tatanan ketatanegaraan nasional memperoleh pengakuan konstitusional yang berlandaskan pada Pasal 18B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal ini menegaskan jaminan negara terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Kewenangan penghulu tidak bersumber dari penunjukan pemerintah atau hukum positif formal, melainkan lahir dari hak asal-usul (*origin rights*) yang bersifat atributif berdasarkan norma adat tidak tertulis (*soko jo pusako*) melalui prosesi pengangkatan adat (*ditagakkan soko*) (Azwar et al., 2018).

Meskipun dinamika sosial-ekonomi mendorong tradisi merantau pada sebagian pemangku adat, kedudukan hukum (*legal standing*) seorang penghulu tidak serta-merta gugur atau batal hanya karena perpindahan domisili fisik. Legitimasi kepemimpinan adat Minangkabau bersifat subjek-personal yang melekat pada gelar dan jabatan adat, bukan berbasis teritorial domisili harian semata (Fitri Nur Alifah, 2024). Gelar adat tersebut tetap melekat selama tidak ditanggalkan melalui musyawarah kaum (*ditanggalkan soko*) atau dihentikan akibat pelanggaran berat terhadap pantangan adat. Namun demikian, ketidakhadiran fisik di kampung halaman memicu adanya kekosongan norma (*normative gap/vacuum of norm*) dalam regulasi positif seperti UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang belum mengatur spesifikasi mekanisme pelimpahan atau pendelegasian kewenangan adat sementara (*mandat adat*) bagi pemangku adat yang berdomisili di luar wilayah hukum adatnya (Jayus, 2020).

Efektivitas Pelaksanaan Kewenangan Adat dan Penyelesaian Sengketa Jarak Jauh

Efektivitas pelaksanaan kewenangan hukum adat diukur dari sejauh mana norma-norma adat dapat diterapkan, dipatuhi, serta mampu memberikan dampak nyata dalam menjaga harmoni sosial masyarakat. Berdasarkan pandangan Hans Kelsen mengenai keberlakuan norma hukum, suatu kewenangan dikatakan efektif apabila diterapkan secara nyata dalam kehidupan sosial masyarakat. Dalam konteks penghulu yang merantau, pelaksanaan kewenangan adat menghadapi kendala operasional yang signifikan akibat keterbatasan kehadiran secara langsung (*physical presence*) (Nurdin, 2022). Hal ini berdampak langsung pada kelancaran fungsi kepemimpinan kaum, khususnya dalam pengambilan keputusan adat, pelaksanaan musyawarah di Kerapatan Adat Nagari (KAN), serta penyelesaian sengketa internal kaum yang berkaitan dengan harta pusako tinggi. Untuk mengatasi hambatan jarak dan ruang, pelaksanaan kewenangan oleh penghulu perantau umumnya dilakukan melalui mekanisme representasi informal, seperti koordinasi via media komunikasi modern maupun penunjukan perantara (*mamak rumah* atau *ninik mamak* lokal). Meskipun demikian, proses ini cenderung membutuhkan waktu lebih lama sehingga kurang responsif terhadap kebutuhan mendesak masyarakat. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa legitimasi kewenangan mencakup dimensi normatif dan sosiologis (Azizah et al., 2022). Walaupun penghulu perantau tetap memegang legitimasi normatif dan simbolik, efektivitas fungsionalnya secara sosiologis mengalami penurunan. Akibatnya, timbul kecenderungan pergeseran peran fungsional di mana masyarakat lebih mengandalkan pemangku adat lokal yang berdomisili di nagari atau lembaga KAN untuk merespons dan menyelesaikan dinamika persoalan adat harian (Viqria et al., 2023).

Analisis Implementasi Kewenangan Pemimpin Adat Berdasarkan Teori Edwards III

Guna menganalisis efektivitas pelaksanaan kewenangan kepemimpinan adat perantau secara komprehensif, dapat digunakan pendekatan Teori Implementasi Kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. Teori ini mengemukakan empat variabel utama yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan kewenangan atau kebijakan, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur organisasi (Kusmayanti et al., 2022).

