

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Nagari Kinali merupakan salah satu nagari yang cukup unik di Sumatera Barat. Keunikan tersebut dilatarbelakangi oleh kondisi masyarakatnya yang multietnis. Etnis yang terdapat di Nagari Kinali adalah Minangkabau, Jawa, Sunda, Mandailing, dan Batak. Tidak hanya hidup saling berdampingan dengan latarbelakang budaya yang berbeda, latarbelakang agama yang berbeda juga ikut mewarnai kehidupan bermasyarakat di nagari ini.¹ Dari latarbelakang kultur yang berbeda, masyarakat Nagari Kinali satu sama lain mampu menjadi potensi pembangunan di daerah tersebut. Hal ini juga bisa menjadi tantangan dan kendala tersendiri jika tidak dikelola dengan baik oleh pemerintah setempat. Keberadaan pemerintahan nagari menjadi sangat strategis di Nagari Kinali untuk menjawab segala tantangan dalam mengelola masyarakat multikultur tersebut.

Di era reformasi, tepatnya pada tahun 2001, pemerintahan di Kinali kembali pada sistem pemerintahan nagari dengan pertama-tama merujuk pada aturan di tingkat propinsi, yakni Peraturan Daerah Sumbar Nomor 9 tahun 2000. Akan tetapi pemerintahan nagari baru terealisasi pada awal tahun 2001, yaitu berdasarkan pada Perda No. 16 Tahun 2001 tingkat Kabupaten Pasaman (Sekarang Kabupaten Pasaman Barat), pada tahun yang sama masyarakat Nagari

¹ Elfitra dan Jendrius, "Perubahan Sosial dan Budaya Komunitas Perdesaan Setelah Masuknya Ekonomi Perkebunan Kelapa Sawit, dalam *Jurnal Garuda* Vol. 1. No. 1. (Mei, 2013), hal. 9.

Kinali melakukan pemilihan wali nagari (Pilwana) untuk pertama kalinya setelah reformasi. Dari hasil Pilwana diputuskan bahwa Syahrul Datuk Marajo keluar sebagai pemenang yang berhasil mengalahkan kandidat lainnya yang akan memimpin pemerintahan nagari kinali selama 6 tahun. Dalam perjalanannya, ternyata Syahrul Datuak Marajo mengundurkan diri dan digantikan oleh Syafrial yang semula menjabat sebagai Sekretaris Nagari Kinali.

Pada tahun 2006, Syafrial menghabiskan masa jabatannya sebagai Pj Wali Nagari Kinali yang kemudian digantikan oleh Mashud selaku Pjs Wali Nagari pada tahun 2006 sampai terpilihnya wali nagari yang defenitif. Pada tahun 2008 dilakukan pemilihan wali nagari di Kinali yang dimenangkan oleh Maharsal Indra. Maharsal Indra menyelesaikan masa jabatannya pada tahun 2013. Dalam tahun 2014 kembali dilakukan pemilihan wali nagari untuk periode 2014—2020 yang dimenangkan oleh Syafrial.²

Dalam pelaksanaan Pilwana di Kinali, tidak terdapat adanya kecurangan politik, baik itu konflik maupun politik uang, seperti yang sering terjadi pada pemilihan kepala daerah setingkat bupati atau gubernur. Masyarakat setempat dengan kesadaran diri masing-masing mendatangi Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang telah disediakan oleh panitia pelaksana Pilwana setempat. Akan

² *RPJM Nagari Kinali 2011-2015*, (tidak berhalaman)

tetapi sebelumnya masyarakat telah diberikakan arahan tentang tata cara pemilihan wali nagari.³

Pola pemukiman penduduk di Nagari Kinali bervariasi, mengingat daerah ini dihuni oleh berbagai etnis. Pemukiman pribumi terletak pada jalan utama daerah Kinali, sedangkan untuk pemukiman etnis Jawa terletak di daerah pedalaman, khususnya terdapat pada Jorong Padang Canduah, Bunuik, Koto Gadang, Limau Puruik, Tandikek, Bancah Kariang, dan Mudiak Labuah.

