

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Semenjak kebijakan otonomi daerah diterapkan melalui UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah membuka jalan kepada setiap daerah untuk menjalankan sistem pemerintahan dalam konteks lokal. Desentralisasi atau otonomi daerah dapat diartikan pelimpahan wewenang dan kekuasaan kepada pemerintahan daerah untuk mengurus dan mengatur wilayahnya sendiri (Thoha, 2005). Setiap daerah menjadi leluasa menjalankan sistem pemerintahan yang turut mengkomodir aspirasi dan partisipasi masyarakat, dengan tujuan terwujudnya pemerintahan yang baik atau *good government*. Provinsi Sumatera Barat menyambut dengan merumuskan Perda N0. 9/2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari yang agenda besarnya kembali ke nagari. Secara tradisional masyarakat Minangkabau (Sumatera Barat) hidup berkelompok dalam suatu ikatan genealogis (Ikatan darah) dan teritorial yang otonom dengan pemerintahan yang kolektif berdasarkan hukum adat dalam sebuah sistem pemerintahan yang disebut *nagari* (Astuti et. al., 2009). Agenda tersebut harapannya menghidupkan kembali baik secara eksistensi dan esensi kehidupan bernagari setelah dua puluh tahun mati suri akibat diberlakukannya UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa yang sentralistik.

Banyak dijumpai masalah pada masa transisi desa ke nagari. Permasalahan teknis lapangan terjadi seperti bergabungnya beberapa desa menjadi satu nagari lama. Pelimpahan wewenang dari pemerintahan kabupaten kepada pemerintahan nagari yang belum terlaksana dengan baik. Pada awal kembali ke nagari hanya

Kabupaten Solok, Kabupaten Pesisir Selatan, dan Kabupaten Tanah Datar yang melimpahkan urusan otonomi kepada pemerintahan nagari (Bakaruddin et. al., 2009). Tidak kalah rumitnya juga memberikan pemahaman kehidupan bernagari kepada anggota masyarakat yang sudah tersosialisasikan hidup pada pemerintahan desa selama dua puluh tahun. Nyaris masa transisi pemerintahan desa ke nagari memakan waktu lebih dari tiga tahun. Salah satu upaya mengatasi permasalahan yang muncul adalah dengan pembaruan undang-undang. Untuk skala nasional saja undang-undang tentang otonomi daerah diawali dari UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan yang terbaru UU No. 23 / 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu Provinsi Sumatera Barat turut merevisi peraturan daerah tentang nagari yang diawali Perda No.9/2000 tentang Pemerintahan Nagari, Perda No. 7/2007 tentang Pemerintahan Nagari, dan yang terbaru Perda No. 7/ 2018 tentang Pemerintahan Nagari.

**Tabel 1. 1 Jumlah Nagari Sumatera Barat**

Kabupaten	Tahun 2004 -2020																
	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Pesisir Selatan	36	37	37	37	37	76	76	76	182	182	182	182	182	182	182	182	182
Solok	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74
Sijunjung	46	46	46	47	47	54	54	60	61	61	61	61	61	61	61	61	61
Tanah Datar	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Padang Pariaman	45	46	46	46	46	46	46	60	60	60	60	60	60	103	103	103	103
Agam	81	81	81	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82
Lima Puluh Kota	76	76	76	76	76	79	79	79	79	79	79	79	79	79	79	79	79
Pasaman	32	32	32	32	32	32	32	32	32	37	37	37	37	37	37	37	37
Solok Selatan	12	12	12	32	32	38	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39
Dharmasraya	21	21	21	21	48	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52
Pasaman Barat	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
<b>Total</b>	517	519	519	541	568	627	628	648	755	760	760	760	760	803	803	803	803

Sumber: BPS Sumatera Barat Tahun 2021

Data di atas menunjukkan hampir dua dekade jumlah nagari di Provinsi Sumatera Barat mengalami perkembangan. Respon terhadap undang-undang tentang otonomi daerah menjadi landasan terjadinya pemekaran nagari. Gelombang pertama pemekaran nagari terjadi setelah berlakunya UU. No 32/2004 tentang Pemerintah Daerah kemudian gelombang kedua setelah berlakunya UU No. 6/2014 tentang Desa dan UU. No 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada saat gelombang pertama hampir semua kabupaten di Provinsi Sumatera Barat melakukan pemekaran nagari. Terhitung dari 517 nagari pada tahun 2004 menjadi 760 nagari pada tahun 2014 berarti bertambah sebanyak 243 nagari. Lonjakan pemekaran nagari gelombang pertama terjadi pada tahun 2011 – 2012 dimana nagari meningkat dari 648 nagari menjadi 755 nagari berarti bertambah sebanyak 107 nagari. Pemekaran nagari paling signifikan terjadi di Kabupaten Pesisir Selatan yang bertambah sebanyak 146 nagari. Kemudian disusul Kabupaten Dharmasraya 31 nagari, Kabupaten Solok Selatan bertambah 28 nagari, Kabupaten Padang Pariaman bertambah 15 nagari, Kabupaten Sijunjung bertambah 15 nagari, Kabupaten 50 Koto bertambah sebanyak 3 nagari, Kabupaten Pasaman bertambah sebanyak 5 nagari, dan Kabupaten Agam bertambah 1 nagari (*BPS Provinsi Sumatera Barat Tahun 2021*).

Kemudian Gelombang kedua terjadi setelah diberlakukannya UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.6/2014 tentang Desa yang menganggarkan dana desa pusat kisaran 1 miliar rupiah, hal ini menjadi faktor pemerintahan daerah melakukan pemekaran wilayah nagari. Lonjakan terjadi pada tahun 2016 – 2017 dari 760 nagari menjadi 803, berarti nagari bertambah sebanyak

43 nagari tepatnya itu terjadi di Kabupaten Padang Pariaman (*BPS Provinsi Sumatera Barat Tahun 2021*).

Pemekaran nagari sangat sering terjadi di *Nagari Rantau* sedangkan di *Nagari Darek* yang berada di wilayah *Luhak Nan Tigo* sangat minim terjadi. Hampir dua dekade ini semenjak kembali ke nagari di Wilayah *Luhak Nan Tigo* hanya Kabupaten Lima Puluh Kota bertambah 3 nagari, Kabupaten Agam bertambah 1 nagari bahkan Kabupaten Tanah Datar sama sekali tidak melakukan pemekaran nagari. Hal ini karena wilayah *Luhak Nan Tigo* adalah pusat dari wilayah adat di Minangkabau sehingga banyak nagari asal yang sangat otonom bersepakat untuk tidak melakukan pemekaran nagari. Kabupaten Solok tidak melakukan pemekaran karena memang jumlah nagari sudah banyak terbagi secara otonom sedangkan yang terjadi di Kabupaten Pasaman Barat banyak nagari yang belum mempunyai nomor registrasi desa sehingga adapun penambahan nagari itu tidak terdata Maulana, A. (2021, November 2021).

Pemekaran nagari tidak selalu berjalan dengan mulus. Permasalahan ada yang muncul ketika perencanaan, pelaksanaan, dan bahkan setelah nagari baru dimekarkan. Kesepakatan masyarakat nagari dan izin dari pihak adat menjadi kendala perencanaan pemekaran nagari tertunda. Koordinasi antara pihak adat dan pemerintah menjadi pemicu masalah pemekaran muncul saat proses pelaksanaan. Kemudian sumber daya manusia yang kurang memadai ditambah nagari baru yang belum mandiri dan diperparah batas nagari menjadi persoalan berbuah konflik adat menjadi masalah pada nagari-nagari yang baru dimekarkan. Hal ini terjadi pada

pemekaran wilayah Nagari Padang Limau Sundai, Kecamatan Sangir Jujuan, Kabupaten Solok Selatan (Nefrianti, 2020).

Pemekaran nagari rupanya menyimpan banyak masalah. Aktor utama dalam masalah pemekaran nagari adalah antara pemerintah formal, masyarakat adat nagari, dan kelompok masyarakat pelopor pemekaran nagari. Masyarakat nagari terpolakan menjadi pihak yang pro dan kontra terhadap rencana pemekaran yang akan dilaksanakan. Seharusnya dengan dilakukannya pemekaran nagari mampu meningkatkan pelayanan dan pembangunan, yang terjadi malah menjadi pemicu masalah yang mengganggu keteraturan sosial nagari (Pratiwi, 2021).

Dewasa ini pemekaran wilayah nagari secara yuridis telah diatur dalam UU No. 6/2014 tentang Desa dan Permendagri No. 1 /2017. Jumlah penduduk, luas wilayah, sarana dan prasarana di suatu nagari merupakan beberapa syarat mengapa nagari atau desa harus dimekarkan karena jika dibiarkan pelayanan masyarakat dan pembangunan tidak bisa berjalan dengan baik. Persoalannya berdirinya suatu nagari bukanlah pemenuhan syarat dari administrasi saja, adanya perubahan dimekarkan atau digabung pertimbangan adat tentang wilayah tersebut menjadi kajian yang memakan waktu dan proses dialektika di berbagai pihak terkhususnya antara pemerintah nagari dan masyarakat adat nagari. Musyawarah menjadi jalan panjang untuk pembahasan pembagian hak yang adil seperti aset nagari, tanah ulayat, dan batas nagari. Karena itu suasana perbedaan pandangan antara pemerintah dan masyarakat adat acap kali muncul menjadi masalah.

