



Pemekaran Nagari: Transformasi Desa Adat di Kabupaten Pesisir Selatan

Kei Nishikawa

Ishinomaki Senshu University

k.nishikawa1627@gmail.com

Article Info

Article history:

Received May 7th, 2023

Revised June 1st, 2023

Accepted June 15th, 2023

Keywords:

Minangkabau

Adat

Nagari

Pemekaran

Legal Order

ABSTRACT

This article discusses the changes and continuities in the structure and function of nagari, Minangkabau "traditional" village. Many scholars consider nagari as an autonomic "village republic" which was ruled by local leaders based on customary law. Even though nagari has been incorporated into the national administrative structure during colonial and post-independence of Indonesia, nagari is still regarded as the source of legitimacy on customary law. Especially in the 2000s, nagari has given more authority in the national legal system in Indonesia. In this article, I describe how nagari in Pesisir Selatan, West Sumatra is divided into smaller units. In order to get more budgets for village management from central government, local leaders and village heads chose to divide the nagari into smaller villages administratively but maintained large nagari informally as a single community bound by customary law. Interestingly, the new administrative villages are also called "nagari" and are given authority on customary law. This created a situation in which formal smaller but administrative nagari co-exists with larger yet informal nagari. What are the consequences of this dualism? By analyzing the process of nagari division, I describe how several different notions of "nagari" have developed in one village.

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



Corresponding Author:

Kei Nishikawa

Ishinomaki Senshu University

Jepang

k.nishikawa1627@gmail.com

PENDAHULUAN

Nagari sebagai bentuk desa tradisional di Minangkabau memiliki dinamikanya tersendiri. Menurut Kato, nagari bersifat otonom yang berarti bahwa sistem pemerintahannya tidak dipengaruhi oleh kekuasaan luar (Kato 1982). Walaupun ada pengaruh penjajahan dari Belanda dan Jepang, sampai sekarang nagari bersifat relatif otonom dan sebagai sumber adat oleh orang Minangkabau, khususnya setelah gerakan “kembali ke nagari” di tahun 2000-an. “Kembali ke nagari” adalah gerakan yang bertujuan untuk menyatukan nagari yang telah dimekarkan menjadi desa administratif yang kecil di masa Orde Baru dan menghidupkan kembali adat Minangkabau. Gerakan ini berkaitan dengan suasana Reformasi dan desentralisasi di seluruh Indonesia. Gejala “*the revival of tradition*” (Henley dan Davidson, 2007) terjadi di beberapa daerah di Indonesia dan adat diberikan kewenangan yang lebih kuat dibandingkan pada masa lalu dalam peta politik Indonesia. “Kembali ke nagari” dapat dikategorikan sebagai contoh “*the revival of tradition*” ini.

Meskipun nagari sebagai sistem pemerintahan desa telah kembali, di beberapa daerah di Sumatera Barat terjadi pemekaran nagari. Hal ini dilakukan di beberapa Nagari untuk mendapatkan dana pembangunan lebih banyak (Ningsih, 2020). Dana pembangunan dari pemerintah pusat diberikan kepada tiap nagari (atau desa) melalui dana desa. Sehingga untuk mendapatkan dana yang besar, semakin kecil ukuran nagari semakin baik (Cf. Vel dan Bedner 2015; Antlov, Wetterberg dan Dharmawan 2016). Hal ini mengakibatkan beberapa nagari mengambil keputusan untuk memekarkan diri sendiri menjadi beberapa nagari administratif yang kecil dan terjadi pada masa Orde Baru.

Sebagai akibat dari proses ini, kekuatan logika adat di mata hukum berkurang dan di beberapa daerah di Sumatera Barat tanah ulayat nagari diambil oleh kekuasaan luar. Walaupun usaha untuk menjaga tanah ulayat ini telah ada dengan membentuk perkumpulan ketua adat, namun usaha ini ternyata tidak efektif (Wulandari, 2021). Setelah Reformasi, masyarakat di Sumatera Barat berusaha menghidupkan nagari, akan tetapi, hal ini tidak selalu membawa hasil yang baik. F. Benda-Beckmann dan Keebet Benda-Beckmann dalam penelitiannya melihat sengketa antara tanah ulayat antara wali nagari (kepala desa) dan Kerapatan Adat Nagari (F. Benda-Beckmann dan Keebet Benda-Beckmann, 2013). Sengketa ini terjadi karena kedua belah pihak sama-sama merasa sebagai perwakilan dari “nagari” yang memiliki hak terhadap tanah ulayat. Seperti yang akan dibahas dalam artikel ini, konsep nagari menjadi beragam. Apakah “nagari” adalah pemerintah nagari atau masyarakat hukum adat?