Pemerintahan Nagari Kinali berusaha menjaga keharmonisan serta terciptanya kenyamanan dalam kehidupan masyarakat setempat. Untuk menjaga kehidupan bernagari yang baik, maka Pemerintahan Nagari Kinali terus berupaya melakukan pemerataan pembangunan ekonomi dan fisik seperti pembangunan jembatan penghubung antar desa hingga melakukan pengaspalan jalan-jalan antar desa. Tujuannya agar masyarakat pendatang tidak merasa dibedakan dengan penduduk asli yang ada di kanagarian kinali. Malahan sejak meningkatnya perekonomian pada bidang perkebunan kelapa sawit, masyarakat pendatang telah mampu menandingi masyarakat asli di Nagari Kinali secara ekonomi.

Sepanjang jalan perkampungan masyarakat pendatang di Sidomulyo (Mudiak Labuah), Sidodadi (Limau Puruik) dan Koja (Koto Gadang Jaya), kita dengan mudah akan menemukan pemandangan dimana terdapatnya antenna parabola disetiap pekarangan rumah penduduk setempat. Jika dibandingkan dengan kampung-kampung lainnya di Nagari Kinali, pada ketiga lokasi tersebut

³ Israr dkk., “Dinamika Sosial Dan Praktik Demokrasi Lokal di Dalam Masyarakat Multikultur Di Nagari Kinali Pasaman Barat”, dalam *Jurnal Sosial Humaniora*, No. 580 (Mei, 2014), hal. 7.

taraf kehidupan masyarakatnya dapat dikatakan lebih berjaya. Kemudian tidak asing apabila terdapat petani yang merangkap sebagai pedagang pengumpul (*tauke*) diperkampungan tersebut.⁴

Penelitian ini membahas tentang Keberadaan pemerintahan nagari di Kinali dari tahun 2001 sampai tahun 2019. Persoalan itu sangat menarik untuk diteliti guna melihat kaitan pemerintahan nagari yang merupakan tradisi Minangkabau sebagaimana hidup dan menjalankan fungsinya dalam masyarakat yang banyak dari luar etnis Minangkabau. Pemerintah Nagari Kinali mampu memelihara keharmonisan hubungan penduduk asli dengan pendatang. Dalam kaitan itulah penulisan ini diberi judul: **“Kehidupan Bernagari Masyarakat Multietnis Di Kenagarian Kinali Pasaman Barat (2001—2019)”**.

B. Batasan Dan Rumusan Masalah

Batasan temporal penelitian ini adalah dari tahun 2001 – 2019. Tahun 2001 dijadikan sebagai batasan awal karena pada tahun itulah Kinali menjadi sebuah kenagarian berdasarkan Perda Kabupaten Pasaman No. 16 Tahun 2001. Batasan akhir tahun 2019 dipilih karena dalam tahun itu Pemerintah Nagari Kinali telah banyak memperlihatkan keberhasilan membawa masyarakat multietnis ke dalam pemerintahan Nagari Kinali menurut tradisi Minangkabau. Selain itu, masa jabatan untuk wali nagari pada periode hingga 2019 telah berakhir dan akan diseleenggarakan pemilihan wali nagari berikutnya.

⁴ Elfitra, *op.cit.*, hal. 8

Sementara untuk batasan spasial, penelitian ini adalah Nagari Kinali, Kecamatan Kinali, Kabupaten Pasaman Barat. Secara administratif Pemerintahan Nagari Kinali terbagi atas 17 jorong yaitu: Mudiak Labuah, Ampek Koto, Bancah Kariang, Tandikek, Langgam, Anam Koto Utara, Anam Koto Selatan, Padang Canduah, Bunuik, Limau Puruik, Koto Gadang, Ampek Koto Barat, Langgam Saiyo, Langgam Sepakat, Bandua Balai, Limpato, dan Sigumanti. Wilayah Nagari Kinali merupakan daerah yang banyak ditempati transmigran asal Jawa, selain itu penduduk setempat juga berasal dari etnis Mandailing dan Batak yang kemudian juga disusul oleh etnis lainnya seperti Nias yang mayoritas bekerja pada sektor pertanian dan perkebunan.

