

**BIROKRASI DALAM MASYARAKAT MINANGKABAU:  
STUDI TENTANG PERUBAHAN BIROKRASI DARI SISTEM PEMERINTAHAN NAGARI  
KE PEMERINTAHAN DESA DAN DAMPAKNYA TERHADAP PARTISIPASI  
MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN PEDESAAN DI PARIANGAN**

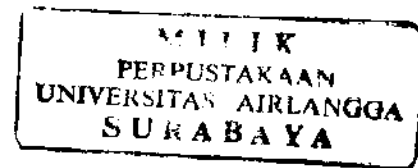
**T E S I S**

Untuk memperoleh gelar Magister  
dalam Program Studi Ilmu-ilmu Sosial  
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga

Oleh

*Emixal Amri*

NIM 099712689M



**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA (UNAIR)  
SURABAYA**

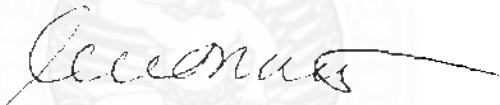
**2001**

## LEMBAR PENGESAHAN

TESIS INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 30 JULI 2001


Oleh

Pembimbing



Prof. A. Ramlan Surbakti, MA., Ph.D.

Mengetahui:  
Ketua Program Studi Ilmu-ilmu Sosial  
Program Pascasarjana UNAIR



Dr. Laurentius Dyson P., M.A.  
NIP. 130 937 724

**Telah diuji pada tanggal 20 Agustus 2001**

**PANITIA PENGUJI TESIS**

**Ketua : Dr. Laurentius Dyson P., M.A.**

**Anggota: Prof. A. Ramlan Surbakti, MA., Ph.D.**

**Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, M.PA.**

**Dr. Hotman M. Siahaan**

**Drs. Priyatmoko, M.A.**

**Drs. Hariadi, M.Si.**



## UCAPAN TERIMA KASIH

Secara praktis, tesis ini penulis susun untuk memenuhi salah satu persyaratan menyelesaikan studi pada Jurusan Ilmu-ilmu Sosial, program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya. Penulis mengucapkan puji syukur yang setinggi-tingginya ke hadirat Ilahi, karena berkat rahmat dan karunia-Nya, penulis telah berhasil menyelesaikan penulisan tesis ini.

Dalam penelitian dan penulisan tesis ini, penulis mendapat bantuan/bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

Rektor Universitas Airlangga dan Direktur Program Pasca Sarjana Unair yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti program S2 Ilmu-ilmu Sosial di PPS-Unair, Direktur dan staf PGSM di Jakarta yang telah memberikan bantuan dana berupa beasiswa. Rektor IKIP Padang (sekarang Universitas Negeri Padang, UNP) yang telah memberi izin kepada peneliti untuk melanjutkan studi, sembari meninggalkan tugas-tugas rutin di Jurusan Sejarah, FIS UNP Padang.

Prof. A. Ramlan Surbakti, M.A., Ph.D. selaku pembimbing, yang telah banyak memberikan sumbangan pemikiran dan bahan dalam rangka menjernihkan pokok permasalahan, mempertajam *design* penelitian, dan kerangka analisis studi ini. Penulis mengucapkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada pembimbing, apalagi penulis tidak hanya mendapatkan bimbingan yang penuh kearifan dan kesabaran di kampus, melalkankan juga di sela-sela kesibukan beliau ketika bertugas ke daerah.

Dr. Hotman M. Siahaan, Dr. Laurentius Dyson P., M.A., Daniel Sparringa, Ph.D., dan Dede Oetomo, Ph.D yang telah memberikan berbagai masukan (*input*) berharga, terutama ketika ujian proposal penelitian. Dr.