Topik desa tradisional dan hubungannya dengan adat dan sistem negara telah dibahas dan menjadi kajian antara ilmu sejarah, politik dan antropologi (Utama 2019; Bender dan Arizona 2019; Vel dan Makambombu 2019;). Khususnya tentang pemerintahan nagari di Minangkabau setelah Reformasi, F. Benda-Beckmann dan K. Benda-Beckmann memberikan gambaran yang jelas (F. Benda-Beckmann dan K. Benda-Beckmann 2001, 2013). Menurut mereka, topik posisi nagari di dalam sistem pemerintahan penting karena menentukan hubungan kepemilikan tanah ulayat. Mereka mengatakan bahwa motivasi “kembali ke nagari” muncul karena adanya keinginan agar tanah ulayat masyarakat kembali pengelolaannya dilakukan oleh nagari (Franz Benda-Beckmann and Keebet Benda-Beckmann, 2001).

Beberapa akademisi membahas tentang pemekaran nagari di Sumatera Barat. Kajian-kajian tersebut meneliti faktor politik ekonomi di balik pemekaran nagari (Alamsyah 2010; Arifah, Afrizal dan Mutiara 2019), peningkatan pelayanan (Mulia, Ritonga dan Nasution 2020), proses pemekaran (Nadia 2022), efektivitas pemekaran terhadap pemerintahan nagari (Hayani 2022), tetapi tidak banyak penelitian yang membahas topik ini dengan hubungannya dengan bagaimana adat digunakan di dalam masyarakat setelah pemekaran.

Situasi ini diistilahkan dengan “*hybridization of the legal order*” dimana beberapa aturan hukum yang sama kuat bercampur menjadi satu (F. Benda-Beckmann dan K. Benda-Beckmann, 2013). Semenjak zaman dahulu, masyarakat Minangkabau memiliki beberapa *legal order*, diantaranya: hukum adat, hukum Islam dan hukum negara. Setelah Reformasi, situasi ini semakin majemuk karena secara substantif, *legal order* saling tumpang-tindih antara satu dengan yang lain. Sehingga artikel ini diharapkan dapat berkontribusi terhadap kajian legal pluralisme dan studi Minangkabau. Pertanyaan penelitian dalam artikel ini adalah: apa akibat dari pemekaran nagari pada masa pasca “kembali ke nagari”? pertanyaan ini didasari atas pepatah Minangkabau yang mengatakan, “*adat salingka nagari*” dimana artinya setiap nagari mempunyai adat yang khas. Pertanyaan ini kemudian mengarah kepada pertanyaan berikutnya: adat tersebut mencakup nagari yang mana? Apakah nagari yang sebelum dimekarkan, atau nagari administratif yang muncul setelah pemekaran? penulis melihat fenomena di suatu nagari di Kabupaten Pesisir Selatan, Provinsi Sumatera Barat untuk memahami situasi ini dan hubungannya dengan adat dan negara.

METODE

Penelitian ini menggunakan metodologi kualitatif yang sering digunakan oleh antropolog, yaitu etnografi. Melalui metode etnografi, penulis menggambarkan kehidupan dan pola pikir masyarakat di lokasi penelitian yaitu Nagari Teluk Dalam (nama samaran) di Kabupaten Pesisir Selatan. Data-data yang digunakan di dalam artikel ini dikumpulkan oleh penulis yang menjalani *fieldwork* selama 27 bulan di Teluk Dalam. Penelitian mulai dari November tahun 2014 dan selesai Maret tahun 2017. Selama penelitian, penulis tinggal di rumah warga di Teluk Dalam. Di dalam penelitian *fieldwork* ini, penulis mencatat sebanyak mungkin tentang kehidupan masyarakat di sana, seperti cara kerja di kebun dan di rumah, tata cara upacara adat, hubungan kekerabatan, kehidupan beragama dan bagaimana instansi adat dan pemerintah berfungsi. Selain data yang dikumpulkan oleh penulis langsung, penulis menggunakan data-data arsip seperti laporan dari pemerintahan nagari dan peraturan daerah.

Menurut (Geertz, 1982), etnografi sebagai metodologi analisis bersifat humaniora dimana antropolog membaca makna dari benda, isi pembicaraan, tindakan manusia atau peristiwa pada suatu kebudayaan masyarakat. Di dalam artikel ini, penulis menganalisis isi peristiwa dan tindakan khususnya peristiwa yang berkaitan dengan adat untuk memahami makna dari adat dan melihat pengaruh perubahan transformasi tata pemerintahan di nagari Teluk Dalam. Penulis menggambarkan sejarah pemerintahan Teluk Dalam, khususnya dari masa Orde Baru sampai pemekaran nagari berdasarkan laporan dari pemerintahan nagari, dan melihat pengaruh pemekaran terhadap kehidupan masyarakat dan praktek adat.