Dalam penelitian ini permasalahan pemekaran nagari peneliti temukan di Nagari Sungai Kunyit Kecamatan Sangir Balai Janggo Kabupaten Solok Selatan

yang terhambat lantaran otoritas tradisional menolak pemekaran. Wacana pemekaran Nagari Sungai Kuyit muncul semenjak tahun 2015. Bersamaan dengan pemekaran 3 Nagari di Kecamatan Sangir dan Kecamatan Pauh Duo. Bahkan proposal pemekaran sempat diminta oleh DPRD kepada pemerintah nagari. Pada saat itu pihak otoritas tradisional di Nagari Sungai Kuyit belum merespon dengan serius sehingga rencana pemekaran tidak menunjukkan adanya pergerakan. Pada tahun 2016 progres pemekaran mulai digarap oleh pelopor pemekaran tingkat jorong yaitu Jorong Koto Sungai Kuyit, Jorong Sungai Tengah, dan Jorong Log Batu Sandi dengan membentuk panitia komite pemekaran. Progres tersebut hasilnya mendapatkan nama nagari, tanda tangan dukungan masyarakat, dan perumusan proposal. Puncaknya pergerakan pemekaran kembali masif pada tahun 2020 – 2020 tepatnya pada tanggal 27 Juli 2021 Bupati Kabupaten Solok Selatan mengirim surat himbauan dengan Nomor: 090/023/Dinsos PMD/N-21 kepada seluruh kecamatan untuk melakukan pemekaran nagari. Nagari Sungai Kuyit merupakan salah satu nagari yang berpotensi untuk dimekarkan. Kabar ini kemudian ditanggapi oleh pihak pemerintahan nagari pada tanggal 4 September 2021 dengan mengadakan rapat diseminasi tentang rencana pemekaran wilayah Nagari Sungai Kuyit yang dihadiri oleh Camat Sangir Balai Janggo, wali nagari beserta perangkat nagari, wali jorong, Bamus, LPMN, KAN, tokoh adat, tokoh agama, dan perwakilan pemuda, dan panitia pelopor pemekaran tingkat jorong.

Dalam rapat diseminasi tersebut camat, wali nagari, bamus, tokoh pemuda, dan panitia pemekaran menyatakan setuju untuk mengajukan pemekaran nagari dengan alasan pelayanan masyarakat dan pembangunan sedangkan otoritas

tradisional menolak pemekaran nagari. Walaupun ada penolakan pemerintahan nagari bersama pelopor pemekaran melanjutkan progres dengan melengkapi persyaratan pemekaran yang tertera dalam proposal pemekaran.

Kondisi Nagari Sungai Kuyit sangat layak untuk dimekarkan. Wilayah administratif Nagari Sungai Kuyit saat ini sudah berusia 14 tahun setelah dimekarkan pada tahun 2007. Jumlah penduduk sebanyak 9.542 jiwa dengan 2.244 rumah tangga (Kecamatan Sangir Balai Janggo Dalam Angka, 2021). Terlebih lagi jorong yang berada jauh dari pusat pemerintahan nagari menjadi yang terdampak antas kondisi Nagari Sungai Kuyit saat ini yaitu Jorong Log Batu Sandi, Jorong Sungai Tengah, dan Jorong Koto Sungai Kuyit.

Nagari Sungai Kuyit sebagai nagari adat sekaligus pusat Kerajaan Rantau XII Koto diasumsikan peneliti menjadi alasan otoritas tradisional menolak. Begitupun tanah ulayat di Nagari Sungai Kuyit yang menjadi aset produktif masyarakat adat. Pemekaran Nagari Sungai Kuyit bagaimanapun akan bersinggungan dengan dua hal tersebut. Saat ini otoritas tradisional mapan secara kekuasaan dan ekonomi dikarenakan pengelolaan tanah ulayat dan teritorial adat yang masih stabil.

Beberapa penelitian relevan tentang pemekaran berikut turut mendukung penelitian ini penting untuk diangkat. *Pertama* kasus pemekaran nagari di Kecamatan Lunang yang terlalu dipaksakan yang berdampak pada ketidaksiapan secara sumber daya dengan memekarkan 9 nagari baru dan membentuk 1 kecamatan (Saputra, 2016). *Kedua* kasus pemekaran di Nagari Kampung Ulakan Kabupaten Padang Pariaman menjelaskan pelayanan masyarakat dan pembangunan

kemudian dana desa menjadi motif pemerintah daerah dalam pemekaran nagari. Turut juga melakukan mobilitas penduduk dalam memenuhi syarat batas minimal nagari dimekarkan (Fernando, 2019). Kasus pemekaran kedua nagari tersebut sama – sama mengupayakan pelayanan dan pembangunan dengan pemekaran nagari walaupun ada usaha dipaksakan. Realitas ini mendukung kasus pemekaran Nagari Sungai Kuyit yang terhambat untuk diteliti, sedangkan secara penduduk, sumber daya, dan permasalahan di lapangan sangat layak untuk dimekarkan.

*Ketiga* kasus dalam penerapan Perda No.1 / 2013 tentang pembentukan 43 nagari baru di Kabupaten Padang Pariaman (Suryadi,2020). Kelompok plural yang mempengaruhi kinerja birokrasi diantaranya elit birokrasi, elit partai politik, otoritas tradisional seperti *ninik mamak*, tokoh masyarakat nagari. Konflik dimulai dari hasil pemekaran yang dimulai semenjak kembali ke nagari yang dirasakan oleh otoritas tradisional dan elit birokrasi pada tahun 2004 dimana banyak nagari yang tidak terakomodir. Temuan lainnya dimana konflik itu damai setelah pemerintahan Provinsi Sumatera Barat mengklarifikasi kekeliruan dalam menyesuaikan Perda No.1/2013 dengan UU No. 6/2014 tentang Desa dan menandatangani surat rekomendasi Perda No.1/2013. Dalam kasus penelitian ini menjelaskan pemekaran nagari akan berbuah konflik bila didalamnya terdapat banyak kepentingan. Penelitian relevan ini dapat memberi gambaran bahwasanya permasalahan pemekaran di Nagari Sungai Kuyit menjadi arena terjadinya perbedaan kepentingan antara pemerintah nagari dan otoritas tradisional.

Studi di atas menunjukkan realitas pemekaran nagari yang diharapkan mampu memberikan dampak yang lebih baik untuk pelayanan dan pembangunan. Masalah

yang timbul terjadi pada nagari baru akibat belum memadainya SDA dan sarana fisik. Dalam kajian birokrasi ditemukan masalah pemekaran nagari menjadi terkatung akibat banyaknya kepentingan yang terlibat. Permasalahan yang muncul seperti yang ditemukan oleh studi terdahulu memperkuat peneliti bahwa masalah dalam pemekaran nagari tetap eksis untuk diangkat dalam sebuah penelitian. Terhambatnya pemekaran Nagari Sungai Kuyit sekarang menjadi permasalahan yang sangat penting untuk diteliti. Sungai Kuyit sebagai pusat kerajaan adat tentunya menegaskan otoritas tradisional masih mendominasi, hal itu ditunjukkan dengan menolak untuk dimekarkan. Disisi lain pihak kelompok pelopor pemekaran dan pemerintah mengusung pemekaran Nagari Sungai Kuyit. Perbedaan kepentingan keduanya sangat menarik untuk diteliti.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Pemekaran nagari merupakan suatu usaha dalam membentuk nagari baru dengan tujuan pelayanan dan pembangunan yang lebih baik. Setelah dimekarkan nagari baru menjadi mandiri dapat mengelola urusan pelayanan masyarakat, pemberdayaan, dan pembangunan dengan dana desa yang diterimanya. Oleh karena itu nagari yang telah memenuhi syarat dan kriteria seharusnya segera mungkin untuk merancang dan merencanakan pemekaran nagari.

Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan pada tanggal 27 Juli 2021 mengirim surat himbauan kepada seluruh kecamatan untuk melakukan pemekaran nagari dengan Nomor: 090/023/Dinsos PMD/N-21. Nagari Sungai Kuyit merupakan salah satu nagari yang berpotensi untuk dimekarkan. Nagari Sungai Kuyit sudah memenuhi syarat untuk dimekarkan. Pemerintahan Nagari Sungai Kuyit

menindak peluang baik ini dengan mengadakan rapat diseminasi rencana pemekaran nagari pada tanggal 4 September 2021. Dalam rapat tersebut ternyata pihak otoritas tradisional menolak pemekaran. Progres pemekaran Nagari Sungai Kuyit masih terhambat lantaran pihak *ninik mamak* yang diwakilkan oleh ketua KAN menolak pemekaran nagari.

Memahami kasus rencana pemekaran Nagari Sungai Kuyit ada dua hal penting yang menjadi sorotan. *Pertama* terhambatnya pemekaran nagari berarti berdampak kepada pelayanan dan pembangunan yang dijalankan oleh pemerintahan nagari tidak terlaksanakan dengan baik terkhususnya amat terasa pada jorong-jorong yang jaraknya jauh dari pusat pemerintahan nagari. *Kedua* adanya hal penting yang dipertahankan oleh pihak otoritas tradisional di Nagari Sungai Kuyit sehingga menolak pemekaran. Untuk menjawab masalah yang telah disarikan dalam penelitian ini, peneliti merumuskan pertanyaan penelitian yaitu: **“Mengapa pemekaran wilayah nagari menjadi terhambat ? “**

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Dari latar belakang dan rumusan masalah yang telah dijelaskan oleh penulis, penelitian ini mempunyai arah dan tujuan yang harus dicapai.