Hotman M. Siahaan misalnya menyarankan pentingnya perspektif historis untuk memahami nuansa di sekitar permasalahan yang diteliti. Selanjutnya Daniel T. Sparinga, Ph.D. mengingatkan perlunya penajaman kerangka teori, dan menambahkan teori hegemoni sebagai pisau analisis dalam studi ini. Sementara Dr. Laurentius Dyson., M.A. dan Dede Oetomo, Ph.D. melihat pentingnya membatasi ruang lingkup penelitian ini, misalnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan pedesaan. Selain itu masih terdapat beberapa saran berharga lainnya dari para penguji yang digaris-bawahi oleh Prof. A. Ramlan Surbakti, Ph.D. selaku pembimbing. Semua kritik dan saran itu sangat membantu peneliti dalam memahami mekanisme hubungan birokrasi - masyarakat dan implikasinya pada partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Dosen-dosen Jurusan Ilmu-ilmu Sosial, program Pascasarjana Universitas Airlangga, terutama Drs. Suhargo Prayitno, M.A. yang banyak memberikan masukan berharga, terutama tentang teori pembangunan. Masukan ini sejalan dengan saran Daniel Sparinga, Ph.D. dan Ramlan Surbakti, Ph.D., dan sangat membantu penulis dalam mengembangkan konsep teori yang relevan guna dijadikan sebagai pisau analisis dalam studi ini.

Mestika Zed, M.A., Ph.D. yang telah banyak memberikan dorongan moril dan bahan/ sumber relevan. Bahkan di sela-sela kesibukan beliau, penulis tetap dilayani untuk mendiskusikan berbagai tema relevan, baik menyangkut aspek teoritis maupun fenomena yang ditemukan di lapangan. Bukan hanya itu, melainkan beliau juga menyediakan waktu untuk membaca draf proposal dan tesis ini, kemudian meluangkan waktu untuk mendiskusikannya secara agak mendalam.

Semua pihak yang telah memberikan bantuan dalam penelitian dan penulisan tesis ini, terutama para subyek penelitian yang tidak dapat

disebutkan satu per satu di sini. Penulis sangat berhutang budi kepada para subyek yang telah meluangkan waktu secara tulus untuk menceritakan segala sesuatu yang berkaitan dengan permasalahan penelitian penulis. Iktikat baik mereka, terutama kelihatan ketika sebagian besar dari subyek tidak bersedia menerima imbalan dalam bentuk apa pun. Pada hal sebagian besar di antara mereka telah menyediakan waktu lebih dari tiga jam untuk melayani berbagai pertanyaan yang penulis ajukan.

Secara khusus terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada isteri tercinta, Yuhelmi, S.E., dan ananda Hanif K. Libelsra atas pengertian, pengorbanan, doa, serta dorongan yang mereka berikan dalam mengikuti studi lanjutan, penelitian dan penulisan tesis ini. Ucapan serupa juga disampaikan kepada ibu-mertua penulis, Nurma Hatta yang telah mengorbankan sebagian besar waktunya untuk mendidik atau mengarahkan anak kami, sebab ketika berangkat untuk mengikuti matrikulasi di PPS-Unair sang putra masih berumur 11 bulan. Tanpa dukungan dari beliau, terlalu riskan bagi penulis untuk mengikuti studi lanjutan dan menyelesaikan tesis ini. Penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada ayahanda Bamar dan ibunda Yarmialis yang telah memberikan dorongan moril dan material kepada penulis dalam rangka mengikuti program S2 di Unair, serta menyelesaikan penulisan tesis ini.

Akhirnya kepada semua pihak yang telah memberikan bantuannya, baik langsung maupun tidak langsung dalam penelitian dan penulisan tesis ini, penulis mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga. Mudah-mudahan segala bantuan, dorongan, kerjasama, serta pengorbanan yang telah diberikan semua pihak, menjadi amal yang saleh di sisi Allah S.W.T.

