

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dalam melaksanakan tugas dan untuk mempermudah akses baik dalam segi pembangunan, pendidikan, kesehatan, maupun dalam penggunaan APBD terdapat istilah desentralisasi, dimana desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerah mulai dari kebijakan, perencanaan sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi.<sup>1</sup> Menjalankan suatu pemerintahan dalam mewujudkan tujuan dari suatu negara tentunya hal itu tidaklah mudah, dapat dikategorikan susah. Untuk menjangkau beberapa daerah atau sulit untuk tersentuh dikarenakan geografis ataupun bentuk dari kondisi negara Indonesia yang terdiri dari banyak pulau sehingga mengakibatkan ada beberapa daerah yang terhambat dalam segi pembangunan, maupun dalam konteks pendidikan, dan sebagainya.

Perkembangan Reformasi di Indonesia terhitung sangat cepat serta dapat memperlihatkan proses desentralisasi yang cukup baik. Oleh karena itu munculah suatu kebijakan yang diatur dalam undang-undang yang disebut *Otonomi Daerah* sebagai salah satu wujud dari desentralisasi itu sendiri. Istilah otonomi merupakan istilah yang sudah mulai tidak asing lagi bagi sebagian kalangan masyarakat luas, dikarenakan sudah mulai maraknya praktek dari otonomi daerah itu sendiri di beberapa daerah yang ada di Indonesia. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa

---

<sup>1</sup>.Dikutip dari Iswan Kaputra, *Dampak Otonomi daerah di Indonesia*: Edisi 1, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, tahun 2013.

Indonesia, otonomi adalah pola pemerintahan sendiri. sedangkan otonomi daerah yaitu adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>2</sup>

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>3</sup> Artinya daerah diberikan kewenangan dalam mengatur serta mengurus wilayahnya sendiri dan daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah guna kepentingan masyarakat bersama di wilayah tersebut dan guna kemajuan dari wilayah tersebut yang kemudian diatur dala aturan Perundang-Undangan.

Berjalannya suatu otonomi daerah tentunya tidak luput dari prinsip sebagai acuan baik buruknya pelaksanaan dari otonomi daerah tersebut seperti yang dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang menyatakan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam artian daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> .Di kutip di <https://kbbi.web.id> dan diakses pada tanggal 9 oktober 2017 pada pukul 19.45

<sup>3</sup> . Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

<sup>4</sup> .Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman, seperti untuk penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Disamping itu pemerintah wajib memfasilitasi berupa pemberian peluang, kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup>

Semenjak Januari 2001, Indonesia memasuki fase baru dalam perjalanannya sebagai negara yang merdeka dan berdaulat. Dan tentunya sebagai bangsa yang sedang mengalami transisi, dirasakan sekali akan kebutuhan penataan kembali dalam berbagai aspek kehidupan bangsa di tingkat pusat maupun lokal. Bangsa Indonesia telah membuka jendela baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di mana otonomi daerah dilaksanakan diseluruh kota maupun kabupaten di Indonesia.<sup>6</sup> Penyelenggaraan pemerintahan berubah dari sistem sentralis menjadi sistem pemerintahan desentralis.

Adanya otonomi daerah tentunya diharapkan mampu untuk membuka peluang kepada setiap masing-masing daerah untuk lebih mampu dalam memberdayakan potensi-potensi yang dimiliki setiap daerah dan masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan serta kemajuan daerah tersebut. Sebagaimana yang

---

<sup>5</sup>.Iswan Kaputra, *Opcit*, hal-66.

<sup>6</sup>.*Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Jumlah Penduduk Miskin di Wilayah Pemekaran Tingkat Kabupaten (studi kasus perbandingan jumlah penduduk miskin sebelum dan sesudah pemekaran di Kabupaten Nagekeo Provinsi NTT Tahun 2005-2009)*, Skripsi Hildegunda Wini, Fakultas Ekonomi Universitas Atma Jaya Yogyakarta, tahun 2010.

telah dijelaskan pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pemantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>7</sup>

Selain otonomi daerah ada pula istilah otonomi desa. Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah, sebaliknya pemerintah berkewajiban untuk menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut.<sup>8</sup> Kewenangan desa mencakup kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa, kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh pemerintah serta tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan/pemerintah kabupaten.<sup>9</sup> Selain istilah otonomi daerah maupun otonomi desa dalam peningkatan sektor pembangunan baik dibidang pelayanan, ekonomi, pendidikan dan lain-lain ada pula istilah pemekaran. Dapat dipahami secara sederhana pemekaran sebagai

---

<sup>7</sup>. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

<sup>8</sup>. Haw. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh*, Jakarta: Rajawali pers, tahun 2012. edisi 6, hal-165.