#### **a. Tujuan Umum**

Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan terhambatnya pemekaran nagari.

#### **b. Tujuan Khusus**

- 1) Mendeskripsikan dinamika perkembangan Nagari Sungai Kuyit periode sebelumnya.

- 2) Mendeskripsikan kronologis rencana pemekaran Nagari Sungai Kunyit terkini.
- 3) Mendeskripsikan alasan pemerintahan nagari mengusung pemekaran nagari.
- 4) Mendeskripsikan alasan otoritas tradisional menolak pemekaran nagari.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Harapannya dari hasil penelitian ini dapat bermanfaat baik secara akademik demi keberlangsungan disiplin ilmu sosiologi dalam mengkaji topik tentang pemekaran nagari ataupun secara praktis yang dapat bermanfaat untuk para praktisi birokrasi pemerintahan dan pembangunan terkhususnya pada level nagari atau desa, antara lain sebagai berikut:

##### **a. Manfaat Akademik**

Adapun manfaat akademik dari penelitian ini untuk Menambah kajian sosiologis mata kuliah Sosiologi Pembangunan.

##### **b. Manfaat Praktis**

- 1) Memberi saran dan masukan terhadap pemerintahan nagari terkait penyelesaian rencana pemekaran nagari yang terhambat.
- 2) Memberi saran dan masukan terhadap pemerintahan nagari terkait cara alternatif lainnya dalam pemecahan masalah pelayanan dan pembangunan.

#### **1.5 Tinjauan Pustaka**

##### **1.5.1 Pemekaran Nagari**

Sebelum menjelaskan pengertian pemekaran wilayah nagari lebih jauh mula-mula kita pahami terlebih dahulu apa itu nagari. Banyak sumber punya cara tersendiri untuk memulai dari mana menjelaskan konsep nagari. *Tambo* (asal usul

orang Minangkabau) adat dan alam Minangkabau merupakan salah satu sumber utama yang kemudian oleh para ahli dikembangkan relevansi konsepnya dengan keadaan terkini. Sejarah terbentuknya nagari adalah proses pembauran dan penggabungan beberapa komunitas keluarga besar dari garis keturunan ibu (*matrilineal*). Tingkatan kuantitas dan kualitas kelompok mulai dari *taratak*, *dusun*, *koto*, dan *nagari* (Navis, 1984).

Nagari adalah sebuah wilayah dengan kesatuan masyarakat hukum adat yang terdiri dari himpunan beberapa suku, yang mempunyai harta kekayaan sendiri dan berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya dan memilih pimpinan pemerintahan (Amir, 1997). Berdirinya sebuah nagari harus memenuhi syarat fisik diantaranya *basasok bajurami* (mempunyai batas-batas nagari), *balabuah batapien* (nagari memiliki prasarana akses jalan penghubung dan tempat mandi), *barumah tanggo* (mempunyai rumah hunian), *bakorong bakampuang* (adanya tali ikatan keturunan penghubung diantara kelompok), *basawah baladang* (mempunyai lahan pertanian), *babalai bamusajik* (mempunyai balai adat dan masjid), *bapandam pakuburan* (tersedianya lahan pemakaman) (Manan, 1995).

Nagari adalah komunitas adat yang mempunyai hak otonom seutuhnya. Nagari layaknya sebuah negara yang berhak mengatur urusannya sendiri. Setiap nagari terkoordinasi dengan pusat kerajaan Pagaruyung (Bakaruddin et al., 2009). Raja tidak bersifat absolut mengatur, keberadaanya sebagai simbol mengikat persatuan sistem kekerabatan matrilineal. Adat istiadat sepenuhnya menjadi pegangan sistem pemerintahan berjalan. Sedikit perbedaan struktur penghulu antara nagari di wilayah *Darek* dan *Rantau*. Nagari di *Darek* kedudukan penghulu suku

setara menganut kelarasan *Bodi Caniago*. Sedangkan di *Rantau* memakai *rajo* atau sebagai pemimpin dan koordinator para penghulu suku yang dibawahinya dan setiap penghulu kaum mempunyai tingkatan hirarki biasanya ini menganut kelarasan *Koto Piliang* (Manan, 1995).

Agenda besar dari terbitnya undang undang otonomi daerah adalah penataan kembali wilayah administratif salah satunya dengan pemekaran wilayah. Pemekaran wilayah mempercepat efisiensi dan efektivitas birokrasi, pembangunan, dan mobilitas masyarakat. Penggabungan atau pembentukan wilayah baru dengan perangkat pemerintahan dan prasarana fisik yang memadai merupakan pengertian umum dari pemekaran wilayah baik itu tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan, maupun desa.

Nagari atau nama lain dari desa merupakan desa adat di Provinsi Sumatera Barat. Nagari sudah melalui masa-masa dramatis dari perubahan undang-undang. Periode yang paling membekas pada saat implementasi UU/No. 05/1979 tentang Pemerintah Desa membawa perubahan besar terhadap kesatuan nagari yang otonom. Tujuannya untuk menyeragamkan pemerintahan unit terendah menjadi desa dengan harapan terwujudnya pemerintahan yang efektif dan efisien yang dapat meningkatkan partisipasi masyarakat. Implementasi di lapangan memecahkan nagari menjadi beberapa desa. Dampak yang terjadi kesatuan nagari yang otonom terpecah ke beberapa desa. Antara nagari dan desa berasal dari otoritas berbeda. Nagari yang mengakar kuat pada adat istiadat dengan otoritas tradisional sedangkan desa lembaga pemerintahan cerminan birokrasi modern yang menjalankan fungsi administrasi yang bersifat sentralistik. Dalam posisi seperti itu pemerintahan desa

berjalan selama dua dekade. Keduanya menunjukkan hubungan saling mendominasi yang tidak jarang memicu konflik (Manan, 1995).

Periode berikutnya setelah diterbitkannya UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah yang membawa semangat otonomi daerah. Respon Provinsi Sumatera Barat dengan Perda No. 09/ 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari yang agenda utamanya kembali ke nagari. Permasalahannya Pemerintahan Kabupaten masih enggan membagi wewenang urusan pemerintahannya pada nagari. Kurang memadai kapasitas aparat pemerintahan nagari dan status quo pemerintahan kabupaten menjadi alasannya. Tidak aneh kalau kembali ke nagari membutuhkan waktu lebih kurang tiga tahun.

Lanjutan revisi undang undang tentang otonomi daerah yaitu UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah kemudian UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah membawa semangat pemekaran nagari. Pemekaran nagari melonjak setelah keluarnya kebijakan tentang dana desa. Karena perimbangan jumlah desa atau nagari yang berpengaruh terhadap besaran APBD pemerintahan daerah. Banyak pemerintahan daerah untuk melakukan pemekaran nagari. Efisiensi dan efektifitas pelayan publik, pemerataan pembangunan, dan percepatan pembangunan menjadi alasan kenapa terjadi pemekaran nagari. Pemekaran nagari menyangkut stabilitas masyarakat adat minangkabau. Mengakali sengketa urusan adat pemekaran nagari di Provinsi Sumatera Barat hanyalah pengertian wilayah administratif saja dan banyak nagari-nagari hasil pemekaran masih dalam kesatuan dengan hukum adat dari nagari asal (Pratiwi, 2021).

Dewasa kini regulasi pemekaran desa atau desa adat mengacu pada Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa. Dalam pasal 8 poin 3 Undang-Undang No. 6/2014 tentang desa merincikan syarat dan ketentuan pembentukan desa atau desa lainnya. Persyaratan itu meliputi batas usia desa minimal lima tahun. Batas minimal jumlah penduduk atau kepala keluarga yang berbeda di setiap wilayah. Wilayah Jawa 6.000 jiwa atau 1.200 kepala keluarga, Bali 5.000 jiwa atau 1.000 kepala keluarga, Sumatera 4.000 jiwa atau 800 kepala keluarga, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara 3.000 jiwa dan 600 kepala keluarga, Nusa Tenggara Timur 2.500 jiwa dan 500 kepala keluarga. Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 jiwa dan 400 kepala keluarga. Wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara 1.500 jiwa dan 300 kepala keluarga. Wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 jiwa dan 200 kepala keluarga. Wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 jiwa dan 100 kepala keluarga (Raharjo, 2021).

Persyaratan berikutnya adalah akses transportasi penghubung wilayah yang memadai. Terciptanya kerukunan bagi masyarakat desa dengan menyesuaikan kehidupan sosial budaya adat setempat. Memiliki potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam penunjang kebutuhan ekonomi masyarakat desa. Mempunyai batas-batas desa yang berlandaskan hukum dan diakui oleh pemerintahan formal. Perangkat pemerintahan desa dalam kinerja dan dana operasional desa yang memadai (Raharjo, 2021).

Terfokus pada pemekaran nagari undang-undang desa sifatnya hanya memberi syarat dan arahan prosedur. Pemekaran wilayah berarti adanya pemisahan wilayah untuk dibentuk nagari baru hal ini turut memperbincangkan struktur adat, tanah ulayat, aset nagari, dan batas nagari. Untuk itu pemekaran nagari perlu mempertimbangkan UU No 6/2014 tentang Desa, Perda tentang nagari, ketentuan adat, dan kesepakatan masyarakat adat.