Padang, Agustus 2001

Penulis

## RINGKASAN

Sistem birokrasi pemerintahan Indonesia dalam alam kemerdekaan ini, ternyata tidak pernah luput dari pengaruh birokrasi tradisional yang bertumpu pada hubungan *patron-client*. Akibatnya, hubungan birokrasi - masyarakat berlangsung secara tidak berimbang: pemerintah berada pada pihak yang mendominasi, sedangkan masyarakat teralienasi dalam ketidakberdayaan. Sejalan dengan mulai terbukanya koridor keterbukaan (demokrasi), maka muncul segelintir orang yang berani mengeritik kelemahan (kebobrokan) birokrasi yang dijalankan Orde Baru selama ini. Lama-kelamaan orang-orang itu berhasil mengembangkan semacam gerakan massa yang kemudian dikenal dengan kelompok 'Reformasi.' Di samping berhasil memaksa arsitek regim birokrasi Orde Baru 'tengser' dari jabatannya pada tahun 1998, kelompok ini juga hadir dengan dua gagasan pokok, yakni: pemberdayaan masyarakat warga (masyarakat *madani*); dan, pelaksanaan otonomi daerah (desentralisasi).

Perubahan yang terjadi pada *skope* makro itu mendapat sambutan antusias di kalangan beberapa etnik pada tingkat lokal, termasuk di Sumatera Barat. Dalam kaitan dengan birokrasi misalnya, di daerah ini berkembang gagasan untuk meninggalkan sistem pemerintahan desa, serta kembali pada sistem pemerintahan *nagari* yang berakar pada budaya etnik setempat (Minangkabau). Keinginan ini dilandasi oleh suatu asumsi, bahwa sistem pemerintahan *nagari* lebih berpeluang daripada pemerintahan desa untuk memberdayakan masyarakat dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, terutama dalam bidang pemerintahan dan pembangunan. Bagaimanapun, asumsi/ argumen semacam itu perlu pembuktian melalui penelitian ilmiah, tambahan lagi selama ini studi tentang birokrasi di Minangkabau masih relatif terbatas.

Bertolak dari alur pikir semacam itu, peneliti tertarik untuk melakukan semacam kajian *detrospective* tentang birokrasi (pemerintahan *nagari* dan desa) yang pernah diterapkan di Pariangan, Minangkabau era Orde Baru. Guna memahami pokok persoalan itu, dalam studi ini digunakan konsep/ teori birokrasi, hegemoni, dan partisipasi. Penelitian 'kilas-balik' dengan kajian teoritik semacam itu dimaksudkan untuk mendapatkan pengetahuan

pemahaman tentang mekanisme hubungan birokrasi - masyarakat dalam kaitannya dengan pembangunan, baik di bawah sistem pemerintahan *nagari* mau pun desa era Orde Baru. Dengan menetapkan Pariangan (*nagari* tertua orang Minang) sebagai lokasi penelitian dalam studi contoh ini, peneliti bermaksud untuk menelusuri jawaban terhadap pertanyaan pokok: bagaimanakah dampak perubahan birokrasi dari sistem pemerintahan *nagari* ke pemerintahan desa terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan pedesaan di Pariangan? Dalam studi ini digunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data mencakup: wawancara mendalam (*in-depth interviewing*), observasi, dan studi dokumentasi (arsip). Selanjutnya data yang terkumpul, diolah dengan memakai teknik analisis antar kasus (*cross-site analysis*), tepatnya menggunakan model analisis interaktif.