<sup>9</sup>. Ibid, hlm:173

pembentukan wilayah administratif baru di tingkat provinsi, kota dan kabupaten, maupun desa dari wilayah induknya.

Pada dasarnya pemekaran merupakan suatu dampak dari fenomena otonomi daerah. Dapat dilihat pada PP no 78 tahun 2007 yang menjelaskan tentang bagaimana tata cara pembentukan, penghapusan serta pembangunan daerah dan pada UU no 32 tahun 2004 yang berbicara tentang pemerintahan daerah ataupun upaya peningkatan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui otonomi, merupakan alasan dasar lahirnya peluang bagi daerah untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan dengan cara melakukan pemekaran. Pemekaran dipandang sebagai sebuah strategi untuk mempercepat pembangunan melalui peningkatan kualitas dan kemudahan dalam memperoleh pelayanan bagi masyarakat. Selain itu juga sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah untuk meningkatkan efektivitas dari penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan pembangunan.

Pemekaran daerah menurut Gabriella Ferrazzi dapat dilihat sebagai bagian dari proses penataan daerah atau *territorial reform* atau *administrative reform*, yaitu “*management of the size, shape and hierarchy of local government units for the purpose of achieving political and administrative goals*”.<sup>10</sup> Dalam proses

---

<sup>10</sup>.Dikutip dari Tri Ratnawati, “Satu Dasawarsa Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah?”. *Jurnal Ilmu Politik*, Edisi 21, hal-125, Tahun 2010. Diakses Pada Tanggal 25 Februari tahun 2018 pukul 20.10 wib.

pemekaran juga terdapat 4 faktor pendorong pemekaran yang dijelaskan oleh Bank Dunia (*World Bank*):<sup>11</sup>

1. Motif untuk efektivitas administrasi pemerintahan
2. Kecenderungan untuk homogenitas
3. Adanya kemandirian fisik
4. Motif pemburu-rente

Dalam penelitian ini peneliti tertarik untuk meneliti pemekaran dalam konteks desa. Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>12</sup>.

Di Indonesia, ada beberapa daerah yang mempunyai keunikan tersendiri dalam penyebutan istilah dari desa ini. Salah satu kata desa yang dapat ditemui dengan istilah berbeda sebagai contoh salah satu Provinsi yang ada di Indonesia yang mempunyai istilah lain dari desa ini yaitu adalah Provinsi Sumatera Barat yang menyetarakan sebutan desa dengan sebutan “Nagari”, yang kemudian lahir

---

<sup>11</sup>.Dikutip dari Nunik Retno Herawati, “Pemekaran Daerah di Indonesia”, *Jurnal Ilmu Politik*, Vol.2, No.1 Tahun 2011. Diakses pada tanggal 10 mei tahun 2018 pukul 20.18 wib.

<sup>12</sup>.Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pemerintahan Nagari yang bertujuan untuk pengembangan potensi dari daerah tersebut baik di tingkat kesejahteraan dalam bentuk ekonomi dan lain-lain.

Oleh karena itu peneliti tertarik untuk meneliti tentang pemekaran desa, atau lebih tepatnya peneliti memilih lokasi yang ada di daerah Minang Kabau guna memfokus penelitian dalam konteks pemekaran nagari, pada penelitian ini peneliti memilih lokasi penelitian di Kampung Gelapung yang dulunya merupakan bagian dari korong yang ada di Nagari Ulakan kemudian telah di mekarkan menjadi sebuah nagari.

Peraturan Daerah Padang Pariaman Nomor 5 tahun 2009 pada Bab 2 tentang pemekaran nagari pada pasal 9 yang menyatakan bahwa<sup>13</sup>:

- 1) Pemekaran nagari dilakukan Untuk lebih efektif dan efisiensi penyelenggaraan tugas Pemerintahan di Daerah, khususnya dibidang pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka terhadap wilayah Pemerintahan Nagari dapat dilakukan Pemekaran Nagari sesuai dengan Perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Pemekaran Nagari bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik, guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat

Secara teoritis berdasarkan konsep pemekaran yang telah di jelaskan sebelumnya, terdapat faktor-faktor pendorong pemekaran yang dijelaskan oleh *World Bank* (Bank Dunia) yaitu; pertama, Motif untuk efektivitas pemerintahan

---

<sup>13</sup>.Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman no.5 tahun 2009 tentang Pemerintah Nagari Pasal 9 ayat 1,2

mengingat wilayah daerah yang begitu luas, penduduk yang menyebar dan adanya ketertinggalah dalam pembangunan; kedua, kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, urban rural, tingkat pendapatan); ketiga, adanya kemandirian fiskal yang dijamin UU dengan disediakannya DAU, DAK, bagi hasil dari sumber daya alam dan disediakannya sumber-sumber pendapatan daerah; keempat, Motif pemburu rente dari para elite karena pemekaran daerah banyak di dasari motif karena ingin menjabat di birokrasi lokal dan DPRD, selain itu pemekaran daerah juga di dasari motif untuk membangun kembali sejarah dan kekuasaan aristokrasi lama yang pernah pudar.