Adapun permasalahan yang dibahas lebih lanjut dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses penyelenggaraan pemerintahan nagari di Kinali setelah kembali ke nagari ?
2. Bagaimanakah reaksi etnis non minang dalam menyikapi perubahan bentuk pemerintahan dari desa ke nagari?
3. Apakah pemerintahan nagari kinali marangkul masyarakatnya yang berasal dari latarbelakang etnis/budaya yang berbeda?
4. Apakah kinerja pemerintahan nagari dirasakan oleh seluruh kalangan masyarakat kinali ?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan tentang keberadaan pemerintahan nagari yang terdapat dalam tradisi politik masyarakat Minangkabau, dalam kaitannya dengan masyarakat multietnis di Kinali Pasaman Barat. Secara spesifik penelitian ini bertujuan untuk memaparkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan nagari di Kinali dan hubungannya baik dengan masyarakat asli maupun pendatang.

Manfaat yang didapatkan dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan terhadap penelitian dengan tema yang sama kepada mahasiswa sejarah. Selain itu dapat pula menambah referensi bagi penelitian-penelitian lanjutan yang mendekati di masa depan. Lebih daripada itu diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang sejarah pemerintahan khususnya tentang bentuk pemerintahan nagari.

D. Tinjauan Pustaka

Pembicaraan tentang pemerintahan nagari telah banyak dikemukakan dalam berbagai karya tulis. Dalam buku yang berjudul *Pemerintahan Sumatera Barat Dari VOC Hingga Reformasi*, Gusti Asnan memaparkan dinamika pemerintahan nagari di Sumatera Barat yang menjadi dilema tersendiri bagi masyarakat Minangkabau khususnya. Di dalam buku itu dijelaskan tentang sejumlah perubahan stuktur dalam pemerintahan nagari hingga berlakunya

pemerintahan desa di Sumatera Barat dan kembali ke bentuk pemerintahan nagari setelah reformasi.⁵

Buku yang ditulis oleh Sri Zul Chairiyah yang berjudul *Nagari Minangkabau Dan Desa Di Sumatera Barat*, yang membicarakan bentuk dan stuktur pemerintahan nagari hingga terbentuknya stuktur pemerintahan desa di Sumatera Barat. Pada umumnya *desa* di Sumatera Barat yang sebelumnya merupakan jorong-jorong yang terdapat pada sebuah nagari. Sehingga sistem pemerintahannya pun lebih terfokus pada lingkup yang lebih kecil yang dipimpin oleh masing-masing Kepala Desa yang terpilih.⁶

Iskandar Kemal dalam bukunya yang berjudul *Pemerintahan Nagari Minangkabau dan Perkembangannya*. Dalam perkembangan pemerintahan nagari di Sumatera Barat, telah menjadi dilema tersendiri bagi masyarakat minang. Karena dalam praktiknya, fungsi dari lembaga tertentu seperti Kerapatan Adat Nagari(KAN) tidak lagi sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam sebuah nagari melainkan hanya sebagai lembaga adat yang diperlukan dalam urusan adat.⁷ Pembicaraan tentang dinamika pemerintahan nagari juga merupakan tema yang banyak dibicarakan dalam skripsi mahasiswa seperti, Well Putra Herman⁸, dan Dewi Wahyuni⁹.

⁵ Gusti Asnan, *Pemerintahan Sumatera Barat Dari VOC Hingga Reformasi*, Yogyakarta: Citra Pustaka, 2006, hal. 251.

⁶ Sri Zul Chairiyah, *Nagari Minangkabau Dan Desa Di Sumatera Barat*, Padang: Kaukus Perempuan Penyelenggara Pemilu Sumatra Barat (KP3SB), 2008, hal. 58.

⁷ Iskandar Kemal, *Pemerintahan Nagari Minangkabau Dan Perkembangannya: Tinjauan Tentang Kerapatan Adat*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009, hal. 181.