Temuan penelitian ini menunjukkan: hingga tahun 1980, pemerintahan *nagari* masih dipertahankan eksistensinya oleh pemerintah Orde Baru sebagai pelaksana terbawah birokrasi nasional di Minangkabau, Sumatera Barat. Di bawah sistem pemerintahan *nagari*, hubungan birokrasi - masyarakat relatif setara (berimbang) yang dikembangkan di atas nilai-nilai demokrasi, egaliter, dan keotonomian. Meskipun berfungsi sebagai pelaksana birokrasi pemerintahan nasional pada tingkat bawah yang langsung berhadapan dengan masyarakat, namun keotonomian *nagari* masih dihargai pemerintah, tanpa banyak intervensi dari birokrasi yang lebih tinggi. Di bidang pembangunan misalnya, pemerintahan *nagari* masih berpeluang menerapkan falsafah pembangunan yang bercorak *botto-up planning*, dan dikombinasikan dengan strategi *top-down* dalam batas-batas tertentu. Diberlakukannya strategi semacam itu, serta keberhasilan pemerintah *nagari* memanfaatkan otoritas elit tradisional, membuka peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan, baik dalam perencanaan/ penyusunan program, pelaksanaan, pendanaan, maupun evaluasi terhadap proses dan hasil-hasilnya. Berbeda dengan kecenderungan di atas, di bawah pemerintahan desa yang mulai diterapkan tahun 1981, hubungan birokrasi - masyarakat yang relatif setara dalam periode sebelumnya, secara bertahap berubah menjadi hubungan yang tidak berimbang. Dalam hubungan ini, pemerintah muncul sebagai kekuatan dominan, sedangkan masyarakat (termasuk elit tradisional dan baru) berada pada posisi yang lemah, teralienasi, dan terkooptasi. Pada gilirannya proses tersebut telah membentuk jurang pemisah antara pemerintah dan masyarakat. Hal ini ber-



implikasi pada rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, pendanaan, pemeliharaan, maupun evaluasi terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan itu sendiri. Kecenderungan ini merupakan konsekuensi logis dari kebijakan hegemoni negara di bawah birokrasi pemerintahan yang bersifat sentralistik yang sarat dengan nilai-nilai patron-klien, serta penerapan strategi *topdown* dalam pembangunan yang didukung pelaksanaan 'pendekatan keamanan' (*security approach*) dengan dalih untuk menjaga stabilitas dan kontinuitas pembangunan.

Hasil analisis terhadap temuan penelitian ini menunjukkan: perubahan birokrasi di tingkat pedesaan dari sistem pemerintahan *nagari* ke pemerintahan desa oleh regim Orde Baru membawa dampak negatif yang serius pada partisipasi masyarakat dalam pembangunan pedesaan. Bagaimana pun, di bawah birokrasi pemerintahan *nagari*, keotonomian masyarakat dalam bidang pemerintahan dan pembangunan. Namun di bawah pelaksanaan pemerintahan desa yang diperkenalkan pemerintah pusat, secara bertahap masyarakat semakin tergantung kepada pemerintah dalam hampir semua aspek kehidupan, tidak terkecuali dalam bidang pembangunan.

Sejak penerapan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, seperti daerah lainnya seluruh pelosok tanah air, masyarakat pedesaan di Sumatera Barat, diperintah dengan menggunakan model yang ditetapkan dari atas. Akibatnya untuk beberapa dekade, Indonesia terus menerus mengalami kemunduran demokrasi, dan proses alienasi masyarakat warga. Oleh karena itu di era 'Reformasi' ini, Indonesia kembali mendambakan pemberdayaan masyarakat dan pelaksanaan otonomi daerah.

Diharapkan dalam waktu dekat ini, pihak yang berwenang dalam 'pengambilan kebijakan' di Sumatera Barat berhasil mengembangkan format birokrasi pemerintah *nagari* yang mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat lokal, di samping bisa menjalankan tugas-tugas yang didelegasikan oleh birokrasi yang lebih tinggi. Dengan begitu, diharapkan dapat dibangun suatu birokrasi pemerintahan dan masyarakat yang sama-sama kuat dan tangguh di atas penegakan supremasi hukum dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia.