1. Komunikasi (*Communication*): Pengambilan keputusan adat Minangkabau idealnya dilakukan secara tatap muka melalui prinsip *musyawarah untuk mufakat*. Komunikasi jarak jauh yang dilakukan oleh penghulu perantau

kerap membatasi kedalaman informasi dan dinamika dialogis, yang berpotensi memengaruhi legitimasi serta kecepatan penetapan keputusan adat.

2. Sumber Daya (*Resources*): Dalam kepemimpinan adat, sumber daya utama mencakup kehadiran fisik, wibawa sosial, serta keterlibatan langsung di tengah masyarakat. Ketidakhadiran penghulu di nagari membatasi pengerahan sumber daya kepemimpinan tersebut secara optimal dalam mengayomi *anak kemenakan*.
3. Disposisi (*Dispositions*): Komitmen (*disposition*) penghulu perantau untuk menjalankan kewajiban adat umumnya tetap tinggi, namun kendala geografis dan kesibukan di tanah rantau menurunkan intensitas serta konsistensi pelaksanaan tugas kepemimpinannya.
4. Struktur Organisasi (*Bureaucratic/Organizational Structure*): Kelembagaan adat di tingkat nagari belum sepenuhnya memiliki aturan teknis atau prosedur baku (*Standard Operating Procedures*) yang mengatur tata cara pendelegasian kewenangan jarak jauh. Ketiadaan mekanisme kelembagaan yang adaptif ini mengakibatkan pelaksanaan tugas penghulu perantau berjalan secara kurang terstruktur dan bergantung pada diskresi informal.

METODOLOGI

Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif-analitis dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris. Pendekatan deskriptif digunakan untuk menggambarkan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai pelaksanaan kewenangan penghulu yang merantau di Nagari VIII Koto, Kecamatan Guguak, Kabupaten Lima Puluh Kota, Provinsi Sumatera Barat. Sementara itu, pendekatan analitis digunakan untuk mengkaji efektivitas pelaksanaan kewenangan tersebut berdasarkan ketentuan hukum adat dan hukum tata negara. Pendekatan yuridis empiris digunakan karena penelitian memandang hukum tidak hanya sebagai norma tertulis (*law in the books*), tetapi juga sebagai perilaku dan praktik nyata dalam masyarakat (*law in action*). Dengan demikian, penelitian ini mengkaji keterkaitan antara ketentuan hukum yang mengatur masyarakat hukum adat dengan pelaksanaannya dalam kehidupan masyarakat Minangkabau

Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Nagari VIII Koto, Kecamatan Guguak, Kabupaten Lima Puluh Kota, Provinsi Sumatera Barat. Lokasi tersebut dipilih secara purposif karena masyarakat Nagari VIII Koto masih mempertahankan sistem dan nilai-nilai adat Minangkabau serta terdapat fenomena penghulu yang berdomisili di perantauan, tetapi tetap memiliki kedudukan dan menjalankan fungsi serta kewenangan adat di kampung halaman. Kondisi tersebut relevan dengan fokus penelitian mengenai efektivitas pelaksanaan kewenangan penghulu perantau dalam kehidupan adat dan pemerintahan nagari.

Sumber Data

Sumber data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh secara langsung dari informan yang memiliki pengetahuan dan keterlibatan dalam pelaksanaan kewenangan penghulu, meliputi penghulu yang merantau, penghulu atau ninik mamak yang berdomisili di Nagari VIII Koto, Wali Nagari dan perangkat nagari, pengurus Kerapatan Adat Nagari (KAN), tokoh masyarakat, tokoh agama, serta anggota kaum. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari, serta peraturan perundang-undangan lain yang relevan. Bahan hukum sekunder meliputi buku, jurnal ilmiah, skripsi, tesis, dan disertasi, sedangkan bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, kamus adat Minangkabau, dan ensiklopedia hukum

Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi. Wawancara dilakukan secara terstruktur dan semi-terstruktur kepada informan yang telah ditentukan untuk memperoleh informasi mengenai mekanisme pelaksanaan kewenangan penghulu perantau, bentuk keterlibatan mereka dalam urusan adat, hubungan dengan ninik mamak yang berada di kampung, serta koordinasi dengan lembaga adat dan pemerintah nagari. Observasi dilakukan untuk memperoleh gambaran mengenai praktik pelaksanaan kegiatan adat dan keterlibatan penghulu dalam kehidupan masyarakat Nagari VIII Koto. Selain itu, studi dokumentasi dilakukan terhadap dokumen dan arsip yang berkaitan dengan struktur kelembagaan adat, pemerintahan nagari, serta pelaksanaan kewenangan penghulu.