Sementara fenomena yang terjadi pada pemekaran di Nagari Kampung Gelapung yaitu adalah pemekaran yang dilakukan seakan terkesan dipaksakan. Kampung Gelapung dimekarkan menjadi sebuah nagari dengan beberapa syarat administrasi yang tidak terpenuhi sehingga seharusnya Kampung Gelapung tidak dapat dimekarkan. Hal ini dapat dilihat dari jumlah penduduk sebagai salah satu yang jauh atau tidak cukup dari kuota yang telah ditentukan sebagai syarat pemekaran nagari, padahal jika dilihat dari teori faktor pendorong pemekaran yang dijelaskan *World Bank* sebelumnya yaitu motif untuk efektivitas pemerintahan mengingat wilayah daerah yang begitu luas, sementara hal ini seakan tidak sesuai jika dilihat dari jumlah penduduk yang tidak sesuai dan tidak cukup berdasarkan syarat administrasi dari pemekaran nagari.

Selain itu terdapat SK hasil rapat sidang BAMUS Nagari Ulakan terkait Pemekaran yang di lakukan di nagari induk yang menyatakan bahwa Kampung Gelapung tidak dapat dimekarkan menjadi sebuah nagari karena tidak cukupnya

kuota dan belum sesuai dengan historis daerah dalam ulayat Rajo Dihulu, dan sesuai desa lama yaitu Desa Setangkai Payung Ulakan yang terdiri dari Kampung Gelapung dan Kampung Koto maka untuk memenuhi kuota Kampung Gelapung ditetapkan bergabung dengan Kampung Koto.

Akan tetapi yang terjadi adalah Kampung Gelapung tetap memaksa untuk memekarkan diri. Padahal dari awal terbentuknya Pemerintahan Nagari hingga sekarang Kampung Gelapung tersebut setangkai dengan Kampung Koto Ulakan dan memiliki raja yang sama dan seharusnya tidak bisa dipisahkan, dan hal itu tergambar melalui keterangan dari SK yang dikeluarkan dari putusan hasil sidang rapat BAMUS Nagari Ulakan sebelum dilakukannya pemekaran tersebut.

Sementara itu fenomena ini tentunya juga bertolak belakang dengan salah satu faktor pendorong pemekaran yang telah dijelaskan oleh *World Bank* sebelumnya bahwa faktor pendorong pemekaran adalah kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, urban rural, tingkat pendapatan). Jika dipahami faktor ini seharusnya menjadi kebutuhan bagi nagari yang ingin memekarkan diri yang hanya ingin nagarinya satu suku, adat, maupun kaum. Akan tetapi faktanya Kampung Gelapung melanggar faktor adat itu sendiri dengan tetap memisahkan diri dari Kampung Koto dan memekarkan diri menjadi sebuah Nagari.

Hal ini dapat dilihat dari Kampung Gelapung yang dulunya merupakan satu kesatuan desa dengan Kampung Koto yaitu Desa Setangkai Payung yang seharusnya tidak dapat dipisahkan karena pemekaran yang dilakukan mengacu pada desa lama, akan tetapi pada akhirnya Kampung Gelapung memekarkan diri dan

melanggar adat tersebut dan putusan dari hasil sidang BAMUS Nagari Ulakan yang di dalamnya menegaskan kembali tentang adat tersebut.

Peneliti tertarik untuk meneliti Pemekaran nagari di Kabupaten Padang Pariaman yang diatur pada Pasal 2 PP Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa yang harus memenuhi syarat diantaranya:<sup>14</sup>

1. Desa dibentuk berdasarkan atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.
2. Pembentukan desa sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
  - a. Jumlah penduduk; Pembentukan desa baru wajib memperhatikan jumlah penduduk seperti untuk wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 1500 jiwa atau 300 KK, wilayah Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 1000 jiwa atau 200 KK, wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua paling sedikit 750 jiwa atau setara 75 KK.
  - b. Luas wilayah;
  - c. Bagian wilayah kerja;
  - d. Perangkat; dan
  - e. Sarana dan prasarana pemerintahan.
3. Pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada.
4. Pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan desa.
5. Desa yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dihapus atau digabung.

