

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Nagari Kinari merupakan salah satu nagari di Kecamatan Bukit Sundi Kabupaten Solok, nagari ini terletak pada perkiraan 0°31' - 1°45' LS dan 100°25' - 101°41' BT dengan luas wilayah sekitar 3.188 Ha.¹ Nagari Kinari berjarak sekitar 19,37 Km dari Arosuka yang merupakan ibukota Kabupaten Solok. Pada masa kolonial sampai tahun 1983 nagari merupakan sebuah wilayah administrasi dan pemerintahan terendah di Sumatera Barat yang dipimpin oleh seorang wali nagari. Nagari mempunyai administrasi dan pemerintahan sendiri, wilayah sendiri, batas wilayah yang jelas, adat-istiadat tersendiri yang dituangkan dalam ungkapan *adat salingka nagari* dan ditaati oleh penduduk nagari, sedangkan wali nagari menjalankan pemerintahan berdasarkan kata mufakat atau kebijaksanaan yang didasari oleh *alua jo patuik*.²

Jika mengamati perkembangan Nagari Kinari, terutama dalam hal administrasi dan pemerintahan, tidak dapat dipisahkan dari sejarah perkembangan nagari di Sumatera Barat, khususnya pada periode Orde Baru. Pada masa tersebut, pemerintah daerah terpaksa menetapkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa yang memiliki dampak yang cukup signifikan seperti perubahan struktur pemerintahan nagari, menurunnya peran adat dan penghulu,

¹ <https://sigamad.sumbarprov.go.id/nagari/lihat/1303090002> (diakses pada 21 Februari 2024).

² M. Hasbi, *Nagari, Desa dan Pembangunan di Sumatera Barat* (Padang: Yayasan Genta Budaya, 1990), hlm. 12.

krisis identitas kultural dan bahkan terjadinya perlawanan dari masyarakat yang menuntut untuk mengembalikan otonomi nagari.³

Salah satu kebijakan penting yang diterapkan Azwar Anas sebagai Gubernur Sumatera Barat yakni pemecahan nagari menjadi desa-desa. Kebijakan ini didasarkan kepada penetapan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang memberikan dampak kepada seluruh sistem pemerintahan terendah yang ada di Indonesia menjadi sistem pemerintahan desa. Unit pemerintahan nagari yang terdapat di Sumatera Barat harus diganti dengan sistem pemerintahan desa.⁴ Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1979, Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat. Termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintah terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Sejak dihapusnya pemerintahan nagari yang sebagaimana diatur dalam SK Gubernur No. 155/GSB/1974 tentang pokok-pokok pemerintahan nagari di Sumatera Barat, Nagari telah kehilangan fungsinya sebagai unit pemerintahan terendah.⁶ Bergantinya pemerintahan nagari menjadi desa, mengakibatkan nagari hanya diakui sebagai unit kesatuan masyarakat hukum adat.

³ Taufik Abdullah, "Adat dan Politik di Minangkabau: Hubungan Adat dan Islam dalam Perspektif Sejarah". Dalam *jurnal Indonesia*, no. 20 (1975): 1-24.

⁴ Irhash A. Shamad Dkk. *Hegemoni Politik Pusat dan Kemandirian Etnik di Daerah : Kepemimpinan Sumatera Barat di Masa Orde Baru* (Depok: Fakultas Ilmu Pengetahuan dan Budaya Universitas Indonesia, 2001).

⁵ Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.

⁶ Imran Manan, *Birokrasi Modern dan Otoritas Tradisioal di Minangkabau* (Padang: Pusat Penerbitan IKIP Padang, 1995), hlm. 98.

Proses pembentukan pemerintahan desa di Sumatera Barat dimulai dengan penegakan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 7 Tahun 1981 yang mengatur mengenai pembentukan, pemecahan, penyatuan, dan penghapusan desa dalam provinsi daerah tingkat I Sumatera Barat. Langkah ini akhirnya dijalankan melalui Surat Keputusan (SK) Gubernur KDH TK 1 No. 162/GSB/1983, yang berlaku sejak tanggal 1 Agustus 1983. Secara umum, status sejumlah jorong ditingkatkan menjadi desa, sehingga pada tahun 1983, tercatat ada 3.121 desa dan 406 kelurahan di Sumatera Barat.⁷ Pemerintahan yang sebelumnya berbentuk kenagarian kini digantikan oleh Lembaga Musyawarah Desa yang dipimpin oleh Kepala Desa. Ke 3 desa yang ada di Nagari Kinari pada waktu itu adalah Gelanggang Tinggi, Pasar Ahad, dan Tapi Aia.⁸

Perubahan sistem pemerintahan dari nagari menjadi desa telah menimbulkan berbagai permasalahan di berbagai aspek kehidupan, mulai dari sosial, ekonomi, hingga politik. Setiap desa ingin memiliki masjid, sekolah, dan pasar sendiri, yang secara perlahan mengikis rasa persatuan yang sebelumnya kuat. Selain itu, mencari kepala desa yang benar-benar kompeten menjadi tantangan tersendiri, mengingat jumlah desa yang mencapai lebih dari tiga ribu desa di Sumbar. Seorang tokoh masyarakat di Nagari Kinari, Syahrial Chan juga menyampaikan keluhannya terkait dampak dari sistem pemerintahan desa ini. Beliau menyoroti bagaimana perpecahan nagari berdampak pada kehidupan bersama, terutama dalam hal gotong royong untuk memperbaiki saluran irigasi atau jalan desa. Dalam ungkapannya, ia menggambarkan kesulitan yang dihadapi

⁷ Gusti Asnan. *Sejarah Pemerintahan di Sumatera Barat dari VOC hingga Reformasi* (Yogyakarta: Citra Pustaka, 2006), hlm. 266.