Pengolahan dan Analisis Data

Data yang diperoleh dari lapangan dan studi kepustakaan diolah melalui tahapan reduksi data, klasifikasi data, dan penyajian data secara sistematis. Selanjutnya, data dianalisis secara kualitatif dengan menghubungkan temuan empiris di lapangan dengan teori hukum, konsep masyarakat hukum adat, serta ketentuan hukum adat dan hukum tata negara yang relevan. Analisis tersebut diarahkan untuk menilai kesesuaian antara norma hukum dengan praktik pelaksanaan kewenangan penghulu perantau, mengidentifikasi kendala yang dihadapi, serta menganalisis efektivitas hubungan antara penghulu perantau, lembaga adat, dan pemerintah nagari. Melalui proses tersebut, penelitian diharapkan menghasilkan kesimpulan yang objektif mengenai kedudukan dan efektivitas pelaksanaan kewenangan penghulu yang merantau dalam perspektif hukum tata negara adat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Hukum Tokoh Adat yang Merantau di Nagari VIII Koto, Kecamatan Guguk, Kabupaten Lima Puluh Kota Ditinjau dari Perspektif Hukum Tata Negara Adat

Dalam tatanan Hukum Tata Negara Adat Minangkabau, kepemimpinan penghulu merupakan wujud dari otonomi asli masyarakat hukum adat yang telah berdiri jauh sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk memahami kedudukan hukum penghulu yang merantau, perlu dipahami secara jernih dikotomi sumber kewenangan dalam kehidupan bernagari:

1. Kewenangan Pemerintah Nagari (Perspektif Hukum Administrasi / Tata Negara Formal)
Kewenangan Pemerintah Nagari bersumber dari hukum positif negara. Pemerintah Nagari memperoleh kewenangan secara atribusi melalui pembentukan undang-undang (seperti UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa) dan Peraturan Daerah, serta secara delegasi berupa pelimpahan wewenang dari pemerintah daerah di atasnya untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik.
2. Kewenangan Penghulu (Perspektif Hukum Tata Negara Adat)
Kewenangan penghulu bersumber dari hak asal-usul (origin rights). Kewenangan ini merupakan wewenang atributif adat yang melekat secara otomatis karena jabatan (ex officio) sejak seorang tokoh adat diangkat melalui prosesi adat (ditagakkan soko). Aturan yang memberikan kewenangan tersebut adalah norma-norma adat tidak tertulis (adat nan sabana adat, adat nan diadatkan, serta soko jo pusako) yang berlaku sejak dahulu kala secara turun-temurun.

Kekuasaan penghulu di Minangkabau tidak bersifat otoriter dan tidak diperoleh dari penunjukan pihak luar/pemerintah, melainkan lahir dari mufakat kaum berdasarkan aturan adat tidak tertulis. Penghulu adalah "*titiak dari ateh, mambual dari bawah*", yang memiliki kewenangan atributif adat untuk mengatur memelihara anak kemenakan, mengelola harta pusaka tinggi, serta menjaga kerukunan kaum (Nurbani, 2022).

Dalam perspektif Hukum Tata Negara Adat, kedudukan hukum penghulu yang merantau tidak gugur atau batal hanya karena perpindahan domisili fisik. Hak dan kewenangan atributif adat tersebut tetap melekat pada diri penghulu selama gelar adat tersebut tidak dicabut melalui musyawarah kaum (*ditanggalkan soko*) atau karena pelanggaran berat terhadap pantangan adat. Hal ini mempertegas bahwa, legitimasi kepemimpinan adat Minangkabau bersifat subjek-personal berdasarkan jabatan adat, bukan semata-mata berbasis teritorial domisili harian.