## 1.2 Rumusan Masalah

Adapun penelitian ini dilakukan di Kabupaten Padang Pariaman, dimana Padang Pariaman merupakan salah satu kabupaten dari sekian banyak kabupaten yang ada di Provinsi Sumatera Barat. Secara administratif Kabupaten Padang

---

<sup>14</sup>.Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

Pariaman terdiri dari 17 kecamatan dan 103 Nagari. Batas wilayah administratif Kabupaten Padang Pariaman adalah sebelah Utara dengan Kabupaten Agam, sebelah Selatan dengan Kota Padang, sebelah Timur dengan Kabupaten Solok dan Kabupaten Tanah Datar, dan sebelah Barat dengan Kota Pariaman dan Samudera Indonesia. Dibawah ini merupakan data berupa nama Kecamatan dan Ibu Kecamatan, serta jumlah angka Nagari dan Korong yang ada di Kabupaten Padang Pariaman pada tahun 2016<sup>15</sup>

**Tabel 1.2.1** Kecamatan, Ibu Kecamatan, Banyaknya Nagari dan Korong menurut Kecamatan di Kabupaten Padang Pariaman tahun 2016.



NO	Kecamatan	Ibu Kecamatan	Jumlah Banyaknya Nagari	Jumlah Banyaknya Korong
1	Batang Anai	Pasar Usang	8	52
2	Lubuk Alung	Lubuk Alung	9	46
3	Sintuk Toboh Gadang	Sintuak	5	29
4	Ulakan Tapakis	Ulakan	8	53
5	Nan Sabaris	Pauh Kambar	9	46
6	2x11 Enam Lingkung	Secincin	3	12
7	Enam Lingkung	Pakandangan	5	27
8	2x11 Kayu Tanam	Kayu Tanam	4	21
9	VII Koto	Sungai Sarik	12	66
10	Patamuan	Tandikat	6	41
11	Padang Sago	Padang Sago	6	24
12	V Koto Kampung Dalam	Kampung Dalam	8	48
13	V Koto Timur	Kudu Gantiang	4	28
14	Sungai Limau	Sungai Limau	4	28
15	Batang Gasan	Gasan Gadang	3	15
16	Sungai Geringging	Sungai Geringging	4	27
17	IV Koto Aur Malintang	Batu Basa	5	30

<sup>15</sup>.Dikutip di data.padangpariamankab.go.id “Kabupaten Padang Pariaman dalam angka 2017” halaman 30, di akses pada tanggal 5 maret 2018 pukul 23.30 wib.

<b>Jumlah/ Total</b>	<b>2016</b>		<b>593</b>
	<b>2015</b>		<b>445</b>
	<b>2014</b>	<b>60</b>	<b>445</b>
	<b>2013</b>	<b>60</b>	<b>445</b>
	<b>2012</b>	<b>60</b>	<b>444</b>

*Sumber: Kabupaten Padang Pariaman dalam angka 2017*

Akan tetapi peneliti tertarik untuk melakukan penelitian pada salah satu Nagari yang ada di Kabupaten Padang Pariaman lebih tepatnya pada Nagari Kampung Gelapung yang dulunya merupakan salah satu Korong yang ada pada Nagari Ulakan yang kemudian dimekarkan dan memisahkan diri dari Nagari Induk yaitu Nagari Ulakan yang kemudian menjadi Nagari Kampung Gelapung. Sebelum melakukan Pemekaran Nagari Ulakan merupakan Nagari Induk dimana sebelum dilakukannya pemekaran memiliki 19 Korong. Secara Geografis Nagari Ulakan merupakan salah satu Nagari di Kecamatan ulakan Tapakis yang mempunyai wilayah mencapai 20,85 km. Dengan Jumlah Penduduk Nagari Ulakan sebanyak 14.164 jiwa.

Berdasarkan pemutakhiran data pada tahun 2015 jumlah penduduk ulakan terdiri dari 14.164 jiwa dengan rincian sebagai berikut:<sup>16</sup>

**Tabel 1.2.2** Jumlah Penduduk Nagari Ulakan Tahun 2015

<b>No</b>	<b>Korong</b>	<b>Jumlah Penduduk</b>		
		<b>L</b>	<b>P</b>	<b>L+P</b>
1.	Lapau Kandang	196	193	389
2.	Maransi	288	374	635
3.	Kampung Ladang	172	187	357
4.	Tiram	185	227	412
5.	Sei Gimba Ganting	192	298	590
6.	Sikabu	533	573	1.106
7.	Padang Toboh	628	695	1323
8.	Kampung Koto	336	361	697

<sup>16</sup>.Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nagari Ulakan Tahun 2016

9.	<b><u>Kampung Gelapung</u></b>	<b><u>389</u></b>	<b><u>415</u></b>	<b><u>804</u></b>
10.	Pasar Ulakan	112	128	240
11.	Padang Pauh	262	303	565
12.	Kabun Bungo Pasang	272	349	621
13.	Gantiang Tengah Padang	367	437	804
14.	Cubadak Palak Gadang	172	218	390
15.	Manggopoh Dalam	659	689	1.348
16.	Manggopoh Ujung	436	459	895
17.	Binuang	167	186	353
18.	Koto Panjang	547	558	1.105
19.	Tanjung Medan	694	834	1.528
<b>Jumlah</b>		<b>6.707</b>	<b>7.457</b>	<b>14.164</b>