Teluk Dalam adalah suatu nagari yang berada di Kabupaten Pesisir Selatan, Provinsi Sumatera Barat. Batas sebelah baratnya adalah pantai Samudera Indonesia dan batas sebelah

timurnya adalah Pegunungan Bukit Barisan. Sebagian wilayah Teluk Dalam yang dekat ke arah Pegunungan termasuk ke dalam wilayah Taman Nasional Kerinci Seblat. Di Teluk Dalam, seperti kampung-kampung lainnya di Indonesia terbentuk di sekitar batang sungai. Di saat penulis melakukan penelitian, masyarakat Teluk Dalam biasanya mandi dan mencuci baju dengan air sungai tersebut. Air dari sungai ini digunakan juga untuk irigasi sawah. Jalan raya Padang-Bengkulu melewati Teluk Dalam yang terletak di bagian dekat daerah pantai. Oleh sebab itu, orang datang dari luar harus melewati jalan raya tersebut untuk masuk ke dalam Teluk Dalam. Pasar berada di samping jalan raya tersebut. Penduduk Teluk Dalam membeli kebutuhan sehari-hari seperti sayur, daging, ikan, baju dan lain-lain di pasar ini.

Mata pencaharian masyarakat di Teluk Dalam cukup beragam. Di bagian dekat pantai, mereka mengambil hasil laut dengan bekerja sebagai pelaut. Sementara pada bagian dekat gunung, mereka menanam padi di sawah dan menanam tanaman komoditi di ladang. Tanaman komoditi biasanya ditanam di daerah perbukitan yang statusnya tanah ulayat di Teluk Dalam. Tanaman komoditi yang biasa ditanam adalah, kopi, gambir, karet, nilam (*pogostemon cablin benth*) dan pinang. Setelah Reformasi, tanaman komoditi ini dianggap lebih bernilai secara ekonomis dibandingkan dengan pada masa dahulu karena tingginya harga komoditas tersebut. Hal ini berdampak kepada pembukaan hutan di dalam wilayah nagari yang dijadikan ladang oleh penduduk.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Di bawah ini, penulis menggambarkan sejarah ringkas Nagari Teluk Dalam dengan fokus terhadap posisi nagari di dalam struktur pemerintahan dan hak terhadap tanah ulayat. Hal ini bertujuan untuk memahami dampak dari pemekaran nagari. Sebelum penulis memaparkan sejarah transformasi dari tahun 1980an, penulis akan memberikan deskripsi tentang sejarah asal-usul Teluk Dalam yang diceritakan melalui sejarah lisan. Penulis tidak bermaksud untuk menunjukkan sejarah lisan ini sebagai “sejarah sebenarnya.” Tetapi, dengan memaparkan sejarah lisan, kita dapat memahami bagaimana masyarakat Teluk Dalam masa kini mempunyai gagasan tentang nagari. Setelah itu, penulis akan memaparkan sejarah Teluk Dalam setelah tahun 1980an yang langsung berkaitan dengan topik artikel ini.

Berdasarkan sejarawan, wilayah nagari ini diperkirakan dibuka untuk lahan ladang lada oleh masyarakat Muaro Labuh, yaitu daerah di belakang Bukit Barisan skitar abad ke-16 (Dobbin, 1983). Sejarah lisan di Teluk Dalam juga tidak terlalu berbeda dengan pembahasan sejarawan tersebut. Menurut buku sejarah Teluk Dalam yang ditulis oleh mantan wali nagari berdasarkan sejarah lisan, Teluk Dalam sebagai nagari terbentuk ketika ada pertemuan antara 19 orang penghulu. Nenek moyang penduduk Teluk Dalam datang dari Sungai Pagu (Muaro Labuh) dan membangun koto (kampung di daerah ketinggian) di daerah perbukitan. Setelah lama kemudian, keturunan dari mereka turun dari perbukitan dan membangun 13 kampung di Teluk Dalam. 13 kampung ini menjadi sumber identitas penduduk Teluk Dalam sampai sekarang. Penduduk disana menceritakan tentang identitasnya dengan “*saya adalah orang kampung koto gadang (nama samaran)*”. Menurut buku tersebut, setelah terbentuk kampung-kampung ini lah penghulu-penghulunya merasa perlu untuk membentuk nagari karena sampai saat itu belum ada struktur pemerintahan yang sesuai dengan adat Minangkabau.

Meskipun sejarah lisan tentang pembentukan koto, kampung, dan pemerintahan nagari ini tidak dapat dikonfirmasi dengan data-data sejarah yang otentik, kita dapat memahami gagasan terhadap nagari di Teluk Dalam di masa kini. Artinya, penduduk Teluk Dalam mempercayai nagari ini terjadi karena adanya kesepakatan antara *penghulu*. Cerita asal-usul nagari seperti ini dapat ditemukan di daerah lain di Minangkabau (Kato, 1982). Menariknya, sebelum terjadinya nagari, daerah Teluk Dalam dikuasai oleh keturunan raja dari Sungai Pagu. Akan tetapi, setelah terbentuknya nagari, raja ini tidak disebutkan lagi di dalam cerita. Hal ini berarti dalam sejarah lisan, otonomi nagari lebih ditekankan daripada kekuasaan raja, khususnya setelah terbentuknya nagari oleh kesepakatan para *penghulu*. Otonomi nagari ini sempat berkurang dengan pembentukan negara kolonial dan negara bangsa (*nation state*). Penjajahan Belanda dan Jepang mempengaruhi sistem nagari (Oki, 1977), namun penulis tidak memaparkan sejarah ini karena kekurangan data tentang masa ini di Teluk Dalam. Perubahan yang ditekankan dalam artikel ini adalah perubahan dari nagari ke desa di masa Orde Baru.

