

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan Desa adalah warisan dari undang – undang lama yang pernah ada untuk mengatur desa yaitu IGO (*Inlaandsche Gemeente Ordonantie*) yang berlaku di Jawa dan Madura. Perundang – undangan tersebut tidak mengatur pemerintahan desa secara seragam dan kurang memberikan dorongan kepada masyarakatnya untuk tumbuh kearah kemajuan yang dinamis.¹

Pada tahun 1983, Gubernur Sumatera Barat mengeluarkan Surat Keputusan (SK) Nomor 162/GSB/1983 yang menyatakan tentang penerapan UU No 5 Tahun 1979 dan mulai berlaku sejak 01 Agustus 1983. Undang – Undang tentang perubahan pemerintahan nagari menjadi pemerintahan desa yang mulai diterapkan tersebut ternyata melemahkan atau menghapus unsur – unsur demokrasi demi keseragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa. Demokrasi yang di impikan tidak lebih hanya sekedar slogan dalam retorika pelipur lara. Segala persoalan tidak lagi diselesaikan dalam musyawarah, adapun musyawarah hanya antara pejabat elit dan pejabat – pejabat kecil seperti kepala desa hanya tinggal menjalankan apa yang telah disepakati para petinginya.

¹ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 7.

Berubahnya pemerintahan nagari menjadi desa maka berubah pulalah sistem yang ada di dalamnya. Pemerintah desa yang bercorak nasional mengakibatkan institusi – institusi lokal menjadi terpinggirkan, *Institusi tali tigo sapilin dan tungku sajarangan* semuanya tercabut dari dalam masyarakat karena fungsinya diambil alih oleh Negara. Persatuan dan kesatuan komunitas nagari pun bercerai berai, tiap desa ingin mempunyai masjid sendiri, punya SD sendiri, ingin punya pasar sendiri. Akibatnya ialah masjid – mesji menjadi lengang karena hamper tiap desa sudah punya masjid sendiri pula.²

Kebanyakan desa pasca UU Nomor 5 Tahun 1979 tersebut memang dililit serba keterbatasan. Pemerintah desa sulit berkembang dengan efektif. Sebabnya antara lain jorong yang dijadikan wilayah administratif pemerintahan tersebut bukan suatu wilayah yang mempunyai persyaratan cukup untuk mejadi wilayah pemerintahan sendiri. Artinya tidak memiliki potensi yang cukup, baik dari sumber daya alam maupun social dan politik.³

Akibat kondisi yang serba terbatas itu, sulit untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan desa, apalagi pembangunan yang berstandar kepada partisipasi masyarakat. Kesulitan ini timbul bukan saja karena keterbatasan kemampuan kepala desa menjangkau kepemimpinan masyarakat yang berada ditingkat nagari, tetapi juga disebabkan terbatasnya sumber daya alam dan manusia dari masing- masing desa.

² Mestika Zed, Edy Utama dan Hasril Chaniago. *Sumatera Barat Dipangung Sejarah 1945 – 1995*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1998, hlm, 261.

³ *Ibid.* hlm, 263.

Hal yang sama juga melanda Nagari Ujung Gading, nagari yang terletak di Kec. Lembah Melintang ini mengalami hal serupa. Terjadinya pemisahan desa dan kelurahan dengan pelaksanaan adat yakni membentuk sendiri Kerapatan Adat Nagari (KAN) berdasarkan Perda No 13 Tahun 1983 tentang nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat. Selama terjadinya pelaksanaan pemerintah desa dan kelurahan tidaklah sejalan dengan KAN sehingga sangat dirasakan berkurangnya pemahaman adat dalam masyarakat.⁴

Nagari Ujung Gading adalah nagari yang penduduknya tidak hanya terdiri dari Minangkabau saja, tetapi juga ada Mandailing dan Melayu. Pucuk adat sangat berperan penting dalam nagari ini. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, selama pemerintahan desa peran adat dalam pemerintahan Nagari Ujung Gading sangatlah minim, sedangkan di nagari tersebut yang membuat masyarakat tetap damai dan tidak memperdebatkan budaya masing-masing adalah adat istiadatnya dan peran pucuk adatnya.