Secara ketatanegaraan nasional, kedudukan ini mendapat legitimasi konstitusional melalui Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI 1945. Negara mengakui kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Namun demikian, terdapat kekosongan aturan teknis (*vacuum of norm*) dalam hukum positif mengenai tata cara pelimpahan kewenangan sementara (mandat adat) apabila pemangku kewenangan atributif tersebut tidak berada di tempat.

Dalam praktiknya di Nagari VIII Koto, pelaksanaan kewenangan penghulu perantau dilakukan melalui mekanisme representasi informal, seperti menunjuk mamak rumah atau ninik mamak dalam kaum untuk menjalankan fungsi harian. Dalam doktrin Hukum Tata Negara Adat, mekanisme ini menyerupai pendelegasian tugas internal kaum, namun memerlukan penegasan aturan adat nagari agar keputusannya memiliki kepastian hukum (*legal certainty*) baik di mata adat maupun pemerintahan nagari.

Keberadaan tokoh adat dalam kehidupan masyarakat Minangkabau merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem masyarakat hukum adat yang telah berkembang jauh sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam struktur sosial Minangkabau, tokoh adat yang dikenal sebagai penghulu atau ninik mamak memiliki fungsi strategis sebagai pemimpin kaum yang bertanggung jawab menjaga nilai-nilai adat, mengatur hubungan kekeluargaan, menyelesaikan perselisihan, serta mengelola harta pusaka yang menjadi identitas suatu kaum. Kewenangan tersebut tidak lahir dari kekuasaan negara, melainkan bersumber dari hukum adat yang hidup dan berkembang dalam masyarakat serta memperoleh legitimasi melalui musyawarah dan kesepakatan kaum.

Masyarakat Minangkabau menganut sistem kekerabatan matrilineal, yaitu sistem yang menarik garis keturunan melalui pihak ibu. Dalam sistem tersebut, keberadaan penghulu memiliki posisi yang penting karena bertanggung jawab terhadap kesejahteraan anggota kaum. Tanggung jawab tersebut tidak hanya menyangkut persoalan adat, tetapi juga berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi, dan budaya. Seorang penghulu diharapkan mampu menjadi teladan bagi anak kemenakan, menjaga persatuan keluarga besar, melindungi harta pusaka tinggi, serta menyelesaikan berbagai persoalan yang muncul di lingkungan kaumnya melalui musyawarah untuk mencapai mufakat. Kedudukan ini menunjukkan bahwa, kepemimpinan adat memiliki dimensi moral sekaligus sosial yang sangat kuat dalam kehidupan masyarakat Minangkabau.

Tradisi merantau merupakan salah satu karakter masyarakat Minangkabau yang telah berlangsung secara turun-temurun. Merantau dipandang sebagai upaya meningkatkan taraf hidup, memperluas wawasan, dan memperoleh pengalaman yang bermanfaat bagi keluarga maupun kampung halaman. Dalam perkembangannya, tidak sedikit penghulu yang menetap di luar daerah asal karena alasan pekerjaan, pendidikan, maupun kegiatan ekonomi. Keadaan tersebut menimbulkan persoalan mengenai bagaimana status dan fungsi kepemimpinan adat dijalankan ketika pemegang gelar adat tidak lagi tinggal di wilayah nagari.

Menurut hukum adat Minangkabau, perpindahan tempat tinggal tidak menghilangkan status seseorang sebagai penghulu. Gelar adat yang telah diberikan tetap melekat sepanjang yang bersangkutan tidak diberhentikan melalui mekanisme adat atau melakukan pelanggaran yang menyebabkan hilangnya kepercayaan kaum. Hal ini menunjukkan bahwa, legitimasi seorang pemimpin adat berasal dari pengakuan masyarakat adat, bukan dari tempat domisili. Selama masih menjalankan kewajiban terhadap kaum dan menjaga hubungan dengan masyarakat yang dipimpinnya, kedudukannya tetap diakui dalam struktur adat (Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat, 2018).