⁸ Profil Nagari Kinari, Kecamatan Bukit Sundi, Kabupaten Solok (2021).

para pemuka masyarakat dalam menggerakkan warganya untuk bergotong royong, “*Baa kami ka bagotong royong, Panduduak desa ko bana yang indak ado*”.

Sebelum tahun 1983, ketika sistem pemerintahan desa belum diterapkan, partisipasi masyarakat Nagari Kinari dalam kegiatan gotong royong sangat tinggi. Pengumuman mengenai gotong royong hanya disampaikan melalui ninik mamak dari masing-masing suku, yang kemudian mengajak para kemenakannya untuk bersama-sama membersihkan nagari. Kehadiran dalam kegiatan ini menjadi tanggung jawab bersama, sehingga jika ada kemenakan yang tidak ikut serta, maka ninik mamaknya akan merasa malu. Ia pun akan mendatangi kemenakannya untuk berdialog dan mencari tahu alasan ketidakhadirannya.

Akan tetapi semua itu berubah disaat pemerintahan desa berlaku di Nagari Kinari semenjak tahun 1983. Fungsi dari ninik mamak yang mulai terpinggirkan karena adanya pemerintahan administratif dari desa membuat legitimasi mamak menjadi kurang di mata masyarakat terutama kemenakannya sendiri. Jika pada saat pemerintahan desa melaksanakan kegiatan bergotong-royong setelah diumumkan kepada seluruh penduduk desa hanya mendapat respon yang cenderung diabaikan oleh masyarakat. Kewibawaan dari ninik mamakpun tidak mampu untuk mengatasi permasalahan ini.

Pasca berakhirnya Orde Baru pada tahun 1998, terbitlah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Undang-undang ini memberikan kesempatan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, termasuk dalam penyelenggaraan bentuk dan struktur pemerintahan desa berdasarkan asal-usul dan kondisi sosial-budaya masyarakat

setempat, guna untuk merancang kembali pemerintahan nagari dan mendorong kemajuan masyarakat Sumatera Barat berdasarkan prinsip "*adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah, syarak mangato, adat mamakai, alam takambang jadi guru*" (Adat bersendikan syariat, syariat bersendikan kitab Al-Qur'an, syariat menyampaikan, adat memakai, alam terbentang menjadi guru).⁹ Menurut peraturan ini, pemerintah nagari terdiri dari wali nagari terpilih, dan badan perwakilan nagari dan badan penasehat yang terdiri dari perwakilan dari empat atau lebih kategori kelompok masyarakat yaitu, tokoh agama, intelektual, perempuan dan pemuda. Wali nagari dan Badan Perwakilan Nagari bersama-sama menjalankan secara resmi pemerintah nagari secara bersama-sama. Kemudian ada dua lembaga lain, tetapi tidak termasuk ke dalam struktur pemerintahan nagari, yakni majelis pertimbangan adat dan agama, berfungsi sebagai dewan penasehat wali nagari dan BPN. Lembaga lain yang penting adalah Kerapatan Adat nagari (KAN) yang berfungsi sebagai mediator perselisihan yang berkaitan dengan adat istiadat di nagari.¹⁰

Pada tahun 2001 setelah melalui serangkaian proses, maka sistem pemerintahan yang dahulunya Desa di Sumatera Barat kembali menjadi sistem pemerintahan Nagari. Pemerintahan Nagari ini diatur kembali dalam Peraturan Daerah Provinsi Nomor 9 tahun 2000 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Istilah "*Babaliak Ka Nagari*" (Kembali menjadi Nagari) menandakan kembalinya pemerintahan terendah yakni Desa telah kembali menjadi Nagari. Meski sebagian daerah di Sumatera Barat tidak semuanya yang menerapkan

⁹ PPIM/LKAAM, "Himpunan Peraturan Daerah tentang Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat" (Padang: Pusat Pengkajian Islam dan Minangkabau, 2004), hlm 1.

¹⁰ Arief Suryadi, "*Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat: Tinjauan Sosio-Historis*" (Padang: Andalas University Press, 2002).

kembali sistem Nagari di pemerintahannya, seperti di Kota Pariaman dan Kota Sawahlunto, dan Kabupaten Kepulauan Mentawai.¹¹

Kembalinya ke sistem pemerintahan nagari setelah sebelumnya menggunakan sistem pemerintahan Desa, membuat banyak perubahan bagi sistem pemerintahan, adat, dan budaya di nagari Kinari. Dari perangkat pemerintahan hingga Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang sebelumnya kembalinya sistem pemerintahan Nagari telah berubah fungsinya. Perubahan sistem pemerintahan dari desa menjadi nagari ini membuat kembali peraturan-peraturan yang sesuai dengan falsafah kehidupan masyarakat *banagari*. Begitu pula sesudah kembalinya Kinari menjadi nagari, tentunya ada beberapa peraturan dan sistem yang telah kembali berubah. Selain itu topik ini mencerminkan bagaimana masyarakat Minangkabau mempertahankan identitas budaya di tengah modernisasi dan desentralisasi yang mana pemerintahan nagari tidak hanya mengembalikan otonomi lokal, tetapi juga menegaskan kembali peran adat dan agama dalam pengelolaan masyarakat. Judul ini memungkinkan eksplorasi mendalam tentang bagaimana sebuah nagari sebagai unit pemerintahan berbasis adat, berhasil beradaptasi dengan perubahan kebijakan nasional tanpa kehilangan jati diri tradisionalnya. Dengan fokus pada perkembangan pemerintahan Nagari Kinari, penelitian ini dapat memberikan gambaran konkret tentang bagaimana penerapan kebijakan otonomi daerah berhasil atau gagal di tingkat lokal, serta bagaimana lembaga-lembaga adat dan agama berfungsi dalam konteks pemerintahan modern.