### 1.5.2 Birokrasi Pemerintahan Nagari

Pemerintahan nagari idealnya mempunyai tiga urusan pokok yaitu adat, agama, dan pemerintahan dalam adat disebut "*tungku tigo sajarangan / tali tigo sapilin*" dimana adat dipimpin oleh penghulu, agama dipimpin oleh ulama, pemerintahan dipimpin oleh *cadiak pandai*. Setiap jabatan adat diduduki oleh para *niniak mamak* sesuai dengan hasil musyawarah dan *sako* atau gelar adat yang dimilikinya. Oleh karena itu adat sudah mengatur bagaimana pemerintahan nagari berjalan (Manan, 1995).

Terbentuknya nagari melalui proses yang panjang meliputi penggabungan kelompok-kelompok kecil sampai pada sistem pemerintahan yang mengatur suatu entitas yang lebih luas. Artinya bentuk nagari sebagai model tatanan kehidupan dan pemerintahan telah mengalami beberapa perubahan. Setidaknya ada peristiwa penting yang turut juga merubah desain model organisasi pemerintahan nagari menuju birokrasi modern. peristiwa itu adalah sebelum, ketika, dan sesudah UU No. 5 /1979 diberlakukan.

*Pertama* masa penjajahan turut merubah bentuk organisasi pemerintahan nagari. Pemerintahan nagari mulai diperkenalkan dengan model organisasi

birokrasi modern. Masyarakat nagari masih tetap memakai hukum adat. Bidang pemerintahan di setiap sektor wilayah diatur oleh sistem kolonial belanda. Mekanisme kerja pemerintahan ditentukan oleh sistem kolonial belanda. Peran *ninik mamak* tetap dilibatkan dalam berbagai posisi pengawasan untuk stabilitas kedudukan belanda dalam nagari (Manan, 1995).

*Kedua* setelah indonesia merdeka nagari menjadi bagian sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pemerintahan nagari menerapkan model birokrasi dalam bentuk organisasi modern dengan dibentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Nagari (DPRN) sebagai lembaga legislatif, pemerintahan nagari yang dikepalai oleh wali nagari dan dibantu dewan harian nagari yaitu staff dan wali jorong yang membantu jalanya pemerintahan. Wali nagari dipilih melalui proses pemilu. Pihak adat hanya mengatur urusan adat dan dipisahkan dengan urusan administrasi pemerintahan namun keberadaan masyarakat adat masih sangat dihargai (Manan, 1995).

*Ketiga* ketiga berlakunya undang undang UU No.5/1979 tentang Desa. Nagari berubah baik secara nama dan esensinya menjadi desa. Bahkan terjadi pemecahan wilayah nagari menjadi beberapa desa. Nagari dengan menjadi desa seutuhnya hanya menjalankan fungsi birokrasi dan administrasi semata. Wali nagari atau kepala desa menjadi kepala eksekutif sekaligus legislatif yang bergantung pada pemerintahan di atasnya. Bisa dikatakan nagari mati suri selama dua puluh tahun dengan pemerintahan yang uniformitas dan sentralistik ini (Manan, 1995).

*Keempat* setelah berlakunya UU No. 22/ 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No.5/1979 tentang Pemerintahan Desa. Agenda besarnya adalah memberi otonomi kepada setiap daerah untuk mengurus daerahnya sendiri. Sumatera barat bergegas untuk kembali lagi ke nagari dengan mengesahkan Perda No. 9/2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari. Pada praktiknya menjumpai banyak kendala. Model pemerintahan desa yang sebelumnya membuat nagari biasa tergantung sehingga kemandirian nagari perlu waktu untuk bangkit. Model pemerintahan yang dijalankan tetap birokrasi modern yang terintegrasi dengan sistem adat ((Bakaruddin et. al., 2009).

### **1.5.3 Otoritas Tradisional Minangkabau**

Konsep ini adalah hasil adopsi dari konsep otoritas tradisional Weber untuk menjabarkan karakteristik otoritas tradisional masyarakat Minangkabau. Otoritas tradisional adalah unit teritorial tertua bersifat otonom yang terjaga secara kesinambungan (Manan,1995). Berbeda dari pandangan Weber, otoritas tradisional Minangkabau mempunyai tiga karakteristik.

*Pertama* nagari- nagari selayaknya negara-negara mini yang satu sama dan lainnya otonom. Eksistensi dan esensi tetap terjaga tanpa terpengaruh oleh pergantian pemimpin. Kaula nagari dipandang sebagai anggota warga yang dipimpin oleh pejabat resmi, para spesialis, dan dewan- dewan. Dewan nagari mempunyai hak dan kewajiban memutuskan kebijakan yang dibutuhkan nagari. Para pemimpin mempunyai deskripsi tugas yang sudah diatur secara adat dengan jelas. Masa kepemimpinan terbatas dan apabila gagal melaksanakan tugas akan diganti.

*Kedua* musyawarah menjadi jalan dalam pengambilan keputusan atau kesepakatan baik itu untuk penyelesaian sengketa atau di luar sengketa. Ini merupakan ciri demokrasi Minangkabau. *Ketiga* dalam nagari otoritas terbagi dan terpilah dan terbagi dalam berbagai kepemimpinan seperti *mamak rumah*, *mamak kaum*, *datuk suku*, *tigo tungku sajarangan*, *tali tigo sapilin*, dan wali nagari. Distribusi otoritas dan batas –batas kekuasaan yang kelas.

#### **1.5.4 Pendekatan Sosiologis**

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori birokrasi yang dikembangkan oleh Manan (1995), tepatnya dalam mengkaji implementasi UU No. 05/1979 tentang Pemerintahan Desa di Provinsi Sumatera Barat. Singkatnya pada saat implementasi UU No. 05/1979 tentang Pemerintahan Desa, nagari di Sumatera Barat dimekarkan menjadi beberapa desa. Bentuk dari pemerintahan desa dapat dikatakan sebagai cerminan dari penerapan birokrasi modern yang merupakan personifikasi dari birokrasi legal rasional teorinya Weber.

Weber dapat dikatakan sebagai tokoh yang meletakkan pondasi dasar pembahasan birokrasi modern (Albrow, 2005). Munculnya birokrasi modern ditandai dengan perkembangan kapitalisme yang membawa efek domino terhadap komunikasi modern, demokrasi, dan perkembangan penduduk di Eropa Barat yang begitu pesat. Sistem kapitalisme diadaptasikan dalam organisasi pemerintah yang berlandaskan rasionalitas yang melekat pada tindakan efektif dan efisien (Jonhson, 1990). Dalam bentuk idealnya Weber menyebutnya dengan birokrasi legal rasional dengan beberapa karakteristik diantaranya spesialisasi, hirarki, sistem aturan, impersonalitas, standar karier, dan efisiensi (Mustafa, 2013).

Birokrasi memerlukan otoritas yang terdapat dalam organisasi masyarakat agar terwujudnya keteraturan sosial. Konsep otoritas menjadi penting untuk menjawab adanya keteraturan dalam masyarakat. Otoritas adalah wewenang dan hak untuk mengatur, memerintah, dan mempengaruhi karena didukung oleh pengakuan sosial, peraturan, dan norma yang mendasari keteraturan sosial (Johnson, 1990). Masyarakat menjadi teratur karena ada otoritas yang dipatuhi. Setidaknya dalam organisasi masyarakat ada tiga bentuk otoritas yaitu otoritas karismatik, otoritas tradisional, otoritas legal rasional. Otoritas karismatik wewenang yang dimiliki seorang individu karena kualitas kepribadian yang luar biasa yang berbeda dari manusia pada umumnya semisalnya para nabi agama – agama besar. Otoritas tradisional wewenang yang dimiliki melekat pada keyakinan mapan terhadap tradisi yang sudah ada secara turun temurun. Otoritas legal rasional wewenang yang bersumber dari prosedur sistematis, kualifikasi, dan peraturan formal yang sah. Ini juga yang mendasari ciri dari birokrasi legal rasional atau birokrasi modern yang ada dalam organisasi pemerintahan formal (Weber, 2005).

Manan (1995) mengatakan dalam masyarakat Minangkabau otoritas tradisional masih sangat dominan. Otoritas tradisional Minangkabau mempunyai karakteristik yang otonom, demokratis, dan desentralisasi otoritas. Eksistensinya mengakar dalam kesatuan sosial masyarakat nagari dengan dasar sosiologis, ekonomi, dan politik yang kuat. Ditengah – tengah itu penerapan birokrasi modern melalui undang – undang diwujudkan dalam bentuk organisasi pemerintah formal katakan itu adalah birokrasi modern. Interaksi antara otoritas tradisional dan birokrasi modern sudah dimulai semenjak zaman kolonial. Kemudian masuk zaman

orde lama, orde baru, dan pasca otonomi daerah. Perjalanan panjang keduanya berangsur membawa perubahan terhadap nagari dalam bentuk yang lebih adaptif.