Di Nagari VIII Koto, Kecamatan Guguk, Kabupaten Lima Puluh Kota, kondisi tersebut menjadi fenomena yang menarik untuk dikaji. Sebagian pemegang gelar adat memilih tinggal di perantauan, tetapi tetap mempertahankan hubungan dengan kaum dan kampung halamannya. Keterlibatan mereka dalam kegiatan adat dilakukan melalui berbagai cara, seperti menghadiri musyawarah penting, memberikan arahan kepada anggota kaum, membantu penyelesaian sengketa, serta memberikan dukungan terhadap kepentingan sosial masyarakat. Dalam keadaan tertentu, pelaksanaan tugas sehari-hari dapat dibantu oleh penghulu lain atau anggota kaum yang dituakan melalui kesepakatan bersama tanpa mengurangi kedudukan penghulu yang berada di luar daerah.

Berdasarkan hasil penelitian di Nagari VIII Koto, pelaksanaan kewenangan penghulu yang merantau dilakukan melalui beberapa mekanisme utama. Pertama, mekanisme representasi informal, yaitu penghulu memberikan arahan atau keputusan melalui perantara ninik mamak, mamak rumah, atau tokoh adat yang berada di nagari. Mekanisme ini tidak diatur secara formal dalam adat, tetapi berkembang sebagai bentuk penyesuaian sosial. Dalam perspektif hukum administrasi, mekanisme ini menyerupai bentuk mandat, namun tanpa dasar normatif yang jelas (Hadjon, 2008).

Berdasarkan hasil penelitian dengan penghulu yang merantau di Nagari VIII Koto, diperoleh informasi bahwa para penghulu tetap berupaya menjalankan kewenangan adat meskipun berada di luar daerah. Pelaksanaan kewenangan tersebut dilakukan melalui komunikasi dengan anggota kaum, ninik mamak, dan tokoh adat di kampung halaman, baik melalui telepon maupun media komunikasi lainnya. Namun demikian, para penghulu mengakui bahwa keterbatasan kehadiran fisik menyebabkan pelaksanaan fungsi kepemimpinan adat tidak dapat berjalan secara maksimal, terutama dalam penyelesaian sengketa adat dan pengambilan keputusan yang membutuhkan musyawarah langsung.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kerapatan Adat Nagari (KAN), diketahui bahwa KAN memiliki peran penting dalam menjaga keberlangsungan fungsi adat ketika penghulu berada di perantauan. Dalam praktiknya, KAN sering

menjadi forum musyawarah untuk menyelesaikan persoalan adat yang tidak dapat ditangani langsung oleh penghulu. Akan tetapi, KAN juga menghadapi kendala karena tidak semua keputusan adat dapat diambil tanpa keterlibatan penghulu sebagai pemegang otoritas adat dalam kaum.¹⁸

Dalam perspektif hukum tata negara, penghulu merupakan bagian dari kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui oleh negara. Pengakuan ini memiliki dasar konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pengakuan tersebut tidak hanya bersifat simbolik, tetapi juga mengandung konsekuensi bahwa negara wajib menjamin keberlangsungan fungsi dan kewenangan lembaga adat.¹⁹ Namun, pengakuan konstitusional tersebut belum diikuti dengan pengaturan operasional yang memadai. UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memang memberikan ruang bagi desa adat atau nagari untuk menjalankan kewenangan berdasarkan hak asal-usul, tetapi tidak mengatur secara eksplisit kondisi ketika pemangku adat berada di luar wilayah adatnya.²⁰ Akibatnya, pelaksanaan kewenangan penghulu yang merantau berada dalam wilayah abu-abu (*grey area*) antara pengakuan dan kekosongan norma.

Efektivitas Pelaksanaan Kewenangan Penghulu oleh Tokoh Adat yang Merantau di Nagari VIII Koto, Kecamatan Guguk, Kabupaten Lima Puluh Kota

Efektivitas pelaksanaan kewenangan berkaitan dengan sejauh mana kewenangan dapat dijalankan sesuai tujuan hukum dan menghasilkan dampak nyata dalam Masyarakat (Ali, 2021). Menurut Hans Kelsen, norma hukum dikatakan efektif apabila dipatuhi dan diterapkan dalam kehidupan sosial.²³ Dalam konteks penghulu perantau, kewenangan tetap diakui secara normatif, tetapi pelaksanaannya menghadapi kendala karena keterbatasan kehadiran langsung.