Sumber: Dokumen RPJM Nagari Ulakan tahun 2016

Berdasarkan data jumlah penduduk di atas Nagari Induk Ulakan memiliki 19 Korong sebelum dilakukannya pemekaran yang kemudian dari 19 korong tersebut Nagari induk Ulakan hanya memiliki 5 Korong yaitu diantaranya:

1. Korong Gantiang tengah padang
2. Pasar Ulakan
3. Padang pauh
4. Kabun bungo pasang
5. Kampung Koto

Berdasarkan data jumlah penduduk di atas, dari ke-19 korong selain nagari induk terdapat Pemerintahan Nagari baru terkait dilakukannya pemekaran dengan penggabungan serta pemisahan di setiap korong yang ada di Nagari Induk Ulakan yang telah dimekarkan berdasarkan PERDA Kabupaten Padang Pariaman no.1 tahun 2013 diantaranya:<sup>17</sup>

<sup>17</sup>.Pasal 5 Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013 tentang pembentukan 43 Pemerintahan Nagari persiapan di Kabupaten Padang Pariaman

**Tabel 1.2.3** Nama Pemerintahan Nagari persiapan beserta nama korong pada pemekaran di Nagari Ulakan.

<b>NO</b>	<b>Nama Nagari</b>	<b>Nama Korong</b>
1.	Nagari Padang Toboh Ulakan	a) Korong Kampung Tengah b) Korong Paneh c) Korong Rimbo Aka d) Korong Rambai e) Korong Kampuang Koto Jambak
2.	Nagari Sungai Gimba Ulakan	a) Korong Kampung Luar b) Korong Sikabu Mudiak c) Korong Sikabu Hilir d) Korong Sungai Gimba Gantiang Timur e) Korong Sungai Gimba Gantiang Barat
3.	Nagari Seulayat Ulakan	a) Korong Lapau Kandang b) Korong Maransi c) Korong Kampung Ladang d) Korong Tiram Ulakan
4.	Nagari Manggopoh Palak Gadang Ulakan	a) Korong Manggopoh Ujung Utara b) Korong Manggopoh Ujung Selatan c) Korong Manggopoh Ujung Timur d) Korong Keramat Jaya e) Korong Banda Gadang f) Korong Surau Cubadak g) Korong Palak Gadang
5.	Nagari Sandi Ulakan	a) Korong Binuang Atas b) Korong Binuang Bawah c) Korong Olo Padang Tanjung Medan d) Korong Simpang Indah Tanjung Medan e) Korong Kampung Jambak Tanjung Medan f) Korong Taluak Nibung Tanjung medan g) Korong Koto Panjang Barat h) Korong Koto Panjang Timur



- i) Korong Koto Panjang Tengah
6. Nagari Kampung Gelapung
- a) Korong Kampuang Aru
  - b) Korong Pasar
  - c) Korong Rajang
  - d) Korong Kampuang Baruah
- 

Akan tetapi yang menjadi fokus penelitian dari peneliti bukan Nagari Ulakan tersebut, penelitian dilakukan pada Korong Kampung Gelapung yang sekarang telah dimekarkan menjadi sebuah Nagari Kampung Gelapung. Mengapa Kampung Gelapung? Mungkin pertanyaan itulah yang akan menjadi pertanyaan jika hanya melihat sekilas data yang ada di atas, dikarenakan dari permasalahan yang dilihat oleh peneliti terletak pada proses berdirinya Nagari Kampung Galapung tersebut setelah melalui proses administrasi untuk dapat dimekarkan.

Dilihat dari data di atas, jumlah penduduk keseluruhan yang ada di Kampung Gelapung itu sendiri hanya berjumlah 804 jiwa saja walaupun dapat kita lihat jumlah tersebut jauh sekali dari standar yang telah ditentukan dalam persyaratan pemekaran dan kemudian Korong tersebut telah berganti identitas menjadi sebuah nagari. Meskipun dengan jumlah penduduk yang hanya berjumlah 804 jiwa, nagari tersebut dipecah menjadi 4 korong.