\* \* \* \* \*

## ABSTRACT

**Emizal Amri. *THE BUREAUCRACY IN MINANGKABAU SOCIETY: The Study of Bureaucracy Change from Nagari to the Desa Administration System and Its Impact on the People Participation In Rural Development of Parlangan.* A Thesis. Surabaya: Postgraduate Program of Airlangga University, 2000.**

The most significant change in the recently Reformist movement in Indonesia are empowerment of civil society and implementation of local autonomy. To Minangkabau society, these ideas are not new at all, even deeply rooted in local political culture. Most of studies tend to argue that the Minangkabau people are acutely conscious of themselves as a distinct, democratic, egaliter, autonomy and, in their considered opinions, highly superior ethnic group. These ideas can also be seen in term of the relation between elite-mass or leader and society. Since 1980s the New Order regime introduced the *desa* administration, that is nasional wide policy for local government in Indonesia. For Minangkabau people this meant that the old *nagari* administrative system disappeared, and being substituted with the new one which centralized, state hegemony, and bureaucratic domination into the society.

Based on the assumption that there is correlation between the policy pattern of government bureaucracy on the one hand and people participation on various aspects of social life on the other hand, this study will answer the question as follows: how did the bureaucratic change from *nagari* to *desa* administration in Minangkabau give impact on people participation in rural development ?

This research is aims to get understanding of the impact of the shift of government bureaucracy on the mechanism of elite-mass relationship and its implication to people participation in the rural development as well. This research is especially aim at an examination of a case study on bureaucracy and people participation in rural development in Parlangan village, Kabupaten Tanah Datar, West Sumatra.

This research is qualitative approach. The data is collected by using of in-depth interviewing techniques, observation, and documentary (archive) study. The collected data is then analysed by cross-site analysis technique, especially by using interactive model of analysis, i.e. data reduction, data display, and the conclusion drawing/ verification. All of the three steps have not been done separately, but run simultaneously in continued process until data have completely been collected to answer the research problem and to draw conclusion.

The research finding shows that changing in government bureaucracy in rural level as it happened from *nagari* to *desa* system during the New Order regime brought about a serious negative impact on people participation in rural development. Under the old *nagari* administration, people of *nagari* still have independent space for making decision according to bottom-up model. But once central government introduced the new system of the *desa* bureaucracy the native system of Minangkabau *nagari* is eliminated. Since that time all of regional administration of Indonesia, including the West Sumatra, has been governed by using of top-down model. As a consequence of this less democratic system, Indonesia for a long period of time felt into sustained decline of democracy in general and allineating process from civil society. By entering the Reformation era Indonesia is turning out to struggle for empowerment of civil society and local autonomy. It means that in the immediate future Indonesia should become a strong society and a strong government as well.

**Keywords:** *Government bureaucracy, hegemony, and participation.*

## DAFTAR ISI

<b>SAMPUL DALAM</b> .....	<b>i</b>
<b>PERSYARATAN GELAR</b> .....	<b>viii</b>
<b>PERSETUJUAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>PENETAPAN PANITIA PENGUJI</b> .....	<b>iv</b>
<b>UCAPAN TERIMA KASIH</b> .....	<b>v</b>
<b>RINGKASAN</b> .....	<b>viii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>xi</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xvi</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	<b>xvii</b>
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang Masalah</b> .....	<b>1</b>
<b>B. Rumusan Masalah</b> .....	<b>9</b>
<b>C. Tujuan Penelitian</b> .....	<b>10</b>
<b>D. Manfaat Penelitian</b> .....	<b>11</b>
<b>E. Kerangka Teoritik dan Konseptual</b> .....	<b>12</b>
<b>1. Birokrasi</b> .....	<b>12</b>
<b>2. Hegemoni</b> .....	<b>21</b>
<b>3. Partisipasi</b> .....	<b>34</b>
<b>F. Metode Penelitian</b> .....	<b>45</b>
<b>1. Jenis dan Lokasi Penelitian</b> .....	<b>45</b>
<b>2. Jenis Realitas Sosial yang Dicari</b> .....	<b>46</b>
<b>3. Sumber Data</b> .....	<b>48</b>
<b>4. Teknik Koleksi Data</b> .....	<b>49</b>
<b>5. Teknik Sajian Data</b> .....	<b>51</b>
<b>6. Teknik Analisis Data</b> .....	<b>53</b>
<b>BAB II. KEADAAN GEOGRAFIS DAN DEMOGRAFIS</b>	
<b>KENEGARIAN PARIANGAN</b> .....	<b>55</b>
<b>A. Keadaan Alam Pariangan</b> .....	<b>55</b>