¹¹ Riki Rahmad, "Mengembalikan Keistimewaan Nagari di Minangkabau Pasca Pemberlakuan Otonomi Daerah" *Artikel Penelitian Researchgate*, 2016.

Berdasarkan alasan di atas dilakukan penelitian yang dituangkan dalam bentuk tulisan dengan judul **“Babaliak Ka Nagari : Perkembangan Pemerintahan Nagari Kinari 1999-2023”**.

B. Batasan dan Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini harus memiliki batasan agar tidak mudah lari dalam pembahasan yang ingin difokuskan, fokus utama dalam penelitian ini adalah bagaimana dinamika dan eksistensi para pemimpin tradisional Minangkabau baik itu dalam sistem pemerintahan adat maupun nagari dan juga dalam kehidupan sehari-hari masyarakat di Nagari Kinari.

Batasan yang dipakai dalam penelitian ini dalah batasan temporal dan batasan spasial. Batasan temporal adalah rentang waktu, batasan waktu dalam penelitian ini adalah tahun 1999-2023. Pengambilan tahun 1999 karena pada tahun inilah terjadinya transisi dari sistem pemerintahan desa kembali menjadi sistem pemerintahan nagari di Sumatera Barat, dan yang selanjutnya terbitlah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan otonomi daerah dan dilanjut dengan penataan wilayah administrasi pemerintahan berikutnya yang terjadi pada tahun 2001 yang sejalan dengan semangat *“babaliak banagari”* di Kabupaten Solok. Pada penataan wilayah administrasi kali ini terjadi perubahan yang cukup signifikan dimana wilayah pemerintahan yang mulanya terdiri dari 14 kecamatan, 11 Kantor Perwakilan Kecamatan, 247 desa dan 6 kelurahan di tata ulang menjadi 19 kecamatan, 86 Nagari, dan 520 jorong.¹² Wilayah administrasi terakhir ini ditetapkan dengan Perda nomor 4 tahun 2001 tentang pemerintahan

¹² Pemerintah Daerah Kabupaten Solok, “Sejarah Kabupaten Solok” Dapat dilihat di: <https://infopublik.solokkab.go.id/halaman/detail/sejarah-kabupaten-solok> (Diakses pada 11 Desember 2023).

Nagari dan Perda nomor 5 tahun 2001 tentang Pemetaan dan Pembentukan Kecamatan.

Undang-undang yang memberikan kesempatan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, termasuk dalam penyelenggaraan bentuk dan struktur pemerintahan desa berdasarkan asal-usul dan kondisi sosial-budaya masyarakat setempat, guna untuk merancang kembali pemerintahan nagari dan mendorong kemajuan masyarakat Sumatera Barat berdasarkan prinsip "*adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*", Batasan akhirnya adalah tahun 2023, karena setelah perubahan dari desa kembali menjadi nagari ini banyak peraturan baru yang dikeluarkan pemerintah daerah untuk kebijakan sistem pemerintahan nagari dan dimana untuk melihat bagaimana perkembangan pemerintahan di Nagari Kinari setelah diberlakukannya lagi sistem pemerintahan nagari. Batasan spasial dalam dalam penelitian ini adalah Nagari Kinari, Kecamatan Bukit Sundi, Kabupaten Solok.

Untuk mempertegas dan mengarahkan masalah dalam penelitian ini, maka pertanyaan-pertanyaan penelitian berikut ini yang akan berkontribusi dalam penelitian. Berikut pertanyaan-pertanyaan yang meliputi:

1. Bagaimana bentuk sistem pemerintahan, administrasi dan kepemimpinan di Kinari pasca menjadi desa?
2. Apa yang menjadi proses *Babaliak ka Nagari* dan perubahan apa yang terjadi di Nagari Kinari?
3. Bagaimana kondisi sosial budaya dan sistem pemerintahan Nagari Kinari pasca peristiwa *Babaliak ka Nagari*?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Dari perumusan masalah sebelumnya maka dapat diambil tujuan dari penulisan ini yaitu :

1. Memaparkan Bagaimana bentuk sistem pemerintahan, administrasi dan kepemimpinan di Kinari pasca menjadi desa.
2. Mendeskripsikan apa yang menjadi proses *Babaliak ka Nagari* dan perubahan apa yang terjadi di Nagari Kinari.
3. Menganalisis bagaimana kondisi sosial dan sistem pemerintahan Nagari Kinari pasca peristiwa *Babaliak ka Nagari*.

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah untuk menghasilkan sebuah karya tulis yang bermanfaat bagi peneliti lain dalam bentuk tulisan ilmiah untuk meneliti sejarah salah satu nagari di Sumatera Barat. Selain itu, hasil penelitian ini dapat memperkaya koleksi perpustakaan tentang kajian sejarah pemerintahan nagari dan kepemimpinan tradisional di Sumatera Barat.