Melihat jumlah penduduk yang hanya berjumlah 804 jiwa yang dapat dilihat pada Tabel 1.2.2, nagari tersebut telah berhasil melalui tahap untuk dimekarkan dan sudah menjadi sebuah Nagari dan tentunya hal ini menjadi sebuah tanda tanya bagi peneliti. Terlihat pada aturan yang telah dibuat dan juga sebagai acuan dalam pemekaran tersebut yang diatur pada pasal 2 ayat 2 PP Nomor 72 Tahun 2005

tentang Desa yang harus memenuhi syarat dengan salah satu syaratnya yaitu jumlah penduduk paling sedikit berjumlah 1000 jiwa atau setara 200 KK.<sup>18</sup>

Berdasarkan aturan tersebut tentunya hal ini jauh untuk memenuhi syarat jika kita sandingkan dengan jumlah penduduk yang ada dan kemudian telah lolos untuk menjadi sebuah Nagari. Terlebih lagi sebelumnya telah keluar Surat Keputusan dari Badan Musyawarah (BAMUS) Nagari Ulakan yang dikeluarkan guna menanggapi adanya isu pemekaran yang akan terjadi di daerah tersebut, khususnya untuk Kampung Gelapung yang menyatakan bahwa korong tersebut tidak bisa dimekarkan seperti yang telah dijelaskan dalam keterangan pada Surat Keputusan dari Badan Musyawarah (BAMUS) yang berbunyi:<sup>19</sup>

*“Berdasarkan hasil sidang BAMUS Nagari Ulakan, Usulan Kampung Galapung belum memenuhi Kuota dan belum sesuai dengan historis daerah dalam ulayat Rajo Dihulu, dan sesuai desa lama yaitu Desa Setangkai Payung Ulakan yang terdiri dari kp. Gelapung dan kp. Koto. Maka untuk memenuhi kuota kp. Galapung ditetapkan bergabung dengan kp. Koto”*

Selain itu peneliti juga menemukan hasil data lain yang berupa hasil wawancara peneliti dengan saudara Candra yang mengatakan bahwa<sup>20</sup>:

*“ndak ado syarat adaik tertentu untuak memekarkan atau managakan nagari tu doh.. syarat adaiknyo yo di keputusan BAMUS tu senyo, malah adaik tu bana yang dilangga nyo. Dikecekan dek BAMUS baso kampuang galapuung ko indak bisa dimekarkan atau tagak surang dek inyo satangkai Payung Ulakan yang terdiri dari Kampung Gelapung dan kapalo Koto. Tapi akhirnya dilangganyo juo adaik yang alah ado dari jaman dahulunyoo dari awal mulo ado kampuang tu seperti yang alah di jalehkan dari SK BAMUS tu. Dan awak pernah batanyo ka sekertaris nagari disiko, apo yang mambuek/manguekan nagari ko bisa tagak dan inyo manjawek inyo punyo pasa dan itulah nilai plus nyo nagari tu bisa tagak. (Tidak ada syarat adat*

<sup>18</sup>. Pasal 2 ayat 2 PP No 72 Tahun 2005 Tentang Desa

<sup>19</sup>. Surat Keterangan Penyampaian Hasil Sidang Bamus Nagari Ulakan pada tanggal 14 Maret 2012

<sup>20</sup>. wawancara dengan saudara Candra salah satu masyarakat Nagari Ulakan, tanggal 25 juli 2017, pukul 21.25 wib

tertentu untuk memekarkan atau yang mendukung berdirinya nagari tersebut.. syarat adatnya ya hanya dari keputusan BAMUS itu aja, malahan adat itu sendiri yang dilanggarnya. Disebutkan oleh BAMUS bahwa Kampung Gelapung tu tidak bisa dimekarkan atau berdiri sendiri karena korong itu setangkai Payung Ulakan yang terdiri dari Kampung Gelapung dan kapalo koto. Tapi akhirnya dilanggar juga adat yang sudah ada dari jaman dulu dari awal mula adanya kampung tersebut seperti yang sudah dijelaskan SK BAMUS. dan saya pernah bertanya ke sekertaris nagari disini, apa yang membuat atau menguatkan nagari itu bisa berdiri dan dia menjawab Kampung Gelapung punya pasar dan itulah nilai plus nagari itu bisa berdiri.)

Berdasarkan keterangan di atas dapat dilihat terdapat masalah yang terjadi dalam konteks pemekaran yang dilakukan oleh Nagari Kampung Gelapung tersebut. Berdasarkan keterangan dalam surat keputusan BAMUS Nagari Ulakan seperti yang dijelaskan di atas dapat dilihat bahwasanya Kampung Gelapung tidak bisa dimekarkan karena tidak cukupnya kuota dan tidak sesuai dengan historis daerah dalam ulayat Rajo Dihulu, sesuai desa lama yaitu Desa Setangkai Payung Ulakan yang terdiri dari Kampung Gelapung dan Kapalo Koto. Maka untuk memenuhi kuota Kampung Galapung ditetapkan dan harus bergabung dengan Kapalo Koto. Terlihat adanya penegasan yang tertulis didalam keterangan Keputusan BAMUS berdasarkan hasil sidang rapat BAMUS Nagari Ulakan.