1. Efektivitas Pengambilan Keputusan Adat
Pengambilan keputusan adat yang melibatkan penghulu perantau cenderung membutuhkan waktu lebih lama karena harus melalui perantara atau menunggu kepulangan penghulu. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan tetap berjalan, tetapi kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.
2. Efektivitas Penyelesaian Sengketa Kaum
Ketidakhadiran penghulu dapat menghambat penyelesaian sengketa, terutama terkait pusako tinggi dan konflik internal kaum. Dalam kondisi tersebut, penyelesaian sering dialihkan kepada ninik mamak lain atau KAN. Meskipun masyarakat tetap mengakui penghulu perantau sebagai pemimpin adat, keterbatasan komunikasi dan kehadiran menyebabkan masyarakat lebih mengandalkan tokoh adat yang berada di nagari.
3. Efektivitas Fungsi Representasi di KAN
Keterbatasan kehadiran penghulu perantau dalam musyawarah KAN melemahkan fungsi representasinya dalam menyampaikan kepentingan kaum. Akibatnya, aspirasi kaum berpotensi tidak tersampaikan secara optimal dalam pengambilan keputusan KAN.

Analisis Efektivitas Berdasarkan Teori Implementasi Kebijakan

Menurut George C. Edwards III, keberhasilan implementasi kewenangan dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur organisasi. Keempat faktor tersebut dapat digunakan untuk menganalisis efektivitas kewenangan penghulu perantau.

1. Komunikasi. Komunikasi adat yang ideal dilakukan secara langsung melalui musyawarah. Namun, penghulu perantau lebih banyak berkomunikasi secara tidak langsung sehingga berpotensi menimbulkan keterbatasan informasi dan memengaruhi legitimasi keputusan adat.
2. Sumber Daya. Sumber daya kepemimpinan adat mencakup kehadiran, pengaruh, dan kewibawaan sosial. Ketidakhadiran penghulu di nagari menyebabkan pengaruh dan keterlibatan langsung dalam urusan adat menjadi terbatas.
3. Disposisi Pelaksana. Penghulu perantau pada dasarnya tetap memiliki komitmen menjalankan tugas adat, tetapi jarak dan keterbatasan kehadiran fisik mengurangi intensitas pelaksanaan kewenangannya.
4. Struktur Organisasi. Struktur adat Minangkabau belum sepenuhnya mengakomodasi kepemimpinan jarak jauh. Ketidadaan mekanisme yang jelas mengenai pelimpahan atau pendelegasian kewenangan menyebabkan pelaksanaan kewenangan penghulu perantau kurang adaptif.

Dengan demikian, berdasarkan teori Edwards III, efektivitas kewenangan penghulu perantau masih belum optimal, terutama akibat keterbatasan komunikasi, kehadiran, dan mekanisme kelembagaan adat.

Efektivitas Kewenangan Penghulu dalam Hubungannya dengan Pemerintahan Nagari

Dalam sistem pemerintahan nagari, adat dan pemerintahan formal berjalan berdampingan. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan ruang bagi desa adat untuk menjalankan kewenangan berdasarkan hak asal-usul. Di Nagari VIII Koto, keterbatasan kehadiran penghulu perantau menyebabkan pemerintah nagari dan tokoh adat non-penghulu lebih banyak terlibat dalam penyelesaian persoalan sosial. Kondisi ini menunjukkan adanya pergeseran sebagian fungsi adat ke arah administratif. Hasil wawancara menunjukkan bahwa pemerintah nagari tetap menghormati kedudukan penghulu sebagai pemimpin adat, tetapi dalam kondisi penghulu tidak dapat hadir, pemerintah nagari mengambil peran lebih besar dalam menangani persoalan Masyarakat.

Penilaian Efektivitas secara Keseluruhan

Pelaksanaan kewenangan penghulu oleh tokoh adat yang merantau di Nagari VIII Koto belum sepenuhnya efektif. Meskipun kewenangannya tetap diakui secara normatif, efektivitas fungsionalnya menurun karena keterbatasan kehadiran dan interaksi dengan masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan penyesuaian mekanisme pelaksanaan melalui penguatan peran KAN, pengaturan internal nagari, dan dukungan pemerintah daerah agar kewenangan penghulu tetap berjalan sesuai nilai adat Minangkabau.