D. Tinjauan Pustaka

Penelitian ini mengkaji tentang sistem pemerintahan, lembaga dan kepemimpinan di Nagari Kinari tahun 1999 sampai 2023. Penulis menggunakan berbagai sumber untuk menunjang penelitian, seperti menggunakan buku, skripsi yang relevan dengan judul, jurnal, hingga penelitian yang dilakukan dengan metode wawancara. Penulis menggunakan berbagai buku seperti karya Al Fauzi, MM. Datuak Bagindo Rajo yang berjudul “Asal Usul Nagari Kinari” yang mana

dalam buku tersebut memuat bagaimana sejarah dan asal usul masyarakat Nagari Kinari.¹³

Buku yang berjudul *Nagari, Desa, dan Pembangunan Sumatera Barat* karya M. Hasbi dkk pada tahun 1990, buku ini berisi kumpulan makalah dari seminar budaya dan pembangunan yang diselenggarakan di Payakumbuh pada tahun 1989. Isi buku membahas perubahan yang terjadi sebagai hasil dari implementasi undang-undang pemerintahan desa di Sumatera Barat. Pelaksanaan undang-undang pemerintahan desa tersebut menyebabkan terjadinya perpecahan dalam persatuan masyarakat nagari. Selain itu, dampaknya juga terasa pada mengurangnya fungsi dan peran dari pimpinan informal yang ada di nagari dalam kehidupan masyarakat Minangkabau.¹⁴

Buku Sri Zul Chairiyah yang berjudul *Nagari Minangkabau dan Desa di Sumatera Barat*. Menjelaskan mengenai Nagari dan desa mulai dari pengertian sampai struktur pemerintahan dan kepemimpinannya, dengan mengambil contoh wilayah di Kabupaten Tanah Datar yaitu kecamatan Pariangan dan Rambatan.¹⁵

Buku Nurus Shalihin yang berjudul “Demokrasi di Nagari Para Tuan”, Buku ini membahas berbagai dinamika nagari-nagari di Sumatera Barat, serta mengulas bagaimana kebijakan pemerintah pusat dan daerah sering memanfaatkan nagari dalam penyusunan kebijakan mereka.¹⁶

¹³ Al Fauzi Datuak Bagindo Rajo, *Asal Usul Nagari Kinari* (Padang: Al fauzi, 2018).

¹⁴ M. Hasbi dkk. *Nagari, Desa, dan Pembangunan di Sumatera Barat* (Padang: Yayasan Genta Budaya, 1990).

¹⁵ Sri Zul Chairiyah, “*Nagari Minangkabau dan Desa di Sumatera Barat: Dampak penerapan Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1979 tentang Sistem Pemerintahan Desa*” (Padang: Kaukus Perempuan Penyelenggara Pemilu Sumatra Barat (KP3SB), 2008).

¹⁶ Nurus Shalihin. “*Demokrasi di Nagari Para Tuan*” (Padang: Imam Bonjol Press, 2014).

Artikel karya Ermi Sola (2020) yang berjudul “Bundo Kanduang” Minangkabau Vs. Kepemimpinan” dalam jurnal SIPAKALEBBI 4 (1), 346-59. Fakultas Tarbiyah dan Keguruan Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar. Menjelaskan mengenai peranan bundo kanduang dalam segi kepemimpinan informal yang juga memiliki hak serta sumber utama dan penentu dalam mengambil suatu keputusan.¹⁷

Artikel (dalam jurnal) Suluah yang berjudul “Sistem Kepemimpinan di Nagari Tanjung Pauh Kabupaten Lima Puluh Kota” menjelaskan bagaimana munculnya seorang pemimpin adalah hasil dari proses dinamis yang disesuaikan dengan kebutuhan kelompok. Seorang pemimpin biasanya adalah seorang primus interpres, adalah orang yang dihormati dalam masyarakat tradisional. Pemimpin tradisional Minangkabau dikenal sebagai tigo tungku sajarangan, yang terdiri dari *niniak mamak*, *alim ulama*, dan *cadiak pandai*. Selain pemimpin tradisional, setiap nagari di Minangkabau juga memiliki pemimpin formal yang disebut Wali Nagari yang merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah dalam memerintah suatu nagari.¹⁸

Skripsi karya M. Fajry Suberti (2022) yang berjudul “Sejarah Nagari Ampang Gadang Kecamatan Ampek Angkek Kabupaten Agam Setelah Kembali ke Pemerintahan Nagari 2001-2019” tulisan ini berfokus pada perubahan sistem pemerintahan desa menjadi sistem pemerintahan nagari di Ampang Gadang pada tahun 2001 hingga 2019 yang mana sistem pemerintahan desa dianggap kurang sesuai dengan kultur dan budaya Minangkabau di Ampang Gadang dan

¹⁷ Ermi Sola, “Bundo Kanduang” Minangkabau Vs. Kepemimpinan”, *Jurnal SIPAKALEBBI 4 (1)*, 346-59, (Pusat Studi Gender dan Anak UIN Alaudin Makassar, 2020).