Implementasi UU No. 05 /1979 tentang Pemerintah Desa merupakan bentuk nyata penerapan birokrasi modern yang membawa perubahan besar terhadap kesatuan nagari yang otonom. Undang- undang ini merupakan kebijaksanaan sejauh mungkin untuk menyeragamkan unit pemerintahan terbawah seluruh indonesia menjadi pemerintahan desa. Tujuannya adalah untuk memperkuat pemerintahan desa agar lebih mampu menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan penyelenggaraan administrasi desa yang makin meluas, efektif, dan efisien (Manan, 1995). Pelaksanaan undang – undang ini dengan memekarkan kesatuan wilayah nagari yang otonom menjadi beberapa desa sebanyak jumlah jorong atau korong di nagari tersebut. Implementasi UU No 05/1975 tentang Pemerintahan Desa merupakan bentuk konkrit yang dimaksudkan dengan Weber mengenalkan birokrasi modern sebagai organisasi untuk mengelola masyarakat yang bisa mengatur mekanisme pemerintah dengan efisien (Mustafa, 2013).

Perhatian Manan (1995) terhadap teori birokrasi legal rasional tidak membatasi pada lingkup internal birokrasi terkait kinerja pegawai dalam implementasi pemerintahan desa, lebih dari itu turut juga menjelaskan hubungan eksternal birokrasi terkait fungsi terhadap masyarakat serta perubahan sosial yang terjadi akibat penerapan undang- undang tersebut dalam masyarakat nagari. Nagari yang merupakan kesatuan wilayah adat otonom mengakar kuat pada adat istiadat dan otoritas tradisional. Posisi seperti ini menunjukkan adanya dua kekuatan dan otoritas yang berbeda dalam tatanan kehidupan bernagari, pemerintahan desa

dengan birokrasi modern yang merupakan personifikasi dari birokrasi legal rasional Weber dan nagari dengan kekuatan otoritas tradisional yang kadang keduanya bisa saling bertentangan. Manan (1995) mengatakan persaingan dan konflik antara kedua bentuk otoritas itu tidak dapat dielakan terutama mengingat kedua bentuk otoritas itu mempunyai basis- basis sosiologis, ekonomis, dan politis yang berbeda.

Penerapan birokrasi modern membawa semangat modernitas, itu tercermin dalam ciri birokrasi modern yang rasional, efektif, dan efisien (Lauer, 1989). Efektifitas dan efisiensi diterjemahkan dalam program pemerintah melalui penerapan undang – undang. Penerapan tersebut bukan hanya berlaku bagi pegawai birokrasi sendiri bahkan membawa konsekuensi terhadap cara melayani, mengatur, dan mengelolah masyarakat. Pemerintah formal sebagai aktor birokrasi modern membawa semangat ini dalam mengelola masyarakat. Pemekaran nagari menjadi beberapa desa merupakan gambaran konkrit birokrasi modern itu terwujud. Tujuan meningkatkan partisipasi masyarakat dengan mendekatkan urusan administrasi yang lebih efektif dan efisien idealnya dalam pandangan birokrasi modern seharusnya berhasil. Namun hal ini tidak berlaku sepenuhnya dalam masyarakat nagari dengan otoritas tradisional yang masih mendominasi. Ada pandangan berbeda yang menjadi kepentingan otoritas tradisional yang merintangangi pemekaran nagari pada saat itu. Otoritas tradisional memandang dengan memecah nagari menjadi beberapa desa akan merusak adat Minangkabau di suatu nagari, karena kesatuan adat adalah keutuhan nagari itu sendiri atau dalam ungkapan adat disebut juga “*adat salingka nagari*”. Walaupun pada akhirnya implementasi UU No. 05/1979 tentang Pemerintahan Desa berhasil diterapkan dengan adanya penyeimbang

agar adat dan tradisi nagari tetap lestari dengan dirtebitkan Perda No 13/ 1983 tentang KAN yang dilembagakan untuk menjamin kesatuan wilayah teritorial nagari yang otonom.

Secara teoritis penetrasi birokrasi modern sampai ke tingkat teritorial terendah di nagari Minangkabau telah merubah sistem stratifikasi sosial masyarakat. Nagari yang terpecah menjadi beberapa desa membuka peluang posisi kepemimpinan berdasarkan otoritas legal dalam hirarki pemerintahan semakin meluas (Manan, 1995). Dominasi otoritas legal rasional dalam birokrasi modern mengorbkan aspek emosional, hubungan pribadi, dan tradisi dalam masyarakat (Johnson, 1990).

Dalam menjelaskan pemekaran Nagari Sungai Kuyit yang terhambat peneliti meletakkan pada kerangka berfikir Manan (1995) di atas. Ada beberapa kemiripan antara penerapan pemerintahan desa di Sumatera Barat yang dijelaskan di atas dengan kasus pemekaran Nagari Sungai Kuyit yang terhambat. Birokrasi modern melalui Penerapan UU No. 05/1979 tentang Pemerintahan Desa sama pentingnya dengan keberadaan pemerintah daerah dan pemerintah nagari membawa semangat otonomi daerah berdasarkan UU No. 23 / 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 06/2014 tentang Desa memandang pemekaran nagari langkah terwujudnya birokrasi pemerintahan yang efektif dan efisien. Dalam penelitian ini hal ini akan menjelaskan pemerintah formal melalui mekanisme birokrasi mengusung pemekaran nagari. Otoritas tradisional dalam hal ini sama – sama melihat pemekaran nagari sebagai ancaman yang akan merusak keamanan adat, tradisi, dan nilai dalam kesatuan wilayah nagari yang otonom.

Yang menjadi penting dalam penelitian ini adalah dominasi otoritas tradisional di Nagari Sungai Kuyit menolak pemekaran Nagari Sungai Kuyit. Karena dengan menjelaskan bagaimana dominasi otoritas tradisional di Nagari Sungai Kuyit, terhambatnya pemekaran nagari menemukan jawabannya. Pandangan otoritas tradisional tentang penerapan pemerintahan desa yang memecahkan nagari menjadi beberapa desa akan merusak “*adat salingka nagari*” mengawali asumsi peneliti terkait alasan otoritas tradisional menolak pemekaran Nagari Sungai Kuyit. Manan (1995) mengatakan dominasi otoritas tradisional memiliki basis sosiologis, ekonomi, dan politis yang kuat. Ini juga yang akan dijelaskan oleh peneliti sehingga ditengah penetrasi birokrasi modern semakin kuat otoritas tradisional tetap mampu mempertahankan dominasinya.

Tentunya keberadaan Nagari Sungai Kuyit sudah mengalami perubahan yang diakibatkan penetrasi birokrasi modern. Manan (1995) mengatakan perubahan itu terjadi ke arah yang adaptif. Ketika peneliti dapat menjelaskan perubahan yang terjadi dalam masyarakat adat Nagari Sungai Kuyit akibat dari penerapan birokrasi modern periode sebelumnya semakin memperkuat adanya perbedaan kepentingan dan tujuan antara birokrasi pemerintahan dan otoritas tradisional dalam mewujudkan keteraturan sosial dalam masyarakat nagari, dalam hal ini adalah pemekaran Nagari Sungai Kuyit.

### **1.5.5 Penelitian Relevan**

Adapun beberapa penelitian tentang nagari dimaksud sebagai sumber referensi dan komparasi fokus kajian yang diteliti. Penelitian merupakan suatu usaha untuk memeriksa atau menyelidiki kebenaran suatu fakta, fenomena, dan

realita. Penelitian relevan menyajikan konsep-konsep umum tentang topik yang ingin diangkat dalam penelitian berikutnya. Berikut penelitian relevan tentang pemekaran nagari.

*Pertama* penelitian Saputra (2016) yang berjudul “Dampak Pemekaran Nagari Terhadap Pelayanan Publik Di Nagari Lunang Utara dan Nagari Lunang Barat Pasca Pemekaran Nagari (2009-2013)”. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana dampak pemekaran nagari terhadap pelayanan publik?”. Tujuan penelitian ini mendeskripsikan dampak pemekaran nagari terhadap pelayanan publik. Hasil temuan penelitian ini mengungkapkan SDM, keuangan, kelengkapan organisasi yang belum siap menjalankan pelayanan publik dengan prima. Hal ini terjadi karena permasalahan kecamatan lunang terlalu memaksakan pemekaran 9 nagari dan 1 kecamatan baru dalam kurun waktu kurang dari tiga tahun.

*Kedua* penelitian Fernando (2019) yang berjudul “Analisis Faktor Pemekaran Nagari Kampung Gelapung Ulakan Di Kabupaten Padang Pariaman”. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Apa faktor-faktor nagari untuk dimekarkan?”. Tujuan dari penelitian ini mendeskripsikan dan menganalisis faktor – faktor nagari dimekarkan. Hasil penelitian ini mengungkapkan faktor pendorong dilakukannya pemekaran nagari adalah efektifitas pelayanan administratif dan pembangunan. Kemudian alokasi dana desa yang turun dari pusat sebesar 1 miliar juga menjadi alasan untuk dimekarkan. Temuan lainnya diungkapkan adanya mobilisasi penduduk untuk memenuhi batas minimal nagari untuk dimekarkan.

*Ketiga* penelitian Pratiwi (2021) yang berjudul “Pemekaran Nagari dan Asetnya (Studi di Nagari Kurai Taji, Kabupaten Padang Pariaman)”. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana partisipasi masyarakat dan pengelolaan aset nagari dalam pemekaran nagari?”. Tujuan penelitian ini mendeskripsikan partisipasi masyarakat dan pengelolaan aset nagari di dalam pemekaran nagari. Dalam proses pemekaran nagari partisipasi tokoh adat dan niniak mamak terlibat aktif dan pemekaran hanya untuk wilayah pemerintahan saja untuk asetnya tetap dikelola bersama.