Lahirnya UU No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai salah satu akibat reformasi telah membuka peluang kembali terbentuknya pemerintahan nagari. Dengan kembalinya pemerintahan nagari maka fungsi Pucuk Adat diharapkan juga kembali sebagaimana mestinya. Penelitian ini membicarakan tentang kondisi Pucuk Adat pada masa pemerintahan desa di nagari Ujung Gading Kab. Pasaman, karena itulah penelitian ini diberi judul “**Peran Pucuk**

⁴ Musyair Zainuddin. *Pelestarian Eksistensi Dinamis Adat*. Yogyakarta : Ombak, 2010), hlm, 9.

Adat Dalam Pemerintahan Desa di Nagari Ujung Gading Kecamatan Lembah Melintang Kabupaten Pasaman Barat (1974-2016)”

Kajian tentang pengaruh perubahan pemerintahan nagari menjadi pemerintahan desa di Sumatera Barat bukanlah hal yang baru, sudah ada beberapa studi yang membahas mengenai penerapan UU No. 5 Tahun 1979. Menurut M. Hasbi dalam *Nagari Desa dan Pembangunan Sumatera Barat (1990)* menjelaskan perubahan system pemerintahan setelah ditetapkannya UU No. 5 Tahun 1979 telah menimbulkan perpecahan kesatuan masyarakat nagari dan juga menyebabkan mudarnya fungsi dan peranan elit tradisional dalam urusan pemerintahan.⁵ Sementara karya A.A Navis yang berjudul *Alam Terkembang Jadi Guru Adat dan Kebudayaan Minang Kabau* juga salah satu buku yang membicarakan tentang sejarah Undang Undang dan Hukum Adat istiadat Minangkabau.⁶

Menurut Welhedri yang dalam “Perubahan Corak Pemerintahan Nagari ke Desa Melalui UU No 5 Tahun 1975 : Kasus Koto Tinggi Kabupaten Agam 1974-1992” , dampak dari pelaksanaan UU No 5 Tahun 1979 di Nagari Koto Tinggi, lebih terlihat pada akibat penerapan UU tersebut bagi masyarakat yang berada di wilayah perbatasan desa.⁷

⁵ M. Hasbi, dkk. *Nagari Desa dan Pembangunan di Sumatera Barat*. Padang : Genta Budaya, 1990.

⁶ A.A Navis. *Alam Terkembang Jadi Guru Adat dan Kebudayaan Minangkabau*. Jakarta : PT Grafiti Pers, 1984, hlm. 45.

⁷ Welhedri. “Perubahan Corak Pemerintahan Nagari ke Desa Melalui UU No 5 Tahun 1975 : Kasus Koto Tinggi Kabupaten Agam 1974-1992”. Padang: *Skripsi Jurusan Sejarah Fak Satra Unand*,2001.

Selain itu Riki “ Dinamika Pemerintahan di Nagari Limo Kaum Kabupaten Tanah Datar dari Pemerintahan Nagari ke Pemerintahan Desa dan Kelurahan hingga Kembali Lagi ke Pemerintahan Nagari 1983 - 2001” memberi gambaran tentang perubahan corak pemerintahan nagari ke desa pada tahun 1983 dengan adanya UU No. 5 Tahun 1979, baik dalam struktur organisasi maupun kepemimpinan kalangan adat dalam pemerintahan desa.⁸

Decky Ikhwanto dalam “Implementasi Pemerintahan Desa di Guguak Malalo Kab. Tanah Datar Sumatera Barat 1983-2001 membahas dampak yang ditimbulkan perubahan pemerintahan nagari menjadi pemerintahan desa dalam bidang sosial, ekonomi, dan budaya baik dampak positif maupun dampak negatif.

⁹

Berbeda dengan karya-karya terdahulu, pada penulisan ini lebih ditekankan pada peranan pucuk adat pada pemerintahan desa di Nagari Ujung Gading dan penerapan pemerintahan resmi terhadap pemerintahan pucuk adat.

⁸ Riki. “Dinamika Pemerintahan di Nagari Limo Kaum Kabupaten Tanah Datar dari Pemerintahan Nagari ke Pemerintahan Desa dan Kelurahan hingga Kembali Lagi ke Pemerintahan Nagari 1983 – 2001”. Padang: Skripsi Jurusan Sejarah Fak. Sastra Unand 2010.