Dalam hukum adat, legitimasi kewenangan tidak hanya bersumber dari pengakuan formal, tetapi juga dari kepercayaan masyarakat. Menurut Philipus M. Hadjon, legitimasi kewenangan mencakup legitimasi normatif dan sosiologis. Dalam konteks penghulu perantau, masyarakat masih menghormati gelar dan kedudukannya secara simbolik, tetapi secara fungsional cenderung lebih mengandalkan ninik mamak atau tokoh adat yang tinggal di nagari karena lebih mudah diakses dan mampu merespons persoalan secara cepat.

Tingkat kepercayaan tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor, terutama intensitas kehadiran dan komunikasi, kecepatan pengambilan keputusan, konsistensi menjalankan nilai adat, serta keberadaan tokoh adat pengganti. Penghulu yang tetap aktif berkomunikasi dan terlibat dalam urusan adat cenderung lebih mampu mempertahankan kepercayaan masyarakat, sedangkan ketidakhadiran yang berkepanjangan dapat menyebabkan pergeseran kepercayaan kepada tokoh adat lokal.

Dalam perspektif hukum tata negara, kondisi tersebut menunjukkan adanya potensi kesenjangan antara pengakuan konstitusional terhadap masyarakat hukum adat sebagaimana Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dengan praktik sosial. Menurunnya kepercayaan terhadap penghulu dapat melemahkan tatanan adat, mengubah kewenangan penghulu menjadi sekadar simbol, serta meningkatkan peran pemerintah nagari dan KAN dalam mengisi kekosongan kepemimpinan adat. Dengan demikian, kepercayaan masyarakat merupakan faktor penting dalam menjaga efektivitas kewenangan penghulu sekaligus keseimbangan antara adat dan pemerintahan formal.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai efektivitas pelaksanaan kewenangan penghulu oleh tokoh adat yang merantau dalam perspektif hukum tata negara di Nagari VIII Koto, Kecamatan Guguak, Kabupaten Lima Puluh Kota, dapat disimpulkan bahwa kedudukan hukum penghulu yang merantau tetap diakui secara adat maupun konstitusional. Pengakuan tersebut didasarkan pada Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengakui keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Penghulu yang merantau tetap memiliki legitimasi sebagai pemimpin adat karena gelar penghulu melekat pada jabatan adat yang diperoleh melalui mekanisme pengangkatan menurut adat. Namun, belum terdapat pengaturan khusus mengenai mekanisme pelaksanaan kewenangan penghulu yang berada di perantauan, sehingga dalam praktiknya masih terdapat ketidakjelasan dan kendala dalam pelaksanaan tugas adat di nagari.

Pelaksanaan kewenangan penghulu yang merantau di Nagari VIII Koto juga belum berjalan secara optimal. Keterbatasan kehadiran fisik penghulu menyebabkan hambatan dalam pengambilan keputusan adat, penyelesaian sengketa kaum, dan pelaksanaan musyawarah adat. Dalam kondisi tersebut, sebagian fungsi penghulu dijalankan oleh ninik mamak, tokoh adat lokal, atau melalui Kerapatan Adat Nagari (KAN). Meskipun masyarakat tetap mengakui penghulu perantau sebagai pemimpin adat secara formal, efektivitas kewenangannya secara fungsional mengalami penurunan akibat keterbatasan komunikasi, kehadiran, dan lambatnya penyelesaian persoalan adat.

Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, lembaga adat dan Kerapatan Adat Nagari (KAN) perlu menetapkan mekanisme yang lebih jelas mengenai pelaksanaan kewenangan penghulu yang merantau, termasuk pengaturan mengenai pelimpahan tugas sementara dan tata cara pengambilan keputusan adat untuk mencegah kekosongan kepemimpinan. Pemerintah nagari dan pemerintah daerah juga perlu memberikan dukungan regulasi dan pembinaan terhadap kelembagaan adat agar kewenangan penghulu tetap dapat dilaksanakan secara efektif sesuai perkembangan masyarakat. Di sisi lain, penghulu yang merantau perlu mempertahankan keterlibatan aktif melalui komunikasi dan koordinasi yang intensif dengan kaum serta masyarakat nagari guna menjaga legitimasi dan kepercayaan masyarakat. Masyarakat adat juga diharapkan terus mempertahankan nilai-nilai adat Minangkabau, mengutamakan musyawarah dalam penyelesaian persoalan adat, serta menghormati struktur dan kepemimpinan adat yang berlaku.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan dalam pelaksanaan penelitian ini, khususnya Pemerintah Nagari VIII Koto, Kerapatan Adat Nagari (KAN), para penghulu, ninik mamak, tokoh masyarakat, serta seluruh informan yang telah memberikan informasi dan kontribusi selama proses penelitian. Apresiasi juga disampaikan kepada Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat atas dukungan akademik yang diberikan dalam penyelesaian penelitian dan penyusunan artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Z. (2021). *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika.
- Amir, M. . (2015). *Adat Minangkabau: Pola dan Tujuan Hidup Orang Minang*. Fajar Pustaka Baru.
- Azizah, H. Y., Rachmainy, L., & Kusmayanti, H. (2022). Tahapan Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat di Nagari Tungka Kabupaten 50 Kota Melalui Lembaga KAN Berdasarkan Adat Salingka Nagari. *COMSERVA : Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat*, 2(4), 405–416. <https://doi.org/10.59141/comserva.v2i4.296>
- Azwar, W., Yunus, Y., Muliono, M., & Permatasari, Y. (2018). Nagari Minangkabau: The Study of Indigenous Institutions in West Sumatra, Indonesia. *Jurnal Bina Praja*, 10(2), 231–239. <https://doi.org/10.21787/jbp.10.2018.231-239>
- Dt. Sangguno Dirajo. (2009). *Tambo Minangkabau*. Kristal Multimedia.
- Faddillah, A. I., Albasirah, N., Ramadhani, F., & Hoktaviandri. (2026). MEMAHAMI STRUKTUR SOSIAL MASYARAKAT MINANGKABAU: KAJIAN TENTANG KEKERABATAN, LEMBAGA SOSIAL TRADISIONAL, DAN BUNDO KANDUANG. *Panorama: Jurnal Kajian Pariwisata*, 6(2).
- Fitri Nur Alifah. (2024). Undang Undang Adat : Tinjauan Pranata Hukum Adat Minangkabau dalam Teks Kuno. *Protasis: Jurnal Bahasa, Sastra, Budaya, Dan Pengajarannya*, 2(2), 234–247. <https://doi.org/10.55606/protasis.v2i2.128>
- Hadjon, P. M. (2008). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Idrus, M. (2018). *Struktur Sosial Masyarakat Minangkabau*. UNP Press.
- Jayus, J. A. (2020). Urgency of Legal Indigenous Communities' Position in Indonesian Constitutional System. *Jurnal Media Hukum*, 27(1). <https://doi.org/10.18196/jmh.20200144>
- Kato, T. (2005). *Matriarchy and Migration in Minangkabau Society*. ISEAS.
- Kusmayanti, H., Kania, D., & Puspaningrum, G. (2022). PRAKTIK BERACARA PENYELESAIAN SENGKETA ADAT SUMATERA BARAT BERDASARKAN ASAS BAJANJANG NAIK BATANGGO TURUN. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 6(2), 185–202. <https://doi.org/10.24246/jrh.2022.v6.i2.p185-202>
- Navis, A. . (2010). *Adat Minangkabau dan Upaya Pemahaman*. Balai Pustaka.
- Nurbani, S. H. dan E. S. (2022). *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Rajawali Pers.
- Nurdin, Z. (2022). Legal protection of customary rights under legal pluralism and its impact on the minangkabau society: An empirical study in the district of Lima Puluh Kota, West Sumatra. *Cogent Social Sciences*, 8(1). <https://doi.org/10.1080/23311886.2022.2045722>
- Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat. (2018). *Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari*.
- Viqria, A. A., Zatadini, N., & Iqbal, M. G. (2023). HUKUM DAN MASYARAKAT ADAT: TELAAH SOSIOLOGI HUKUM. *Jurnal Hukum Legalita*, 5(1), 96–103. <https://doi.org/10.47637/legalita.v5i1.891>