¹⁸ Witrianto, “Sistem Kepemimpinan di Nagari Tanjungpauh Kabupaten Lima Puluh Kota”, *Jurnal Suluah*, BPNB Padang. 2018.

ketidakcocokan ini dirasakan oleh para tokoh masyarakat dan juga masyarakat luas dan skripsi ini juga membahas tentang fungsi dari ninik mamak yang mulai memudar dengan mulai ditinggalkannya hukum adat.¹⁹

Yunita Fadhila dalam skripsinya yang berjudul “Pemerintahan Desa Di Kubang Putih Kab. Agam (1984-2001)”, skripsi ini membahas tentang kehidupan masyarakat pada masa pemerintahan desa, di mana setelah lima tahun penerapan sistem tersebut, wilayah Kubang Putih akhirnya terbagi menjadi dua desa, yaitu Kubang Putih Ateh dan Kubang Putih Bawah. Dalam kurun waktu sekitar 15 tahun, masing-masing desa hanya dipimpin oleh satu orang kepala desa.²⁰

E. Kerangka Analisis

Tulisan yang berjudul “*Babaliak Ka Nagari : Perkembangan Pemerintahan Nagari Kinari 1999-2023*” merupakan kajian sejarah pemerintahan yang mengkaji tentang dinamika pemerintahan dan kepemimpinan nagari dalam perspektif sejarah. Perspektif sejarah maksudnya melihat masa kini tentunya tidak terlepas dari masa lampau, begitu juga sebaliknya, gambaran masa lampau ditentukan oleh masa kini. Maksudnya sejarah nagari di Kinari akan dilihat dari rentetan waktu karena tidak ada proses yang terjadi dalam vakum waktu.

Pemerintahan memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government* yakni

¹⁹ M. Fajry Suberti, “Sejarah Nagari Ampang Gadang Kecamatan Ampek Angkek Kabupaten Agam Setelah Kembali ke Pemerintahan Nagari 2001-2019”. Skripsi (Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Andalas: Padang, 2022).

²⁰ Yunita Fadhila. “Pemerintahan Desa di Kubang Putih Kab. Agam Tahun 1984-2001”. Skripsi (Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Andalas: Padang, 2018).

pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*bestuurvoering*), yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.²¹

Dalam sistem pemerintahan adat di Minangkabau, unit pemerintahan yang paling kecil dan memiliki peran penting dalam kehidupan masyarakat disebut Nagari. Nagari tidak hanya berfungsi sebagai wilayah administratif, tetapi juga sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang mengatur tata kehidupan warganya berdasarkan nilai-nilai adat Minangkabau yang berpedomankan prinsip “*adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah*”. Keabsahan nagari sebagai bagian dari masyarakat hukum adat diakui dalam sistem hukum nasional Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa negara memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional yang mereka miliki. Pengakuan tersebut berlaku selama masyarakat hukum adat tersebut masih eksis dan mampu beradaptasi dengan perkembangan zaman serta tetap sejalan dengan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).²²

²¹ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi* (Yogyakarta: Laksbang, 2008). hlm. 41.

²² Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 18 B ayat 2.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pengakuan dan regulasi nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat kemudian diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengakomodasi sistem pemerintahan berbasis adat. Dengan adanya pengakuan ini, nagari tetap memiliki kedudukan penting dalam menjaga kearifan lokal serta keberlanjutan sistem sosial masyarakat Minangkabau. Nagari berfungsi sebagai wadah bagi masyarakat untuk menjalankan kehidupan bermasyarakat secara adat, termasuk dalam hal kepemimpinan, penyelesaian sengketa, serta pengelolaan sumber daya dan kesejahteraan bersama. Dulunya, Nagari dipimpin oleh seorang Wali Nagari yang dipilih berdasarkan suatu kerapatan adat atau kerapatan penghulu dengan pertimbangan yang matang melalui musyawarah.²³

Pemerintahan Nagari merupakan pemerintahan utama di wilayah provinsi Sumatera Barat yang dikembalikan pada tahun 2001. Pemerintahan Nagari mempunyai sejarah panjang dalam menerapkan kebijakan ini. Pemerintahan yang ada sebelum kemerdekaan Indonesia dihilangkan dengan sistem pemerintahan negara dan digantikan dengan pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa.²⁴

Pemerintahan Nagari diatur dalam Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 9 tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari yang menjelaskan bahwa Pemerintahan Nagari terdiri dari Pemerintah Nagari (dipimpin Wali nagari), Badan Perwakilan Anak Nagari (BPA) sebagai legislatif nagari dan Badan Musyawarah Adat dan Syarak Nagari (BMASN) sebagai lembaga

²³ Sri Zul Chairiyah. *"Nagari Minangkabau dan Desa di Sumatera Barat"* (Padang: KP3SB, 2008), hlm.70.

²⁴ Desna Aromatica. dkk. "Menyoal Eksistensi Pemerintahan Nagari di Provinsi Sumatera Barat" *Jurnal AKP, Volume 8, Nomor 2*. (Universitas Padjadjaran), hlm. 49.

konsultatif, sedangkan Lembaga Adat Nagari (LAN)/Kerapatan Adat Nagari (KAN) hanya dikatakan berfungsi memelihara kelestarian adat dan menyelesaikan perselisihan Sako dan Pusako dalam nagari. Akan tetapi peraturan ini juga memberi peluang kepada daerah Kabupaten/Kota untuk membuat sendiri Peraturan Daerah yang lebih rinci dan detail tentang Pemerintahan Nagari di daerahnya masing-masing sesuai dengan keragaman yang ada, sehingga disetiap Kabupaten/Kota juga ada Peraturan Daerah tentang Pemerintahan Nagari.²⁵