⁸ Well Putra Herman, "Dinamika Pemerintahan Di Nagari Sumpur Kudus 1983-2012", *Skripsi* Padang: Jurusan Ilmu Sejarah, FIB UNAND, 2014.

⁹ Dewi Wahyuni, "Sejarah Nagari Sasak 1983-2015", *Skripsi* Padang: FIB Universitas Andalas, 2016.

Sementara itu, penelitian tentang masyarakat Kinali telah dilakukan pula oleh beberapa peneliti diantaranya adalah Israr Iskandar,dkk., yang diberi judul “Dinamika Sosial dan Praktik Demokrasi Lokal di Dalam Masyarakat Multikultur di Nagari Kinali, Pasaman Barat”. Dalam penelitian itu digambarkan corak demokrasi yang terdapat pada masyarakat Kinali yang merupakan nagari dengan masyarakatnya multikultural. Memiliki latarbelakang budaya serta agama yang beragam, menjadi hal yang tidak mudah bagi pemerintah nagari kinali untuk selalu menciptakan keharmonisan dalam kehidupan bermasyarakat di Nagari Kinali.¹⁰

Kemudian artikel yang ditulis oleh Elfitra dan Jendrius yang berjudul “banyak menjelaskan tentang kehidupan sosial di Nagari Kinali. Dalam artikel ini digambarkan terjadinya perubahan kehidupan masyarakat setelah masuknya proyek perkebunan kelapa sawit di Nagari Kinali. Perubahan tersebut terlihat pada ekonomi masyarakatnya yang semakin membaik yang juga mempengaruhi gaya hidup masyarakat setempat.¹¹

Skripsi yang ditulis Rudi Hartono tentang “Adaptasi Sosial Etnis Jawa di Pasaman Barat Terhadap Masyarakat Lokal di Nagari Kinali”. Tulisan ini membahas proses kedatangan transmigran asal Jawa di salah satu jorong yang ada di nagari kinali serta memaparkan bentuk kehidupan masyarakat pendatang setelah mereka menjalani kehidupan selayaknya penduduk asli di Nagari Kinali. Karya ini menjadi salah satu sumber yang relevan bagi penulis untuk mengkaji

¹⁰ Israr dan Harry, *op.cit.*, hal. 8.

¹¹ Elfitra dan Jendrius, *op.cit.*, hal. 9.

pola interaksi antar pribumi dengan etnis Jawa sebagai pendatang di kenagarian Kinali.¹²

Berdasarkan tinjauan pustaka itu, penelitian ini lebih diarahkan untuk membahas tentang Pemerintahan Nagari Kinali yang sebagian besar belum dibahas oleh peneliti sebelumnya. Penelitian ini akan memfokuskan mengenai hasil dari penerapan kehidupan bernagari di Kinali yang masyarakatnya memiliki latarbelakang budaya yang berbeda-beda. Sementara pada penelitian sebelumnya hanya membahas mengenai persoalan masyarakatnya saja.

E. Kerangka Analisis

Tulisan ini mengkaji tentang keberadaan pemerintahan Nagari Kinali Kecamatan Kinali tahun 2001-2019. Permasalahan yang diteliti termasuk dalam sejarah pemerintahan.

Dalam pengertian sempit istilah pemerintahan dapat berarti sebuah kajian yang berhubungan dengan legislatif dan eksekutif dalam sebuah negara. Dalam pengertian yang luas maka pemerintahan merupakan kajian tentang negara yang bertolak dari hubungan antara semua organ negara, termasuk hubungan pemerintah pusat dengan bagian-bagian yang ada di dalam negara.¹³

Menurut I. Nyoman Sumardi yang mengutip pendapat Finer, bahwa pemerintah memiliki empat klasifikasi pengertian, yakni: *pertama*, pemerintah mengacu pada proses pemerintah, yakni pelaksanaan kekuasaan oleh yang

¹²Rudi Hartono, 2014, “Adaptasi Sosial Etnis Jawa Di Pasaman Barat Terhadap Masyarakat Lokal: studi Nagari Kinali, Kecamatan Kinali, Kabupaten Pasaman Barat”, *Skripsi*, Padang: Universitas Andalas, 2014.