Di Tahun 1979, pemerintah pusat mengeluarkan Undang-undang No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-undang ini bertujuan untuk pemerataan ukuran desa di seluruh wilayah Indonesia agar pembangunan di desa tersebut lancar. Meskipun ada protes dari masyarakat karena kekhawatiran terhadap pemekaran nagari dan robohnya nilai adat, undang-undang tersebut akhirnya dilaksanakan juga di Sumatera Barat. Teluk Dalam juga dimekarkan menjadi beberapa desa di akhir tahun 1983. Pada awalnya desa terbentuk berdasarkan 13 kampung, akan tetapi, pada tahun 1994 jumlah desa di Teluk Dalam dikurangi menjadi 7 buah karena beberapa desa tidak mencukupi standar negara.

Dengan perubahan jumlah desa ini, adat di Teluk Dalam pun juga mengalami kesulitan. Berdasarkan informasi dari penduduk Teluk Dalam, penggunaan lahan di daerah perbukitan menjadi sulit. Alasannya adalah karena daerah perbukitan ini menjadi daerah konflik Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) di tahun 1960an yang mengakibatkan kampung-kampungnya ditinggal. Alasan yang lebih penting adalah karena tidak adanya nagari yang memenuhi administrasi daerah, hal ini mengakibatkan klaim terhadap hutan yang dahulunya diatur oleh *penghulu* menjadi berkurang. Berdasarkan informasi masyarakat, Kerapatan Adat Nagari (KAN) dibentuk pada tahun 1983 untuk memelihara adat di nagari, namun walaupun Nagari Teluk Dalam secara administrasi hilang, Nagari Teluk Dalam sebagai masyarakat adat dipelihara. Namun, hak terhadap tanah ulayat menjadi agak terbatas hingga masyarakat merasa kesulitan untuk menggunakan tanah ulayatnya.

Setelah terjadi krisis keuangan pada tahun 1997 dan berakhirnya masa pemerintahan Orde Baru, penerapan kebijakan desentralisasi dimulai. Dalam situasi ini, terjadi kehangatan terhadap gerakan "kembali ke nagari" di Sumatera Barat. Di Pesisir Selatan, kebijakan tersebut juga diterapkan, sehingga pada tahun 2002, Teluk Dalam berubah menjadi desa administratif dalam struktur pemerintahan.

Hal ini mengakibatkan struktur pemerintahan nagari dibagi menjadi tiga seksi, yaitu: wali nagari, Dewan Perwakilan Nagari (DPN) dan Badan Musyawarah Adat Syarak (BMAS). DPN mempunyai fungsi membuat peraturan nagari. Di daerah lain, pemerintah nagari melalui peraturan nagari ini, mengatur sumber daya alam yang ada seperti tanah ulayat nagari (Warman, 2010). Akan

tetapi, DPN Teluk Dalam tidak membuat peraturan untuk tanah ulayat nagari. Dengan ini, pemerintahan nagari menyerahkan wewenang untuk mengatur tanah ulayat kepada KAN dan wewenang lainnya, yaitu: memelihara adat.

Hubungan pemerintahan nagari dan KAN ini berubah ketika Nagari Teluk Dalam dimekarkan. Sebelum kita melihat hubungan tersebut, penulis akan memaparkan proses pemekaran dahulu. Alasan untuk pemekaran ini adalah untuk percepatan pembangunan (Cf. Vel dan Bedner, 2015). Di Teluk Dalam ada 13 kampung, dan kampung-kampung tersebut terletak di pinggiran aliran sungai. Kampung-kampung yang berposisi di hilir pembangunannya cepat karena dekat dengan jalan raya sedangkan kampung-kampung di hulu sungai pembangunannya lambat karena akses jalan ke sana masih buruk. Apa lagi kantor wali nagari terletak di hilir dan jauh dari daerah hulu, maka penduduk di daerah hulu merasa kesulitan untuk berurusan di kantor wali nagari. Oleh karena itu, penduduk di hulu meminta memisahkan diri.

Pemekaran membawa keuntungan juga kepada kampung-kampung yang ada di daerah hilir. Apabila ukuran nagari semakin kecil, maka dana pembangunan dari pemerintah pusat akan semakin besar. Kabupaten Pesisir Selatan mempunyai inisiatif hingga DPRD Pesisir Selatan membuat Peraturan Daerah Pesisir Selatan No. 8 tahun 2007 (Perda Pessel No.8 tahun 2007) tentang Pemerintahan Nagari. Dengan peraturan daerah ini, kabupaten merekomendasikan kepada nagari-nagari yang ada di daerahnya untuk memekarkan diri.