*Keempat* penelitian Suryadi (2020) yang berjudul “Kontestasi Elit Birokrasi Pemerintah Dalam Pelaksanaan Perda No.1 Tahun 2013 Tentang Pembentukan 43 Nagari di Kabupaten Padang Pariaman”. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana terjadinya konflik peraturan daerah No. 1 tahun 2013 tentang pembentukan 43 nagari baru di Kabupaten Padang Pariaman?” dan “Mengapa pada akhirnya konflik dapat diselesaikan dengan damai?”. Tujuan penelitian *pertama* menjelaskan kronologi terjadinya konflik Perda No.1 Tahun 2013, *kedua* menjelaskan penyebab terjadinya konflik melalui kronologi, dan *ketiga* menjelaskan faktor yang menyebabkan konflik dapat didamaikan. Hasil penelitian ini mengungkapkan birokrasi pluralis memperlihatkan wujudnya menjadi konflik dalam Perda No.1 / 2013 tentang pembentukan 43 nagari baru di Kabupaten Padang Pariaman. Kelompok plural yang mempengaruhi kinerja birokrasi diantaranya elit birokrasi, elit partai politik, otoritas tradisional seperti Ninik Mamak, tokoh masyarakat nagari. Konflik dimulai dari hasil pemekaran yang dimulai semenjak kembali ke nagari yang dirasakan oleh otoritas tradisional dan elit birokrasi pada

tahun 2004 dimana banyak nagari yang tidak terakomodir. Temuan lainya dimana konflik itu damai setelah pemerintahan Provinsi Sumatera Barat mengklarifikasi kekeliruan dalam menyesuaikan Perda No.1/2013 dengan UU No. 6/2014 tentang Desa dan menandatangani surat rekomendasi Perda No.1/2013.

Penelitian relevan diatas menggambarkan realitas yang mendukung penelitian ini penting untuk diangkat. Melihat hasil penelitian relevan mengungkapkan pemekaran nagari membawa dampak positif terhadap efektifitas pembangunan dan pelayanan. Dibalik itu ternyata ada usaha memaksa, mengakali aset tanah ulayat, dan terjadi konflik menandakan ada masalah dalam pemekaran yang memerlukan jawaban yang berbeda. Oleh karena itu peneliti disini mengupayakan jawaban itu dengan mengangkat penelitian ini. Melihat karakteristik Nagari Sungai Kunyit yang unik sangat menarik untuk diteliti mengapa pemekaran yang mampu mengatasi masalah pembangunan malah ditolak oleh otoritas tradisional setempat.

## **1.6 Metode Penelitian**

### **1.6.1 Tipe Pendekatan Penelitian**

Tipe pendekatan kualitatif menjadi pilihan yang tepat dalam penelitian ini. Penuturan ahli mengatakan penelitian kualitatif adalah salah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang – orang yang diamati (Taylor, 1992). Pendekatan kualitatif berupaya untuk mengungkapkan makna sesungguhnya suatu fenomena dan realita dari sudut pandang orang-orang yang mengalaminya. Asumsi dasar penelitian kualitatif untuk menjelaskan kenyataan empirik tidak bisa dilepaskan pada konteks sosio – historis yang terjadi.

Dalam penelitian kualitatif untuk mendapatkan data berupa ucapan, tulisan, dan perilaku dalam suatu fenomena atau realitas menggunakan cara wawancara mendalam dan observasi. Upaya yang dilakukan oleh peneliti dalam penelitian kualitatif meliputi pengumpulan, pengelompokan, menafsirkan, dan menyajikan data. Data menjadi penguat perolehan makna sesungguhnya sehingga dapat menggambarkan dan menjelaskan kebenaran sebuah fenomena dan realitas.

Tipe penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Kata-kata seperti menguraikan, menggambarkan, menerangkan, dan menjelaskan merupakan makna lain dari kata deskriptif. Sederhananya peneliti berusaha mendeskripsikan fenomena dan realitas yang diteliti. Penuturan ahli mengatakan penelitian deskriptif adalah karakteristik penelitian yang mengungkapkan secara spesifik berbagai fenomena yang ada didalam masyarakat.

### **1.6.2 Informan Penelitian**

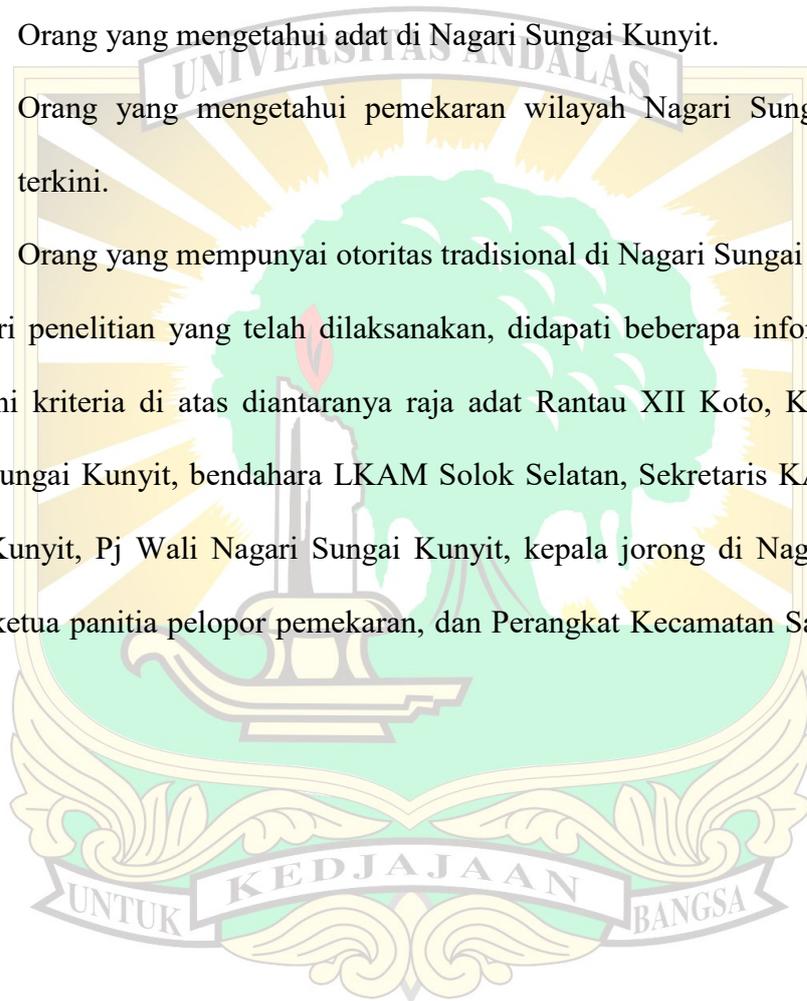
Dari siapa informasi itu diperoleh, dalam penelitian kualitatif dikenal dengan istilah informan penelitian atau subjek penelitian. Informan atau subjek penelitian merujuk pada orang yang memberikan informasi terkait situasi, kondisi, dan latar penelitian. Informan penelitian adalah orang yang memberikan informasi tentang dirinya ataupun orang lain atau suatu kejadian atau suatu hal kepada peneliti atau wawancara mendalam (Afrizal, 2014).

Informan dalam penelitian ini adalah kelompok pelopor pemekaran, Pemerintahan Nagari Sungai Kuyit, dan pihak *ninik mamak* di Nagari Sungai Kuyit. Dalam memilih target informan peneliti menentukan kriteria yang memenuhi kebutuhan penelitian, cara ini diistilahkan dengan *purposive sampling*.

*Purposive sampling* adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu (Sugiyono, 2019). Kriteria umum dari informan penelitian ini adalah orang yang terlibat dalam rencana pemekaran Nagari Sungai Kunyit. Adapun kriteria khusus dari informan dalam penelitian ini sebagai berikut.

1. Orang yang mengetahui urusan pemerintahan di Nagari Sungai Kunyit.
2. Orang yang mengetahui adat di Nagari Sungai Kunyit.
3. Orang yang mengetahui pemekaran wilayah Nagari Sungai Kunyit terkini.
4. Orang yang mempunyai otoritas tradisional di Nagari Sungai Kunyit.

Dari penelitian yang telah dilaksanakan, didapati beberapa informan yang memenuhi kriteria di atas diantaranya raja adat Rantau XII Koto, Ketua KAN Nagari Sungai Kunyit, bendahara LKAM Solok Selatan, Sekretaris KAN Nagari Sungai Kunyit, Pj Wali Nagari Sungai Kunyit, kepala jorong di Nagari Sungai Kunyit, ketua panitia pelopor pemekaran, dan Perangkat Kecamatan Sangir Balai Janggo.