Dalam konteks pemerintahan lokal, nagari memiliki kedudukan yang setara dengan desa sebagai unit pemerintahan terkecil. Hal ini telah diatur dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menyatakan bahwa istilah Desa atau Desa Adat yang disebutkan dalam peraturan tersebut dapat disesuaikan dengan istilah yang berlaku di masing-masing daerah. Dalam sistem sosial dan pemerintahan di Minangkabau, nagari dapat dianggap sebagai suatu entitas kecil yang memiliki sistem pemerintahan tersendiri, bahkan sering disebut sebagai negara kecil atau federasi.²⁶

Dalam nagari, terdapat berbagai struktur kelembagaan yang dikenal sebagai Pemerintahan Nagari, yang bertugas untuk mengatur serta mengurus berbagai aspek kehidupan masyarakat, baik yang bersifat administratif maupun adat. Selain menjalankan fungsi pemerintahan umum, Pemerintahan Nagari juga memiliki kewenangan dalam mengelola dan menegakkan aturan adat yang telah mengakar kuat dalam kehidupan sosial masyarakat Minangkabau. Dengan demikian, nagari bukan sekadar unit pemerintahan administratif, tetapi juga

²⁵ Afwadi. "Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari: Antara Format Adat Atau Format Negara" *Jurnal JURIS*. Volume 56 9 No.1. hlm. 55.

²⁶ Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 6 ayat 2.

menjadi lembaga yang menjaga kelestarian adat serta memastikan nilai-nilai budaya Minangkabau tetap terjaga dalam kehidupan bermasyarakat.²⁷

Pengertian lainnya dari sebuah nagari yaitu sebagai suatu pemukiman yang telah mempunyai alat serta kelengkapan pemerintahan yang sempurna, didiami sekurang-kurangnya empat suku penduduk dengan Penghulu Pucuk (Penghulu Tua) selaku pemegang pimpinan pemerintahan tertinggi. Selain itu sebuah nagari harus memiliki delapan persyaratan yang bisa dikatakan sebagai undang-undang tata negara yang ruang lingkup berlakunya sebatas lingkungan nagari dan berstatus otonom. Jika kedelapan syarat tersebut terpenuhi maka bisa secara sah dinyatakan sebagai sebuah nagari. Kedelapan syarat tersebut yakni “*berbalai-bamasajik, basuku-banagari, bakorong-bakampuang, bahuma-babendang, balabuah-batapian, basawah-baladang, bahalaman-bapamedanan, dan bapandam-bapusaro*”. (berbalai bermasjid, bersuku bernagari, berkorong berkampung, berhuma berbendang, berlabuh bertepian, bersawah berladang, berhalaman berpemedanan, dan berpandam berpusara).²⁸

Istilah nagari hanya digunakan di wilayah Minangkabau, sehingga menunjukkan bahwa nagari merupakan nama khas untuk suatu wilayah yang berada di daerah tersebut. Sebuah nagari dihuni oleh banyak orang, bahkan bisa mencapai ratusan hingga ribuan jiwa. Setiap individu di dalamnya memiliki kebutuhan dan kepentingan yang beragam. Untuk menghindari konflik dalam

²⁷ Chairul Anwar, *Hukum Adat Indonesia Meninjau Adat Minangkabau* (Jakarta: PT. Rhineka Cipta, 1997), hlm. 24.

²⁸ A. A. Navis, *Alam Berkembang Jadi Guru: Adat dan Kebudayaan Minangkabau* (Jakarta: Grafiti Pers, 1984), hlm. 92.

menjalani kehidupan dan mencapai tujuan masing-masing, kehidupan di nagari diatur melalui seperangkat aturan yang disebut adat.²⁹

Menurut P.J. Bouman yang dikutip dalam buku karya Sri Zul Chairiah, desa dapat didefinisikan sebagai suatu bentuk kehidupan bersama yang terdiri dari beberapa ribu orang, di mana hampir seluruh anggotanya saling mengenal. Mayoritas penduduknya menggantungkan hidup pada sektor pertanian, perikanan, atau kegiatan lain yang sangat dipengaruhi oleh kondisi alam dan cuaca. Di lingkungan tersebut, terdapat hubungan kekeluargaan yang erat, serta kepatuhan terhadap tradisi dan norma-norma sosial yang kuat.³⁰

Penelitian ini juga berkaitan dengan persoalan kepemimpinan yang mana sebuah proses satu arah atau timbal balik untuk mencapai ketaatan. Selain itu penelitian ini juga berkaitan dengan biografi sejarah yang memusatkan perhatian terhadap aktivitas kepemimpinan seorang tokoh pada masa lampau. Kepemimpinan (*leadership*) adalah kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain (yaitu yang dipimpin atau pengikut-pengikutnya). Sehingga orang lain bertingkah laku sebagaimana dikehendaki oleh pemimpin tersebut. Kadang-kadang dibedakan antara kepemimpinan sebagai kedudukan dan kepemimpinan sebagai suatu proses sosial. Sebagai kedudukan, kepemimpinan merupakan suatu kompleks dari hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dapat dimiliki oleh seseorang atau suatu badan. Sebagai suatu proses sosial, kepemimpinan meliputi

²⁹ diakses dari <https://www.kabaranah.com> (diakses pada 28 Februari 2024).