¹³ Sunarso, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Yogyakarta: Ombak, 2013, hal. 1.

berwenang. *Kedua* , istilah ini juga dipakai untuk menyebut keberadaan proses itu sendiri yaitu terdapatnya aturan main tertentu. *Ketiga* , pemerintah acapkali berarti orang-orang yang mengisi kedudukan otoritas dalam masyarakat atau lembaga, artinya kantor atau jabatan-jabatan dalam pemerintahan. *Keempat*, istilah ini juga mengacu pada bentuk, metode, sistem pemerintah dalam suatu masyarakat, yakni stuktur dan pengelolaan dinas pemerintah dan hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.¹⁴ Penelitian ini akan mengkaji bentuk pemerintahan terendah di Indonesia, dalam hal ini pemerintahan nagari di Kinali. Kajian ini mengacu pada perubahan-perubahan pada setiap periode pemerintahan dan juga kehidupan masyarakat di nagari tersebut.

Nagari adalah kesatuan teritorial dan pemerintahan, yang menjadi dasar kehidupan masyarakat Minangkabau. Pada masa lampau tiap nagari mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat demokratis. Tiap nagari mempunyai balai, masjid, pasar, pandan perkuburan..¹⁵

Menurut Mansoer, nagari mempunyai wilayah sendiri dengan batas-batas alam yang jelas, dan mempunyai pemerintahan yang dihormati dan ditaati oleh penduduk nagari. Pada dasarnya, nagari adalah “republik otonom” yang dengan sesamanya membentuk federasi longgar. Federasi longgar dari “federasi republik nagari” dinamakan “luhak”.¹⁶ Pada mula pemerintahan nagari di Minangkabau lebih menonjol sifat adatnya karena didasarkan pada suku, pemerintahan suku

¹⁴ I Nyoman Sumardi, *Sosiologi Pemerintahan*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2013, hal. 18

¹⁵ Rusli Amran, *Sumatera Barat Hingga Plakat Panjang* , Jakarta: Sinar Harapan, 1981, hal. 61-61.

¹⁶ M. D. Mansoer dkk, *Sejarah Minangkabau*, Jakarta: Penerbit Bhratara, 1970, hal. 15.

dibawah pimpinan seorang penghulu, pemerintahan nagari minimal terdiri atas empat suku.¹⁷

Menurut Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000, Pemerintah Nagari adalah satuan pemerintah otonom berdasarkan asal usul di nagari dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat yang berada dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan nagari dipimpin oleh wali nagari yang dipilih langsung oleh warga nagari termasuk para perantau yang ada di nagari. Dalam menjalankan pemerintahan wali nagari didampingi oleh sekretaris nagari dan perangkat nagari lainnya.¹⁸

Nagari Kinali merealisasikan bentuk Pemerintahan Nagari setelah dikeluarkannya Perda Kabupaten Pasaman (sebelum terbentuk Kabupaten Pasaman Barat) Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Pemerintahan Nagari.¹⁹ Kembalinya Kinali ke pemerintahan nagari yang mengayomi penduduk beragam etnis dipelajari dari sisi kemampuan pemerintahan nagari memelihara keharmonisan hubungan penduduk asli dan pendatang serta partisipasi pendatang dalam pemerintahan nagari.

F. Metode Penulisan

Metode yang digunakan dalam penelitian dan penulisan skripsi ini adalah dengan menggunakan metode sejarah yang dibagi dalam empat tahapan, yaitu

¹⁷ Musyair Zainuddin, *Implementasi Pemerintahan Nagari Berdasarkan Hak Asal-usul Adat Minangkabau*, Yogyakarta: Ombak, 2008, hal. 39.

¹⁸ *Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000* (tidak berhalaman).