Adapun nama – nama informan dalam penelitian ini sebagai berikut:

**Tabel 1. 2 Informan Penelitian**

No	Nama	Umur	Jabatan
1.	Mardianto, S.T.P Tantua Rajo Sailan	34	1. Raja Adat Kerajaan Rantau XII Koto 2. Ketua KAN Nagari Sungai Kunyiit Periode 2022 – 2027 3. Ketua Koperasi Basaba
2.	Muslim, S.Pd	52	Camat Kecamatan Sangir Balai Janggo
3.	Rinaldi, S.Sos, M.H.	44	1. PJ Wali Nagari Sungai Kunyiit tahun 2021 – 2022 2. Kasipem Kecamatan Sangir Balai Janggo tahun 2022 – Sekarang 3. DPMN Kabupaten Solok Selatan tahun 2014 – 2020 4. TIM Pemekaran Kabupaten tahun 2015 - 2018
4.	H. Mat Musa Dt Rajo Penghulu	68	1. Ketua KAN Nagari Sungai Kunyiit tahun 2007 – 2022 2. Bendahara Koperasi Basaba
5.	Khairuman Dt Bandaro Kayo	62	1. Penghulu Pucuk Nagari Sungai Kunyiit 2. Bendahara Tanah Ulayat
6.	Rusli Dt Rangkayo Basa	53	1. Sekertaris KAN Nagari Sungai Kunyiit tahun 2022 – 2027 2. PJ Wali Nagari Sungai Kunyiit tahun 2020 – 2021 3. Sekretaris Nagari Sungai Kunyiit tahun 2001 – 2020
7.	Ramadhan Dt Rajo Palembang	47	Bendahara LKAAM Kabupaten Solok Selatan tahun 2022 – 2027
8.	Saprijal, S.I.P	44	Ketua Bamus Nagari Sungai Kunyiit tahun 2019 – 2024
9.	Emi Susnawati, S.E	33	1. Ketua Panitia Pemekaran Nagari Koto Lamo Sungai Kunyiit 2. Kepala Jorong Koto Sungai Kunyiit tahun tahun 2017 – 2019
10.	Ikhsan Eka Putra	40	Kepala Jorong Mercu tahun 2019 - 2022
11.	Ema Susnawati	30	Kepala Jorong Koto Sungai Kunyiit tahun tahun 2022 – 2025
12.	Alex Sandro	30	Kepala Jorong Sungai Tengah tahun 2022 - 2025
13.	Herman	46	Kepala Jorong Koto Sungai Kunyiit tahun 2022 – 2025
14.	Fitri	35	Kepala Jorong Log Batu Sandi tahun 2022 – 2025
15.	Maisri	46	Kepa Jorong Sungai Takuk tahun 2019 – 2022
16.	Moh Efendi	44	Kasi Kesra Nagari Sungai Kunyiit

Sumber: *Data Primer Tahun 2022*

### 1.6.3 Data yang Diambil

Afrizal (2016) menuturkan terkait data yang diambil dalam penelitian kualitatif adalah berupa kata-kata (lisan maupun tulisan) dan perbuatan – perbuatan manusia tanpa adanya upaya untuk mengangkat data yang telah diperoleh. Angka hanya sebagai simbol bahasa untuk menerangkan sesuatu sebagai contoh data- data dasar seperti jumlah penduduk, luas wilayah, waktu, dan lain sebagainya. Data yang dianalisis tetaplah berupa kata-kata dan perbuatan manusia. Dalam penelitian

kualitatif sumber data terbagi menjadi dua yaitu data primer dan data sekunder (Sugiyono, 2019):

1. Data primer diperoleh dari hasil wawancara bersama informan penelitian. Informan yang dimaksud adalah orang yang mengalami langsung suatu kejadian peristiwa dalam topik penelitian. Artinya informan merupakan sumber utama bukanlah perantara. Informasi tersampaikan secara lisan diarahkan pada rumusan masalah dan tujuan penelitian melalui pertanyaan wawancara. Wawancara berlangsung selama sebulan. Adapun informasi yang diperoleh diantaranya dinamika perkembangan Nagari Sungai Kuyit periode sebelumnya, Kasus pemekaran terkini, alasan panitia pelopor pemekaran dan pemerintah mengusung pemekaran, dan alasan otoritas tradisional Minangkabau menolak pemekaran Nagari Sungai Kuyit.
2. Data sekunder diperoleh bukan dari sumber data utama. Biasanya data berupa tulisan yang telah dikumpulkan orang lain dari sumber data utama. Dokumen yang telah terkumpul pada lembaga atau instansi terkait merupakan salah satu bentuk data sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari kantor Wali Nagari Sungai Kuyit berupa data demografis dan geografis, Bamus Nagari Sungai Kuyit berupa data hasil rapat diseminasi pemekaran, Panitia pelopor pemekaran nagari berupa data proposal pemekaran.

#### **1.6.4 Teknik dan Alat Pengumpulan Data**

Teknik mengacu pada cara-cara dan langkah-langkah strategis. Teknik pengumpulan data adalah langkah paling strategis dalam melakukan penelitian (Sugiyono, 2019). Sedangkan alat mengacu pada apa yang dipakai dalam

melakukan sesuatu. Begitu juga dalam mengumpulkan data cara dan langkah-langkah dalam menggunakan alat pengumpulan yang tepat menjadi penentu kualitas data yang dikumpulkan. Data data tidak tepat memungkingkan hasil penelitian yang sia-sia.

Peneliti memilih observasi (pengamatan) dan wawancara sebagai teknik dan alat pengumpulan data yang tepat dalam penelitian ini. Observasi adalah pengamatan dan pencatatan terhadap objek penelitian dengan konteks situasi dan kondisi yang terjadi. Sederhananya observasi adalah pengamatan dan pencatatan yang sistematis terhadap gejala-gejala yang diteliti (Sudjana, 2012). Alasan menggunakan observasi agar peneliti dapat mengamati tingkah laku aktual dari obyek penelitian. Dengan observasi peneliti dapat melihat bagaimana keterkaitan antara konteks lingkungan dan tindakan informan.

Wawancara dalam pengertian teknis adalah upaya untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan oleh peneliti dengan cara bertanya langsung kepada informan sebagai orang yang diwawancarai. Sederhananya kegiatan Tanya jawab dengan arah dan tujuan. Menurut Hopkins mengatakan wawancara adalah suatu cara untuk mengetahui situasi tertentu di dalam kelas dilihat dari sudut pandang yang lain. Wawancara yang umum digunakan dalam penelitian adalah metode wawancara mendalam dan wawancara terstruktur. Pada penelitian kali ini menggunakan metode wawancara mendalam. Wawancara mendalam merupakan proses menggali informasi secara mendalam, terbuka, dan bebas dengan masalah dan fokus penelitian dan diarahkan pada pusat penelitian (Moleong, 2005). Adapun

definisi dari wawancara terstruktur adalah pertanyaan-pertanyaan yang mengarahkan jawaban dalam pola jawaban yang dikemukakan.

### 1.6.5 Proses Penelitian

Proses penelitian diawali dengan menyusun pedoman wawancara bersama dosen pembimbing lima hari setelah seminar proposal, tepatnya pada hari Senin 30 Januari 2022. Sebelum melakukan wawancara peneliti meminta berita acara hasil rapat diseminasi rencana pemekaran Nagari Sungai Kunyit, sekaligus meminta data sekunder yang dibutuhkan dalam penulisan bab II. Wawancara dibagi tiga kelompok informan yaitu pihak pemerintah, kelompok pelopor pemekaran, dan pihak *ninik mamak* yang terlibat dalam rencana pemekaran nagari. Wawancara dilaksanakan secara luring dan daring. Luring sebanyak 12 informan dan daring sebanyak 2 informan. Wawancara daring dilakukan bersama Ketua Bamus Nagari Sungai Kunyit dan Kepala Jorong Log Batu Sandi.

Wawancara pertama dilakukan pada hari Selasa 8 Februari 2022 bersama kepala Jorong Mercuri periode 2019 - 2022 yang sebelumnya pada tahun 2015 -2018 pernah menjadi pendamping desa. Wawancara pertama memberi gambaran awal kronologis munculnya isu rencana pemekaran dan pihak yang terlibat didalamnya salah satu nama yang ditekankan Bapak Rusli Dt Rangkayo Basa (53 tahun). Lanjut setelahnya pada hari Kamis 10 Februari 2022 melakukan wawancara bersama Pj Wali Nagari Sungai Kunyit Bapak Rinaldi, S.Sos, M.H (43 tahun), kebetulan beliau sebelum menjadi Pj wali nagari pernah bekerja di Dinas PMN Kabupaten Solok Selatan dan menangani pemekaran nagari, disini peneliti mendapatkan informasi

lebih lebih lengkap mengenai alasan pemerintah daerah melakukan pemekaran nagari.

Pada hari Selasa 14 Februari 2022 wawancara dilakukan bersama Bapak Rusli Dt Rangkayo Basa (53 tahun), beliau adalah birokrat senior yang berasal dari kalangan *niniak mamak*. Beliau pernah menjadi kepala Desa Muktitama, Sekretaris Nagari Sungai Kuyit selama 20 tahun dari tahun 2001 – 2020, dan menjadi Pj Wali Nagari Sungai Kuyit dari tahun 2020 sampai Oktober tahun 2021. Dalam wawancara ini peneliti mendapatkan pemahaman yang lengkap dan berimbang. Informasi yang didapatkan dari wawancara ini mengenai sejarah Nagari Sungai Kuyit, dinamika yang terjadi selama pemerintahan desa dan pemekaran nagari pada tahun 2007, alasan pemerintah mengusung pemekaran nagari, dan alasan *ninik mamak* menolak pemekaran nagari.