³⁰ Sri Zul Chairiyah, *Nagari Minangkabau dan Desa di Sumatera Barat: Dampak penerapan Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1979 tentang Sistem Pemerintahan Desa* (Padang: Kaukus Perempuan Penyelenggara Pemilu Sumatra Barat (KP3SB), 2008), hlm. 16.

segala tindakan yang dilakukan seseorang atau suatu badan yang menyebabkan gerak dari warga masyarakat.³¹

Kepemimpinan adalah masalah hubungan dan pengaruh timbal balik antara pemimpin dan yang dipimpin. Kepemimpinan muncul dan berkembang sebagai hasil dari interaksi sosial di antara pemimpin dan individu-individu yang dipimpin (adanya hubungan interpersonal). Kepemimpinan ini biasanya berfungsi sebagai kekuasaan pemimpin untuk mengajak, mempengaruhi dan menggerakkan orang-orang untuk melakukan sesuatu demi tercapainya suatu tujuan tertentu.³²

Kepemimpinan yang ada bersifat resmi (*formal leadership*) yaitu kepemimpinan yang terhimpun di dalam suatu jabatan. Ada pula kepemimpinan karena pengakuan masyarakat akan kemampuan seseorang untuk menjalankan kepemimpinan (*Informal Leadership*). Suatu perbedaan yang mencolok antara kepemimpinan yang resmi (*Formal Leadership*) dan tidak resmi (*Informal leadership*) adalah kepemimpinan yang resmi di dalam pelaksanaannya selalu harus berada di atas landasan-landasan atau peraturan-peraturan resmi. Sehingga dengan demikian, daya cakupannya agak terbatas. Kepemimpinan yang tidak resmi mempunyai ruang lingkup tanpa batas-batas resmi, karena kepemimpinan yang demikian didasarkan atas pengakuan dan kepercayaan dari masyarakat itu sendiri.³³

Pemimpin informal masyarakat di Minangkabau ialah seorang penghulu. Ia memimpin dan mewakili orang-orang sesukunya. Seorang penghulu memiliki

³¹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta: Penerbit Raja Grafindo Persada, 1982).

³² Kartono dan kartini, *Pemimpin dan Kepemimpinan* (Jakarta: PT.Raja Grafindo.2006), hlm. 5-6.

³³ Witrianto. *Op.Cit.* hlm 2.

persyaratan substansial yaitu: “Lubuk akal. Lautan budi, tahu diadat dan pusako, tahu menimbang sama berat, tahu menggagak menggagihkan”. Penghulu adalah pelindung dan pemimpin rakyat dalam arti sebenarnya. Pemimpin menurut adat Minangkabau hanya *ditinggikan sarantiang dan didahulukan salangkah* (Ditinggikan seranting dan didahulukan selangkah), sehingga masyarakat masih bisa menjangkaunya dengan tangan dan masih dapat mengingatkannya.

Itulah sebabnya pemimpin disebut dengan “*Bak kayu gadang ditangah koto, ureknyo tampek baselo batangnya tampek basanda dahannyo tampek bagantuang daun rimbunnya tampek bataduah, tampek bahimpun hambo rakyat, pai tampek batanyo pulang tampek babarito, sasek nan kamanyapo tadorong nan kamanyintak, tibo dikusuik kamanyalasai tibo dikaruah mampajaniah, mahukum adia bakato bana*”. (Seperti kayu besar di tengah kampung, uratnya sebagai tempat duduk, pohonnya sebagai sandaran, dahannya tempat bergantung, daunnya rimbun tempat berteduh, tempat berdiskusi orang orang, pergi tempat bertanya pulang tempat bercerita, sesat yang akan mengingatkan, terdorong yang akan menolong, jikalau kusut akan meluruskan kalau keruh akan menjernihkan, menghukum adil berkata yang benar).

Tulisan ini tergolong ke dalam sejarah pemerintahan. Dalam suatu pemerintahan maka tidak akan terlepas kedalam pembahasan demokrasi serta otonomi daerah. Di suatu pemerintahan nantinya juga akan berdampak terhadap kondisi sosial, ekonomi, serta budaya, dengan menerapkan kebijakan-kebijakan dari para pemangku jabatan untuk kemaslahatan rakyatnya.

Secara bahasa, demokrasi berarti bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, dan keputusan penting dibuat bersama oleh mereka. Rakyat memiliki hak

untuk mengatur dan mempengaruhi pemerintahan. Menurut Joseph A. Schumpeter, demokrasi adalah sistem yang memungkinkan individu-individu untuk bersaing dalam mempengaruhi keputusan politik melalui suara rakyat. Dengan kata lain, dalam demokrasi, rakyat yang menentukan arah kebijakan negara, karena kebijakan itulah yang mempengaruhi kehidupan bersama dalam bernegara.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan kepada aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang disebut dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan kepada aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁴

Penulisan ini membicarakan Nagari Kinari dari tahun 1999-2023, berarti juga tergolong ke dalam kajian sejarah lokal. Pengertian dari sejarah lokal adalah sejarah suatu tempat yang batasannya ditentukan oleh perjanjian yang diajukan atau dibuat oleh penulis sejarah, batasan geografisnya dapat berupa suatu tempat tinggal suku bangsa, yang kini telah mencakup dua tiga daerah administratif tingkat dua atau tingkat satu dan dapat pula suatu kota atau malahan suatu desa.³⁵

Perubahan dari sistem pemerintahan nagari ke desa pada dasarnya merupakan proses transisi yang melibatkan peralihan dari satu kondisi ke kondisi

³⁴ Undang- undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁵ Taufik Abdullah, *Sejarah Lokal di Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hlm. 15.