Di Teluk Dalam, pemekaran terjadi pada tahun 2012 dengan membentuk 7 buah pemerintahan nagari. Ketika pemekaran ini, KAN mengajukan beberapa hal kepada para pemerintahan nagari karena takut posisi mereka di dalam sistem adat hilang. Permintaan dari KAN adalah sebagai berikut; *pertama*, masing-masing nagari tidak mendirikan KAN baru. *Kedua*, penghulu diberikan posisi istimewa di dalam pemerintahan nagari. Permintaan pertama diterima, hingga KAN baru tidak perlu dibuat di dalam nagari yang baru. Akan tetapi, permintaan kedua tidak diterima karena pemerintah kenagarian harus mengikuti undang-undang negara dan peraturan daerah.

Struktur pemerintahan nagari berdasarkan Perda No. 8 tahun 2007 memosisikan wali nagari dan perangkat nagari melaksanakan tugas pemerintahan. Sementara itu, badan legislatif yang bertanggungjawab dalam membuat dan mengesahkan undang-undang adalah Badan Permusyawaratan Nagari (Bamus). Menariknya, setiap pemerintahan nagari pemekaran ini memiliki kewenangan untuk memberlakukan peraturan nagari. Artinya, ada kemungkinan nagari pemekaran ini membuat peraturan nagari untuk menguasai sumber daya alam dan mengganti KAN. Berdasarkan data yang dikumpulkan oleh penulis, satu buah nagari di Teluk Dalam memberlakukan peraturan nagari yang berkaitan dengan sumber daya alam.

Peraturan yang dimaksud di atas adalah peraturan nagari tentang penetapan biaya pelayanan administrasi nagari. Pada bab 1 bagian ketentuan umum dalam peraturan tersebut ditulis bahwa *“nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu berdasarkan filosofi Adat Minangkabau (Adat Basandi Syara’, Sayara’ basandi Kitabullah) dan atau berdasarkan asal usul dan adat salingka Nagari).”* Kalimat ini dapat dipahami bahwa nagari administrasi melihat diri sendiri sebagai masyarakat adat. Kemudian, di dalam peraturan yang sama, dijelaskan bahwa untuk *“Surat Placoan/Cancang Latiah”* penduduk nagari harus membayar biaya sebesar Rp.50.000 kepada pemerintahan nagari. *“Placoan/Cancang Latiah”* adalah pembukaan tanah ulayat nagari yang belum

dipakai oleh orang lain. Peraturan ini memberikan keleluasaan bagi pemerintah nagari untuk memberikan perizinan atas ulayat nagari. Padahal hak ini sebelumnya dimiliki oleh KAN.

Hal ini mengandaikan bahwa ada persaingan pemberian izin terhadap tanah ulayat nagari antara pemerintahan nagari dan KAN. Di daerah lain, seperti di Nagari Kambang, Kabupaten Pesisir Selatan, pemerintahan nagari administratif dan KAN dapat bekerjasama untuk mengeluarkan “*Surat Placoan*” (Warman, 2010). Berdasarkan “*Surat Keputusan Kerapatan Adat Nagari Teluk Dalam tentang persetujuan pengawasan tanah ulayat nagari*” yang dikeluarkan oleh KAN, terlihat kerjasama tersebut. Dalam surat permohonan dari orang yang ingin membuka lahan, dilampirkan juga tanda tangan wali nagari administratif yang sifatnya hanya mengetahui saja. Menurut penduduk di Teluk Dalam, surat izin untuk membuka lahan di tanah ulayat harus dikeluarkan oleh KAN dan jika tidak ada surat rekomendasi dari kantor wali nagari, KAN tidak akan mengeluarkan surat tersebut. Masyarakat Teluk Dalam sendiri melihat bahwa KAN tetap memegang hak kuasa terhadap tanah ulayat, sementara itu pemerintahan nagari administratif tetap menghormati hak yang dimiliki oleh KAN terhadap tanah ulayat.

Kalau begitu, apakah kita dapat menyimpulkan bahwa tidak ada perubahan setelah pemekaran nagari di Teluk Dalam? Jika kita perhatikan kegiatan masyarakat, akan terlihat konsep nagari pemekaran berpengaruh dalam kehidupan mereka. Contohnya adalah kegiatan majelis ta’lim. Majelis ta’lim adalah kelompok yang melakukan kegiatan pelajaran agama Islam. Di Teluk Dalam, pada umumnya anggotanya adalah perempuan. Sebelum nagari dimekarkan, majelis ta’lim berada di dalam struktur pemerintahan nagari Teluk Dalam. Saat itu, kelompok tersebut kurang aktif karena wilayahnya terlalu besar. Setelah nagari mekar, majelis ta’lim terbentuk di setiap nagari dan kegiatannya menjadi lebih banyak.