Dalam kurun waktu satu minggu kemudian peneliti telah melakukan wawancara bersama Kepala Jorong dan Kepala Bamus di Nagari Sungai Kuyit. Baru pada hari Senin 21 Februari 2022 melakukan wawancara bersama Saudara Emi Susnawati (32 tahun) beliau adalah ketua panitia pemekaran tingkat jorong. Wawancara bersama, yang menjelaskan alur dari kasus pemekaran Nagari Sungai Kuyit, progres pemekaran, dan motif dibalik rencana pemekaran Nagari Sungai Kuyit.

Kemudian wawancara bersama *ninik mamak* memakan waktu dua minggu. Beberapa wawancara yang dilakukan bersama *ninik mamak* diantaranya bapak Ramadhan Dt Rajo Palembang (49 tahun) pada hari Rabu 23 Februari 2022, Bapak H. Mat Musa Dt Rajo Penghulu (67 tahun) pada hari Jum'at 25 Februari 2022,

Bapak Hairuman Dt Bandaro Kayo (60 tahun) pada hari Selasa 1 Maret 2022, dan Bapak Mardianto, S.TP Inyiak Tantua Rajo Sailan (33 tahun) pada hari Senin 7 Maret 2022. Informasi yang dicari dalam wawancara bersama *ninik mamak* adalah alasan menolak pemekaran Nagari Sungai Kunyit. Terakhir pada hari Kamis 9 Maret melakukan triangulasi bersama Bapak Muslim (49 tahun) Camat Sangir Balai Janggo.

Penelitian ini cukup membutuhkan usaha lebih. Dalam membuat janji bersama informan dari kalangan *ninik mamak* dan raja diharuskan langsung ke rumah informan. Komunikasi menggunakan telepon seluler sangat tidak dianjurkan karena dipandang tidak sopan. Alur ini dengan sabar dijalani pada akhirnya mengantarkan peneliti dapat diizinkan melakukan wawancara bersama Raja Adat Kerajaan Rantau XII Koto yaitu Mardianto, S.T.P Tantua Rajo Sailan (33 tahun).

#### **1.6.6 Unit Analisis**

Unit analisis merupakan pemilihan fokus kajian sebuah penelitian. Fokus yang dimaksud adalah siapa dan apa yang akan diteliti. Unit analisis berhubungan dengan pemilihan siapa dan apa yang akan diteliti dalam upaya memahami permasalahan yang menjadi tujuan penelitian. Secara garis besar terdapat dua unit analisis dalam ilmu sosial yaitu individu dan kelompok. Siapa yang menjadi unit analisisnya adalah kelompok dan individu yang terlibat dalam rencana pemekaran Nagari Sungai Kunyit yaitu *ninik mamak*, pemerintahan nagari, BAMUS, dan Panitia Pemekaran Nagari tingkat jorong.

### 1.6.7 Analisis Data

Analisis data adalah proses pengkajian sistematis terhadap data untuk menentukan bagian-bagian, serta hubungan bagian-bagian itu dengan keseluruhan dengan cara mengkategorikan data dan mencari hubungan antara kategori. Analisis data merupakan aktivitas yang terus menerus dilakukan dalam penelitian kualitatif (Afrizal, 2014). Jika dijelaskan secara teknis analisis data meliputi proses dan upaya memahami informasi seksama, mencatat setiap jawaban penting, memperhatikan kerangka berfikir logis dari informan, fokus pada alur pertanyaan yang dirancang oleh peneliti, membagi data dengan kategori tertentu, menghubungkan data dengan fokus kajian yang diteliti.

Analisis data bisa juga ketika proses wawancara berlangsung, analisis disini dimaksud peneliti tidak saja menangkap makna dari simbol bahasa lisan namun juga menangkap makna setiap simbol yang didapatkan. Data sekunder atau data primer keduanya perlu dianalisis. Analisis Data bertujuan menyederhanakan data supaya lebih mudah diinterpretasikan. Analisis data dalam penelitian kualitatif penekanan utamanya adalah usaha untuk menginterpretasikan data dalam bentuk kualitatif.

Catatan lapangan baik itu data primer atau data didasarkan pada persoalan dan tujuan kajian yang sedang diteliti. Hasil catatan lapangan kemudian dianalisis dengan cara tertentu. Salah satunya analisis data kualitatif menggunakan prinsip Miles dan Huberman dengan membagi analisis data dalam empat tahap dan kategori.

### 1. Pengumpulan Data

Peneliti mencatat kembali seluruh data hasil wawancara dan observasi di lapangan. Dalam pengumpulan data hasil wawancara dan observasi dituliskan secara deskriptif dan reflektif (Moleong,2005). Deskriptif menulis temuan lapangan secara alami sesuai yang didapatkan melalui panca indra sedangkan Reflektif adalah data yang ditulis berupa kesan dalam proses wawancara dan observasi. Pada saat ini peneliti mencatat ulang hasil wawancara dan observasi, setelah atau ketika wawancara dan observasi berlangsung.

### 2. Reduksi Data

Reduksi data adalah proses menyederhanakan data dengan maksud fokus pada tujuan penelitian (Moleong, 2005). Upaya yang dilakukan bisa berupa menggolongkan, menajamkan, membuang, memilih, dan mengorganisasikan data. Pada tahap ini peneliti berpedoman pada tujuan penelitian dan pertanyaan penelitian.

### 3. Tahap Penyajian Data

Setelah data benar-benar dianalisis kemudian menyajikan hasil temuan lapangan berupa kategori atau pengelompokan. Miles dan Huberman menganjurkan menggunakan matrik dengan diagram untuk menyajikan hasil penelitian agar lebih efektif (Moleong, 2005). Pada tahapan ini peneliti memasukan data yang telah direduksi ke dalam matrik. Dalam matrik tersebut peneliti membagi point-point penting alasan mengusung pemekaran dan otoritas tradisional menolak pemekaran.

#### 4. Menarik Kesimpulan

Dalam penarikan kesimpulan perlu ketepatan berpikir logis terhadap hasil kodifikasi data yang telah disajikan. Peneliti berusaha untuk menginterpretasikan hasil temuan lapangan adalah proses dalam menarik kesimpulan (Moleong, 2005). Pada tahapan ini peneliti berusaha menginterpretasikan data yang telah disajikan dalam matrik. Interpretasi peneliti dengan memberi pandangan yang berimbang antara yang mengemukakan pemekaran dan yang menolak pemekaran. Mengantisipasi kekeliruan dalam menyimpulkan hasil temuan lapangan, peneliti mengecek keabsahan interpretasi dengan cara mencetak ulang proses kodifikasi dan penyajian data untuk memastikan tidak kesalahan yang dilakukan

#### 1.6.8 Definisi Operasional Konsep

1. Birokrasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan, Pemerintahan Kecamatan Sangir Balai Janggo, dan Pemerintahan Nagari Sungai Kunit.
2. Otoritas tradisional yang dimaksud dalam penelitian ini adalah raja adat/alam dan *niniak mamak* di Nagari Sungai Kunit.
3. Minangkabau yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suku bangsa pribumi masyarakat Sumatera Barat yang mengatur cara hidup berdasarkan adat istiadat.
4. Rencana yang dimaksud dalam penelitian ini adalah usaha merumuskan ide, gagasan, konsep, dan langkah-langkah teknis dalam mempersiapkan pekerjaan, kegiatan, atau kehidupan diwaktu yang akan datang.

5. Pemekaran nagari yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pembentukan nagari baru dengan membagi nagari menjadi dua atau lebih wilayah pemerintahan yang berbeda dengan tujuan pelayan publik, pemerataan pembangunan, dan percepatan pembangunan yang lebih baik.
6. Pemerintahan nagari yang dimaksud dalam penelitian ini adalah organisasi pemerintah yang mempunyai wewenang urusan administrasi, pelayanan, dan pembangunan masyarakat nagari.
7. Alasan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah ungkapan pembuktian yang diarahkan pada kesimpulan terhadap suatu sikap, tindakan, dan perilaku.
8. Dinamika yang dimaksud dalam penelitian ini adalah perubahan masyarakat adat di Nagari Sungai Kuyit sebagai dampak dari penerapan undang – undang.
9. Kronologis yang dimaksud dalam penelitian ini adalah urutan waktu dalam penyusunan sejumlah kejadian atau peristiwa.

#### **1.6.9 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian menjelaskan dimana tempat penelitian dilakukan. Lokasi penelitian memberi gambaran dasar mengenai konteks budaya dan masyarakatnya. Penelitian ini dilakukan di wilayah administratif Nagari Sungai Kuyit. Nagari Sungai Kuyit berada di Kecamatan Sangir Balai Janggo Kabupaten Solok Selatan Provinsi Sumatera Barat. Nagari Sungai Kuyit dipilih menjadi lokasi penelitian karena pusat dari kerajaan adat Rantau XII Koto.

### 1.6.10 Jadwal Penelitian

Penelitian ini dilakukan selama 10 bulan dimulai dari bulan Februari sampai bulan November tahun 2022. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 1. 3 Jadwal Penelitian**

No.	Keterangan	Tahun 2022									
		Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Agu	Sep	Ok	Nov
1.	Menyusun Pedoman Wawancara	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2.	Pengumpulan Data	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
3.	Analisis Data	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4.	Penulisan Laporan Penelitian	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
5.	Ujian Komprehensif	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