berikutnya. Perubahan yang berkelanjutan ini akan memunculkan pergeseran struktural dalam fungsi masyarakat. Pada akhirnya, perubahan tersebut akan memengaruhi sistem sosial dalam kehidupan masyarakat. Berdasarkan kerangka analisis ini, akan dikaji realitas implementasi pemerintahan nagari di Kenagarian Kinari.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian sejarah adalah suatu aturan dan prinsip sistematis untuk mengumpulkan sumber-sumber sejarah secara efektif, menilainya secara kritis dan mengajukan sintesis dari hasil-hasil dalam bentuk tulisan. Metode Sejarah adalah menguji dan menganalisis dokumen dan peninggalan sejarah secara kritis. Kuntowijoyo menyatakan bahwa, sebagai ilmu, sejarah terkait dengan proses penelitian ilmiah dan penalaran yang bersandar pada fakta. Menurutnya, kebenaran sejarah terletak pada kesediaan penyelidikan untuk meneliti sumber sejarah secara menyeluruh sehingga diharapkan ia akan mengungkap sejarah secara objektif.

Penelitian ini termasuk dalam penelitian kualitatif dengan pendekatan sejarah, dan dalam menulis karya ilmiah sejarah, penulis harus menggunakan beberapa metode sejarah. Metode historis memerlukan beberapa langkah diantaranya:

1. Heuristik

Heuristik adalah langkah pertama dalam metode penelitian sejarah. Pada tahap ini, penulis mengumpulkan informasi penting untuk memudahkan proses penulisan. Sumber-sumber tersebut dikumpulkan berdasarkan berbagai kriteria, antara lain sumber lisan, sumber internet, dan sumber lain yang dapat memberikan informasi. Sebagai alas meja, berupa buku di perpustakaan Universitas Andalas. Dalam penelitian ini, sumber dicari dari perpustakaan Universitas Andalas seperti skripsi yang relevan, surat kabar, buku yang relevan terkait judul, foto, arsip dokumen tentang pemerintahan Nagari Kinari dan temuan penelitian terkait studi tentang *Babaliak Ka Nagari* dan Pemimpin-pemimpin di Minangkabau. Sumber yang digunakan berasal dari sumber lisan yaitu sebagai sumber wawancara, mencari beberapa sumber informasi yang hidup sebagai pembuat sejarah pada masanya.

2. Kritik Sumber

Kritik sumber ini merupakan langkah kedua yang dilakukan setelah mengumpulkan sumber, kemudian langkah selanjutnya adalah kritik sumber. Sumber dikritik menggunakan metode kritik internal dan kritik ekstrim. Di sini, penulis meninjau data yang dikumpulkan dari temuan penelitian *Babaliak Ka Nagari* dan Sisten kepeemimpinan Formal dan Informal di Nagari Kinari. Tujuan kritik sumber adalah untuk memperkuat kredibilitas sumber yang dikumpulkan berdasarkan fakta. Fakta sejarah adalah suatu unsur yang secara langsung atau tidak langsung dideskripsikan dalam suatu dokumen sejarah yang setelah dipertimbangkan dengan cermat menurut hukum metode sejarah dan dianggap dapat dipercaya.

3. Interpretasi

Interpretasi adalah upaya penafsiran atas fakta-fakta sejarah. Dalam tahapan ini penulis melakukan proses penyusunan dan merangkai antara satu fakta dengan fakta lainnya yang berkaitan dengan penelitian Babaliak Ka Nagari dan Kepemimpinan Formal dan Informal di Nagari Kinari. Hasil-hasil penelusuran tersebut akan diklasifikasikan menjadi fakta-fakta sejarah.

4. Historiografi

Historiografi merupakan penyajian hasil sintesis yang di peroleh dalam bentuk suatu kisah sejarah. Tahap ini merupakan tahap terakhir dari metode penelitian sejarah, pada tahap ini penulis menulis melalui artikel yang didapat dari fakta sejarah lokasi penelitian terkait *Babaliak Ka Nagari* dan Kepemimpinan Formal dan Informal di Nagari Kinari, fakta tersebut terkait dengan dinamika, dan struktur rentetan kejadian secara kronologis dan logis.

G. Sistematika Penulisan

Secara sistematis penulisan ini dibagi kedalam V Bab. Antara satu bab dengan bab berikutnya saling berhubungan dan merupakan suatu kesatuan. Untuk memperjelas penulisan, maka penulis membagi atas beberapa pokok yaitu:

Bab I berupa pendahuluan, pada bab ini memberikan suatu informasi secara garis besar dan umum mengenai penulisan. Pada bab pendahuluan berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian serta manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka analisis, metode penelitian dan bahan sumber serta sistematika penulisan.

Bab II menjelaskan gambaran umum dari Nagari Kinari. Mulai dari pembahasan sejarah, pembahasan keadaan topografi dan geografis hingga mata pencaharian penduduk. Serta terakhir membahas kondisi dari sosial dan budaya dari masyarakat nagari secara menyeluruh.

Bab III membahas tentang bagaimana pelaksanaan sistem pemerintahan dan kepemimpinan di Nagari Kinari pasca menjadi desa, dan di akhir bab III ini juga dijelaskan semangat dari masyarakat Kinari untuk kembali menjadi pemerintahan nagari.

Bab IV menjelaskan tentang bagaimana proses *Babaliak Ka Nagari* dan bagaimana bentuk peranan lembaga pemerintahan dan masyarakat Nagari Kinari dalam proses *Babaliak Ka Nagari*.

Bab V merupakan jawaban dari pertanyaan yang diajukan pada rumusan masalah.