Sementara itu dengan adanya Surat Keputusan tersebut seharusnya Kampung Gelapung tidak bisa berdiri menjadi sebuah nagari menimbang adanya aturan yang telah mengatur tata cara pemekaran nagari berdasarkan PERDA Kabupaten Padang Pariaman No.5 tahun 2009 pada pasal 13 tentang tata cara pemekaran nagari:<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>.Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman no.5 tahun 2009 tentang pemerintah nagari pada pasal 13.

- a. Adanya prakarsa dan kesepakatan masyarakat untuk membentuk nagari
- b. Masyarakat mengajukan usulan pemekaran nagari kepada BAMUS Nagari dan Wali Nagari
- c. BAMUS Nagari mengadakan rapat bersama pemuka masyarakat untuk membahas pemkaran nagari dan kesepakatan rapat dituangkan dalam berita acara hasil rapat BAMUS Nagari tentang pemekaran nagari
- d. Keputusan hasil musyawarah BAMUS Nagari disampaikan ke Wali Nagari Induk
- e. Wali Nagari induk menyetujui hasil keputusan BAMUS Nagari dengan menerbitkan keputusan Wali Nagari
- f. Wali Nagari menyampaikan usulan pemekaran nagari kepada Bupati melalui camat dengan melampirkan data sebagaimana dimaksud pada pasal 11 ayat (1) disertai berita acara hasil rapat BAMUS Nagari dan rencana wilayah administrasi yang akan dimekarkan
- g. Dengan memperhatikan dokumen usulan Wali Nagari, Bupati menugaskan Tim Kabupaten untuk melakukan observasi ke nagari yang akan dimekarkan dan nantinya merupakan bahan laporan dan menjadi bahan rekomendasi ke Bupati Padang Pariaman.

Adanya pengaruh maupun peran BAMUS yang sangat kuat, jika berfokus pada aturan PERDA Kabupaten Padang Pariaman pada pasal 13 tersebut. Berdasarkan pernyataan keterangan yang diberikan BAMUS kepada Kampung Gelapung berdasarkan surat keputusan seharusnya sulit atau bahkan tidak bisa dimekarkannya korong Kampung Gelapung tersebut untuk menjadi sebuah Nagari akan tetapi sekarang Kampung Gelapung telah berdiri menjadi sebuah Nagari tentunya hal ini sangat ganjil sehingga menjadi suatu hal yang menarik bagi peneliti.

Selain itu jika kita melihat melalui penjelasan dari hasil wawancara sebelumnya yang telah dijelaskan oleh saudara Candra dapat dipahami bahwa tidak ada syarat adat tertentu yang menjadi bahan pertimbangan untuk mendukung berdirinya nagari tersebut selain syarat administrasi, karena menurut saudara Candra adat itu sendiri yang dilanggar oleh Kampung Gelapung karena

memisahkan diri dari kapalo koto yang seharusnya tidak boleh dipisahkan karena setangkai sepayung dari zaman dulu dari zaman pertama kali berdirinya Pemerintahan Nagari, dan sudah dijelaskan dari Surat keputusan BAMUS. Akan tetapi terdapat faktor pendukung berdirinya Kampung Gelapung menjadi sebuah nagari yang ditanyakan langsung oleh saudara Chandra kepada sekretaris nagari yang berasumsi bahwa pendorong Kampung Gelapung itu bisa berdiri menjadi nagari yaitu dengan adanya pasar disana, yang sebelumnya pasar tersebut menjadi pasar nagari sebelumnya yang artinya pasar Kampung Gelapung tersebut merupakan salah satu pusat keramaian yang ada di Nagari Ulakan sebelumnya, dan hal itulah yang menjadi salah satu alasan pendorongnya.

Kemudian dengan jumlah penduduk sebagai salah satu syarat pemekaran yang sangat jauh dari syarat yang ditentukan pada PP Nomor 72 Tahun 2005 tersebut yang berarti tidak memenuhi persyaratan untuk bisa dilakukannya pemekaran terhadap korong tersebut, kemudian melalui surat keputusan dari BAMUS yang menyatakan bahwa Nagari Kampung Gelapung tidak bisa dimekarkan dikarenakan tidak cukupnya kuota dan dengan akan tetapi Kampung Gelapung masih saja melakukan proses pemekaran, dan hingga saat ini Kampung Gelapung telah sah menjadi sebuah Nagari berdasarkan PERDA Kabupaten Padang Pariaman No.1 Tahun 2013 tentang pemebentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman, dan PERBUP No.35 Tahun 2016 tentang peraturan pelaksanaan dari PERDA tersebut.