Selain majelis ta’lim, masyarakat nagari terbiasa dengan konsep nagari baru. Di saat musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) nagari, peserta membahas tentang kelebihan dan kekurangan “nagari kito (nagari kita)” dibandingkan nagari yang ada di dalam Teluk Dalam. Penulis sering dikatakan oleh beberapa perangkat nagari atau penduduk nagari bahwa “*Kei, nagari kita ini paling cepat pembangunannya dibandingkan nagari lain di Teluk Dalam.*”

Namun, tidak semua pemerintahan nagari di Teluk Dalam berhasil membiasakan masyarakat dengan konsep nagari pemekaran. Sebuah nagari, misalnya nagari B sebagai nagari pemekaran, penduduknya meminta memisahkan diri dari nagari pemekaran lagi. Hal ini disebabkan karena nagari pemekaran ini terdiri dari beberapa kampung lagi, yaitu sebanyak 13 kampung yang didirikan ketika nenek moyang penduduk Teluk Dalam turun dari daerah perbukitan, jadi bukan kampung sebagai organisasi pemerintahan. Apa yang terjadi di nagari B adalah perselisihan antara kampung. Di satu kampung pembangunannya cepat dan kegiatan nagarinya aktif karena dekat dengan kantor wali nagari, sedangkan kampung lain merasa tidak dapat mengikutinya. Kasus ini memperlihatkan, bahwa penduduk nagari B tidak terbiasa dengan konsep nagari hasil pemekaran dan identitas mereka yang terbentuk berdasarkan kampung.

Melalui deskripsi di atas, terlihat beberapa konsep nagari muncul di dalam masyarakat sebagai akibat dari pemekaran nagari. Salah satu konsep nagari tersebut adalah nagari sebagai landasan adat. Konsep nagari ini sebenarnya dari dahulu berada di dalam masyarakat dan lebih kuat logika adatnya setelah gerakan “kembali ke nagari.” Meskipun Nagari Teluk Dalam telah mekar, dan nagari

administratif mengatakan diri sendiri sebagai “kesatuan masyarakat hukum adat,” posisi nagari sebagai landasan adat tidak dipertanyakan lagi oleh masyarakat. Hal ini terlihat dari penduduk Teluk Dalam yang tetap meminta izin untuk membuka lahan di tanah ulayat kepada KAN Teluk Dalam atau penghulu-penghulunya.

Konsep nagari kedua adalah nagari sebagai pemerintahan administratif. Di beberapa daerah konsep ini telah diterima oleh masyarakat, dan di beberapa daerah masyarakat tidak merasa cocok dengan konsep ini. Hal ini disebabkan oleh hubungan komposisi nagari administratif dan kampung. Di suatu nagari, tidak ada masalah untuk berkelompok atas nama nagari karena terdiri dari satu kampung. Akan tetapi, di Nagari B, penduduk ingin memisahkan diri dari nagari administratif karena nagari terdiri dari beberapa kampung dan merasa dikecilkan.

Munculnya dua konsep nagari ini dapat dipahami sebagai proses yang sama. Setelah gerakan “kembali ke nagari” terjadi, posisi Nagari Teluk Dalam sebagai landasan adat dikuatkan. Di sisi lain, masyarakat Teluk Dalam memekarkan Nagari untuk mendapatkan dana pembangunan yang lebih besar. Nagari administratif yang muncul sebagai akibat pemekaran ini lebih cocok dengan perasaan berkelompok (*belonging*) di dalam masyarakat karena mendekati ukuran kampung yang asli. Jadi, proses ini dapat dipahami sebagai konsep nagari administratif yang lebih mendekati perasaan berkelompok yang hidup di dalam masyarakat. Jadi hal ini bukanlah wacana yang semuanya baru karena perasaan berkelompok ini lah yang dari dahulu menjadi landasan identitas di dalam kehidupan Teluk Dalam. Dapat dikatakan bahwa konsep nagari administratif ini dipahami oleh masyarakat melalui konsep perasaan berkelompok yang tradisional. Hal yang baru adalah organisasi ini dinamakan sebagai “nagari,” dan juga beberapa nagari administratif belum menyatu dengan perasaan berkelompok karena ada banyak kampung di dalamnya.

Hasil penelitian di atas dapat kita hubungkan dengan teori yang telah penulis kemukakan di awal, yaitu: “*hybridization of the legal order*.” Konsep ini dipakai untuk memahami beberapa *legal order* yang tercampur menjadi satu di Teluk Dalam. Kita telah melihat bahwa nagari administratif mendefinisikan diri sebagai “kesatuan masyarakat adat” sedangkan sebelumnya “kesatuan masyarakat adat” adalah nagari sebagai landasan adat, yaitu Nagari Teluk Dalam. Hal ini dipahami bahwa nagari administratif lebih mendekati nagari sebagai landasan adat yang telah melewati suasana reformasi dan “kembali ke nagari.”