¹⁹ PPIM, *Himpunan Peraturan Daerah (Perda) Tentang Pemerintahan Nagari Di Sumatera Barat*, Padang: PPIM Sumatera Barat, 2004, hal. 319.

heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi.²⁰ Metode sejarah yang digunakan dalam penelitian ini berfungsi untuk memperoleh hasil rekonstruksi masa lampau secara sistematis dan obyektif sehingga dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Tahap pertama heuristik, merupakan langkah awal dari penulisan ini adalah dengan mengumpulkan sumber-sumber. Sumber-sumber tersebut didapatkan dari hasil studi perpustakaan dan wawancara dengan wali nagari dan staf, wali jorong, mantan kepala desa, tokoh masyarakat, dan masyarakat yang tinggal di daerah tersebut. Sumber primer yang mendukung objek penelitian seperti arsip dari Kantor Wali Nagari, BPS, surat kabar, arsip pribadi yang berkaitan langsung dengan Nagari Kinali. Kemudian juga dilakukan studi pustaka ke berbagai perpustakaan pada beberapa tempat seperti Perpustakaan Jurusan Sejarah Unand, Perpustakaan Unand, dan Perpustakaan Daerah Sumatera Barat.

Tahapan kedua adalah melakukan kritik sumber, untuk mendapatkan data yang valid guna menjelaskan tema penelitian ini. Tahapan selanjutnya adalah interpretasi atau penafsiran terhadap fakta sejarah yang diperoleh dari arsip, buku-buku yang relevan dengan sejarah pemerintahan dalam dinamika pemerintahan nagari maupun hasil wawancara langsung di lapangan. Tahapan ini menuntut kehati-hatian dan integritas penulis untuk menghindari interpretasi yang subjektif terhadap fakta yang satu dengan fakta yang lainnya, agar ditemukan kesimpulan atau gambaran sejarah yang ilmiah.

²⁰ Louis Gottschalk, *Mengerti Sejarah*, Yogyakarta: Ombak, 2007, hal. 50.

Tahap terakhir adalah historiografi. Historiografi merupakan proses “penggabungan” fakta-fakta dan interpretasi dimuat dalam Skripsi yang berjudul: **“Kehidupan Bernagari Masyarakat Multietnis Di Kenagarian Kinali Pasaman Barat (2001—2019)”**.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan ini terdiri dari lima yang secara berturut-turut akan menjelaskan tentang permasalahan yang dirumuskan secara kronologis. BAB I merupakan pendahuluan yang menguraikan latarbelakang masalah, batasan dan rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka analisis, metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II memaparkan gambaran umum Nagari Kinali yang menjadi lokasi penelitian. Pada bab ini terdapat empat sub bab, pertama akan memaparkan tentang sejarah dan asal-usul Nagari Kinali, sub bab kedua membahas mengenai letak dan kondisi geografis Nagari Kinali, sub bab ketiga membahas mengenai keadaan penduduk mencakup jumlah penduduk dan tingkat pendidikannya, sub bab keempat membahas mengenai transmigrasi di Nagari Kinali, dan sub bab kelima membahas tentang kondisi sosial masyarakat di Nagari Kinali (budaya dan perkawinan).

BAB III membahas tentang pembentukan kembali pemerintahan nagari di Kinali setelah kembali ke nagari. Pada bab ini terdapat tiga sub sub bab, *pertama* memaparkan bentuk pemerintahan desa di Nagari Kinali, sub bab kedua memaparkan kondisi pada masa reformasi dan semangat kembali ke nagari, dan

sub bab ketiga membahas tentang proses terbentuknya nagari kinali setelah kembali ke pemerintahan nagari.

BAB IV menjelaskan tentang Pemerintahan Nagari Kinali setelah kembali ke nagari. Pada bab ini terdapat tiga sub bab, pertama memaparkan proses pemilihan wali nagari dan pembentukkan staf nagari. Sub bab kedua memaparkan eksistensi wali jorong yang berasal dari etnis non-Minang, dan sub bab ketiga membahas mengenai hubungan sosial yang terjalin di bawah pemerintahan nagari. Bab V merupakan kesimpulan dari semua permasalahan yang diuraikan pada bab-bab sebelumnya dan menjadi jawaban atas pertanyaan dari pokok permasalahan.