B. Kondisi Sosio-kultural Masyarakat Pariangan .....	58
C. Nagari Pariangan: Dari Unit Pemerintahan Tradisional Sampai Pertumbuhan Biokrasi Pemerintahan Nagari .....	64

### **BAB III. DAMPAK PERUBAHAN BIROKRASI PEMERINTAHAN**

<b>TERHADAP PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN PEDESAAN .....</b>	<b>89</b>
A. Dari Birokrasi Pemerintahan Nagari Ke Pemerintahan Desa .....	89
1. Perubahan Birokrasi Pemerintahan Nagari Ke Desa .....	90
2. Perbedaan Birokrasi Pemerintahan <i>Nagari</i> dan Desa .....	96
B. Hubungan Birokrasi - Masyarakat Di Bawah Sistem Pemerintahan Nagari dan Desa .....	110
C. Partisipasi Masyarakat Nagari dan Desa dalam Pembangunan .....	121
1. Perencanaan Pembangunan .....	122
2. Pendanaan Pembangunan .....	129
3. Pelaksanaan Pembangunan .....	131
4. Evaluasi terhadap Proses dan Hasil-hasil Pembangunan .....	171

### **BAB IV. PARTISIPASI MASYARAKAT NAGARI DAN DESA**

<b>DALAM PEMBANGUNAN ERA ORDE BARU .....</b>	<b>178</b>
A. Dari Pemerintahan Nagari Ke Desa: Perubahan yang Dipaksakan Dari Atas .....	179
B. Hubungan Birokrasi dan Masyarakat: Dari Kesetaraan Ke Subordinasi Masyarakat .....	184
C. Kemerosotan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Sejalan dengan Menguatnya Hegemoni Negara dan Dominasi Birokrasi .....	197
1. Keterlibatan Masyarakat Nagari dalam Pembangunan: Dari Partisipasi Tinggi Menuju Ke Partisipasi Rendah .....	200
2. Keterlibatan Masyarakat Desa dalam Pembangunan: Dari Partisipasi Menuju Mobilisasi .....	215

<b>BAB V. KESIMPULAN, SARAN, DAN IMPLIKASI .....</b>	<b>237</b>
A. Kesimpulan .....	237
B. Saran .....	249
C. Implikasi Teoritik .....	252
C. Keterbatasan Penelitian .....	261
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>264</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN .....</b>	<b>277</b>



## DAFTAR GAMBAR

1. Skema Analisis Data .....	54
2. Bagan Struktur Pemerintahan Nagari .....	96
3. Bagan Struktur Pemerintahan Desa .....	97



## DAFTAR LAMPIRAN

1. Peta Lokasi .....	277
Peta A: Letak Kenegarian Pariangan dalam Konteks Geografis Kawasan Pusat dan Rantau Alam Minangkabau .....	277
Peta B. Pemecahan Kenegarian Pariangan Menjadi Empat Unit Pemerintahan Desa .....	278
Peta C. Desa-desa Bekas Kenegarian Pariangan dan Desa-desa Se-Kecamatan Pariangan, Kabupaten Tanah Datar .....	279
2. Daftar Biodata Subyek (Informan) Penelitian .....	280
3. Daftar Identitas ' <i>Niniakmamak Nan Duo Puluah Duo</i> ' .....	283
4. Daftar Istilah .....	284