Kemudian, KAN sendiri juga mengalami perubahan. Warman mengatakan bahwa ada perubahan judul surat tentang hak pakai tanah ulayat yang dikeluarkan dari KAN Nagari Kambang: dahulu diberi nama “surat keterangan pelacoan”, sekarang menjadi “surat keputusan KAN No. ... tentang persetujuan penguasaan tanah ulayat nagari” dan isinya dicocokkan dengan surat hukum negara (Warman 2010). Di Teluk Dalam sendiri, judul surat dibuat menjadi “surat keputusan kerapatan adat nagari Teluk Dalam tentang persetujuan pengawasan tanah ulayat nagari.” Kemungkinan, judul surat ini juga sengaja disesuaikan dengan format surat hukum negara. Hal ini dapat dipahami bahwa nagari sebagai landasan adat mendekati struktur hukum negara.

Dengan uraian di atas, kita dapat melihat dua *legal order*, yaitu adat dan hukum negara. Fenomena ini dapat dijelaskan melalui konsep “*hybridization of the legal order*.” Tetapi, menariknya, penduduk Teluk Dalam tetap membedakan dua konsep nagari. Bagaimana dualisme ini terjadi? Saat Teluk Dalam terbentuk kembali pada tahun 2002, ukuran nagarinya terlalu besar bagi penduduknya

meskipun nagari tersebut adalah kesatuan masyarakat adat. Hal ini dapat dilihat dari tidak aktifnya majelis ta'lim dan permintaan dari penduduk di hulu untuk berpisah dari nagarinya. Hal ini disebabkan karena kantor wali nagari yang jauh. Setelah pemekaran, ukuran nagari administratif menjadi lebih kecil sehingga rasa persatuan dalam nagari administratif menjadi lebih kuat. Masyarakat dapat bersama-sama melakukan kegiatan seperti majelis ta'lim dan melaksanakan musrembang. Apa lagi jika wilayah nagari tersebut sesuai dengan konsep kampung aslinya karena identitas tradisional di Teluk Dalam terbentuk berdasarkan kampung, bukan nagari.

Sementara itu, masalah konflik yang terjadi, sebenarnya dari dahulu sudah sering terjadi antara kampung. Hal ini dapat dilihat seperti bentrokan antara pemuda kampung A dan kampung B. Kita dapat lihat bahwa perbedaan antara konsep nagari dan kampung sudah ada dalam masyarakat dari zaman dahulunya. Namun, setelah mengalami proses pemekaran, konsep nagari administratif semakin dekat dengan konsep rasa persatuan berdasarkan kampung melalui praktek kehidupan masyarakat sehari-hari. Untuk melihat nagari di Minangkabau masa pemekaran, kita harus menganalisa beberapa lapisan-lapisan pemerintahan yang dinamakan "nagari" yang analisisnya sangat kompleks dan membutuhkan kepekaan dalam melihat persoalan di dalam masyarakatnya.

KESIMPULAN

Artikel ini melihat akibat dari pemekaran nagari di Teluk Dalam, Kabupaten Pesisir Selatan. Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan, terlihat ada perubahan sifat pemerintahan setelah pemekaran nagari. KAN mulai menggunakan istilah hukum seperti "surat keputusan" yang lazimnya digunakan dalam hukum negara. Padahal dalam tradisi Minangkabau, hal-hal yang bersangkutan dengan adat mesti disepakati lewat musyawarah, bukan diputuskan. Di sisi lain, di nagari administratif, ada beberapa perangkat nagari yang mulai memahami nagari sebagai "masyarakat hukum adat". Padahal sebelumnya masyarakat hukum adat merujuk kepada nagari Teluk Dalam. Di sini terlihat "*hybridization of the legal order*" dimana tata cara adat semakin mirip dengan hukum negara atau hukum pemerintahan, dan begitu juga hukum pemerintahan semakin mirip dengan hukum adat. Dari kasus ini dapat dikatakan bahwa adat mencakup nagari Teluk Dalam dan nagari-nagari administratif lainnya.

Pemekaran nagari dan perubahan kekuasaan adat pada awalnya disebabkan oleh kepentingan politik untuk mendapatkan dana pembangunan. Namun, jika kita fokus pada rasa persatuan, ternyata dualisme yang muncul di dalam proses pemekaran berasal dari perbedaan yang terjadi semenjak dahulunya, yaitu antara nagari dan kampung. Temuan dalam penelitian ini adalah, dualisme atas rasa persatuan ini sudah ada dari dahulu dan perubahan administrasi membawa konsep kampung semakin mirip dengan nagari. Keterbatasan dalam artikel ini adalah: tidak membahas tentang perubahan dalam sistem masyarakat yang terjadi di zaman penjajahan dan pengaruhnya terhadap situasi pemekaran di zaman ini. Hal ini disebabkan karena keterbatasan bukti sejarah yang ada. Untuk membahas tentang perubahan setelah pemekaran nagari, diharapkan pandangan sejarah lokal di Teluk Dalam yang lebih detail oleh peneliti lainnya.