Oleh karena itu menurut peneliti ini merupakan suatu masalah yang cukup besar terlihat pada proses pemekaran tersebut maupun pada proses administrasinya,

dan menarik bagi peneliti untuk melakukan penelitian berdasarkan permasalahan tersebut. Mengapa sebuah korong dapat dimekarkan menjadi sebuah nagari sementara berdasarkan syarat tertulis ataupun aturan yang sudah ada di Undang-Undang Desa/Peraturan Daerah yang menjelaskan serta mengatur proses berdirinya sebuah nagari tidak terpenuhi, ditambah lagi dengan adanya keterangan pada surat keputusan BAMUS yang menyatakan Kampung Gelapung tidak bisa dimekarkan karena tidak cukupnya kuota akan tetapi tetap tegak menjadi sebuah nagari. Oleh karena itu hal inilah yang menurut peneliti menjadi suatu permasalahan yang akan diangkat ataupun diteliti oleh peneliti.

Berdasarkan latar belakang dan data yang peneliti peroleh peneliti berasumsi bahwa pemekaran yang telah dilakukan merupakan pemekaran yang didasarkan pada aliran dana pemerintahan desa/nagari yang turun langsung dari pusat ke desa/nagari. Hal ini diperkuat oleh hasil wawancara singkat melalui pernyataan dari Dewi selaku pejabat bagian pengelolaan keuangan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman yang mengatakan bahwa “pada dasarnya tujuan dilakukannya pemekaran ya terkait masalah dana.. dan itu pasti.”<sup>22</sup>

Selain aliran dana pemerintahan desa/nagari yang turun langsung dari pusat ke desa/nagari yang diperkuat oleh pernyataan Ibu Dewi pejabat bagian pengelolaan keuangan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman melalui hasil wawancara di atas, peneliti juga memiliki asumsi lain di luar proses administrasi,

---

<sup>22</sup>.Wawancara dengan Dewi di bidang bagian pengelolaan keuangan nagari di Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Padang Pariaman, Jum’at 13 April 2018 pukul 14.25 wib, di kantor DPMD Kabupaten Padang Pariaman.

yaitu seperti keterlibatan elite dan adanya upaya mobilisasi penduduk yang dilakukan Kampung Gelapung untuk memenuhi syarat minimal jumlah penduduk dari yang telah ditentukan untuk dapat mekar menjadi sebuah nagari, sehingga terpenuhinya kuota sebagai salah satu syarat berdirinya sebuah nagari guna tercapainya pemekaran yang dilakukan untuk mendirikan nagari tersebut.

Asumsi ini diperkuat terkait adanya Surat Keputusan Bamus tersebut yang menyatakan belum diterimanya usulan Korong tersebut untuk dimekarkan karena belum memenuhi kuota dan melalui data dari RPJMNAG (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nagari) terkait jumlah penduduk di Kampung Gelapung yang sebelumnya hanya berjumlah 804 jiwa, serta adanya upaya negosiasi dengan Kemendagri Pusat karena adanya usulan moratorium atau penangguhan dari Gubernur Provinsi Sumatera Barat terkait pemekaran 43 Nagari di Kabupaten Padang Pariaman.

Selain itu peneliti juga ingin menggunakan asumsi seperti yang telah dijelaskan sebelumnya dari hasil wawancara dengan Candra yang berasumsi bahwa pendorong Kampung Gelapung untuk mekar yaitu dengan adanya pasar yang terletak di Kampung Gelapung tersebut. Pada penelitian “Analisis Faktor Pemekaran Nagari Kampung Gelapung Ulakan di Kabupaten Padang Pariaman” peneliti memiliki ketertarikan tentang adanya fenomena atau permasalahan yang terjadi pada proses Pemekaran yang dilakukan Kampung Gelapung yang kemudian dimekarkan menjadi sebuah Nagari yang berfokus pada bagaimana proses Pemekaran yang dilakukan oleh Nagari Kampung Gelapung tersebut, sehingga kemudian muncul pertanyaan bagi peneliti:

1. Apa faktor yang menyebabkan Korong Kampung Gelapung dapat mekar menjadi sebuah Nagari?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini untuk menjelaskan faktor-faktor administrasi dan faktor-faktor non-administrasi pada pemekaran Nagari Kampung Gelapung.

### 1.4 Manfaat Penelitian

1. Secara akademis

Diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat guna menambah dan memperluas pengetahuan di bidang keilmuan sosial terutama untuk ilmu politik lokal, fokus dalam konsep pemekaran nagari/desa.

2. Secara praktis

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan maupun informasi khususnya kepada pihak terkait seperti pemerintah maupun pemerintah daerah Kabupaten Padang Pariaman untuk dapat lebih memperhatikan dan mengevaluasi proses penyelenggaraan pemekaran sehingga dapat mewujudkan tujuan utama dari dilakukannya pemekaran tersebut untuk meningkatkan pelayanan publik dengan mempermudah akses pelayanan, guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat berdasarkan pertimbangan syarat-syarat dan ketentuan aturan yang berlaku.