Acknowledgment

Penelitian untuk artikel ini dibiayai oleh JSPS KAKENHI Grant Number 14J04551. Penulis mengucapkan terima kasih kepada masyarakat Teluk Dalam yang dengan besar hati membantu

penelitian penulis meski tidak dapat menyebut satu-satu untuk melindungi informasi pribadi. Penulis mengucapkan terima kasih juga kepada (alm) Bapak Mestika Zed, Bapak Zikri Alhadi dan Ibu Siska Sasmita yang menjadi *counterpart* di penelitian ini. Kepada Andi Holik Ramdani yang mengoreksi Bahasa Indonesia penulis di artikel ini. Semua isi diskusi dan kesalahan artikel ini adalah tanggung jawab penulis sendiri.

REFERENSI

Alamsyah, M. (2010). *Pemekaran Pemerintahan Nagari: Studi Tentang Pemekaran Pemerintahan Nagari Lunang Kabupaten Pesisir Selatan* (Master Thesis, Universitas Gadjah Mada).

Antlov, H., Wetterberg, A., & Dharmawan, L. (2016). Village governance, community life, and the 2014 Village Law in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 52(2), 161-183.

Arifah, R., Afrizal & Mutiara, V. I. (2019). Faktor Penyebab Pemekaran Nagari: Studi Kasus Nagari Koto Tinggi Maek Kabupaten Lima Puluh Kota. *Jispo: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 9(2), 135-158.

Bedner, A., & Y. Arizona. (2019). Adat in Indonesian law: A Promise for the Future or a Dead End? *The Asian Pacific Journal of Anthropology*. 20 (5), 416-434.

Benda-Beckmann von K. (1984). *The Broken Stairways to Consensus: Village Justice and State Courts in Minangkabau*. NJ: Foris Publications..

Benda-Beckmann, von F., & Benda-Beckmann von K. (2001). Reconstructing the Nagari: Decentralization in West Sumatra. *Max Planck Institute for Social Anthropology Working Papers*, 31, 1-45.

Benda-Beckmann von F., & Benda-Beckmann von K. (2013). *Political and Legal Transformations of an Indonesian Policy: The Nagari from Colonisation to Decentralisation*. New York: Cambridge University Press.

Dobbin, C. (1983). *Islamic Revivalism in a Changing Peasant Economy: Central Sumatra, 1784-1847*. London and Malmö: Curzon Press. Geertz, Clifford. (1973). *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.

Geertz, C. (1982). The way we think now: Toward an ethnography of modern thought. *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, 14-34.

Harmer, C. I. F. (2020). *Kajian Hukum Terkait Pemekaran Nagari Persinggungan Peraturan Perundang-undangan dengan Hukum Adat di Provinsi Sumatera Barat* (Graduation Thesis, Universitas Andalas).

Hayani, N., Putera, R. E., & Koeswara, H. (2022). Efektivitas Pekaragan Nagari Sungai Aua Kecamatan Sungai Aur Kabupaten Pasaman Barat. *Jurnal Administrasi Publik dan Pemerintahan*, 1(2), 44-56.

Henley, D., & Davidson S. J. (2007). Introduction: Radical Conservatism- the Protean Politics of Adat. In J. S. Davidson & D. Henley (Eds.), *The Revival of Tradition in Indonesian Politics: The deployment of adat from colonialism to indigenism* (pp. 1-49). Oxon: Routledge.

- Kato, T. (1982). *Matriliny and Migration: Evolving Minangkabau Traditions in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mulia, B., Ritonga, S., & Nasution, I. (2021). Dampak Pemekaran Nagari Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik Kepada Masyarakat. *Jurnal Ilmu Pemerintahan, Administrasi Publik, dan Ilmu Komunikasi (JIPIKOM)*, 3(1), 12-18.
- Ningsih, W., Arza, F. I., & Sari, V. F. (2020). Analisis Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa. *Jurnal Eksplorasi Akuntansi*, 2(4), 3517-3532.
- Nadia, S., & Magriasti, L. (2022). Peranan Tim Penataan Nagari Provinsi Sumatera Barat dalam Pelaksanaan Pemekaran Nagari di Kabupaten Agam. *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 6(2), 16815-16826.
- Oki, A. (1986). The Dynamics of Subsistence Economy in West Sumatra. In Andrew, T. & Tanabe, S. (eds.), *History and Peasant Consciousness in South East Asia* (pp.267-292). Osaka: National Museum of Ethnology.
- Utama, T. S. J. (2019). Impediments to Establishing Adat Villages: A Socio-Legal Examination of the Indonesian Village Law. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*. 21(1), 17-33.
- Vel, J. A. C., & Bedner, A. W. (2015). Decentralization and Village governance in Indonesia: the Return to the *Nagari* and the 2014 Village Law. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. 47(3), 493-507.
- Vel, J. A. C., & Makambombu, S. (2019). Strategic Framing of Adat in Land-Acquisition Politics in East Sumba. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*. 20(5), 435-452.
- Warman, K. (2010). *Hukum Agraria dalam Masyarakat Majemuk: Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatra Barat*. Jakarta: HuMa-Jakarta.
- Wulandari, R., & Kadir, A. (2021). Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Pengelolaan Dana Desa. *Strukturasi: Jurnal Ilmiah Magister Administrasi Publik*, 3(2), 150-155.