⁹ Decky Ikhwanto. “Implementasi Pemerintahan Desa di Guguak Malalo Kab. Tanah Datar Sumatera Barat 1983-2001”. Padang: *Skripsi*, Jurusan Sejarah Fak. Ilmu Budaya Unand 2014.

B. Batasan Masalah

Penelitian ini dibatasi pada skop temporal dan spasial. Batasan temporal dalam penulisan ini diambil dari tahun 1974 – 2016. Pemilihan tahun 1974 sebagai batasan awal disebabkan karena pada tahun ini dilantik Wakil Pucuk Adat yang bernama Usman untuk melaksanakan tugas pucuk adat yang saat itu bertugas di Jambi. Sedangkan tahun 2016 dijadikan batas akhir karena pada tahun ini genap enam belas tahun kembalinya penerapan pemerintahan nagari dan kedaan pucuk adat di nagari Ujung Gading sudah kembali stabil. Sedangkan batasan spasial penulisan ini adalah Nagari Ujung Gading Kecamatan Lembah Melintang Kabupaten Pasaman Barat.

Agar penulian ini terarah dan sesuai dengan ruang lingkup yang mengacu kepada latar belakang masalah maka perlu dilakukan pembatasan masalah atau identifikasi masalah agar sesuai dengan pokok pembahasan. Maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah gambaran umum daerah Ujung Gading?
2. Mengapakah lembaga pucuk adat nagari Ujung Gading bisa bertahan dalam kondisi desa ?
3. Bagaimanakah asal usul sejarah nagari Ujuang Gadiang?
4. Apakah peran pucuk adat dalam pemerintahan desa di Ujung Gading?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian tentang Pucuk Adat dalam Pemerintahan Desa di Nagari Ujung Gading ini bertujuan untuk menjelaskan tentang lembaga Pucuk Adat, posisi pucuk adat dalam Pemerintahan Desa, tokoh yang menjadi Pucuk Adat dan proses pemilihannya, serta menjelaskan peran dan fungsi Pucuk Adat dalam pemerintahan Desa di Ujung Gading pada masa Orde Baru dan Reformasi . Penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan tentang pucuk adat pada pemerintahan desa di Nagari Ujung Gading. Selain itu tulisan ini juga diharapkan bermanfaat bagi peneliti yang akan melakukan penelitian yang berhubungan dengan tema penelitian ini.

D. Kerangka Analisis

Penelitian ini sesungguhnya menitik beratkan tentang sejarah pemerintahan, khususnya sejarah sosial. Pemerintahan adalah suatu sistem yang berlaku mengatur alat-alat perlengkapan Negara dan bagaimana hubungan alat-alat perlengkapan tersebut.¹⁰ Kata pemerintahan berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melaksanakan sesuatu, sedangkan orang yang menyuruh melaksanakan sesuatu itu disebut perintah. Perintah adalah orang atau lembaga yang punya kekuasaan untuk memerintah suatu negara atau kelompok masyarakat.¹¹ Istilah pemerintahan diartikan sebagai perbuatan atau cara yang dilakukan oleh

¹⁰ Sartono Kartodirjo. *Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah..* Jakarta : Gramedia, 1992, hlm. 40.

¹¹ Pipin Syarifin. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung : Pustaka Setia, 2006, hlm 72.

pemerintah dalam memerintah sedangkan implementasi merupakan penerapan atau pelaksanaan dari suatu aturan pemerintahan. Secara etimologis dapat diartikan yang berkelanjutan atau kebijakan yang menggunakan suatu rencana maupun akal dan tata cara untuk mencapai tujuan yang diinginkan.¹²

Pemerintah memiliki dua arti yaitu pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas adalah keseluruhan badan pengurus negara dengan segala organisasinya, bagian-bagiannya serta pejabatnya dari tingkat pusat sampai tingkat daerah daerah. Sedangkan pemerintahan dalam artian sempit adalah suatu lembaga yang terdiri dari seorang atau beberapa orang yang mempunyai peranan dan tanggung jawab dalam melaksanakan tugas negara.¹³

Pemerintahan Daerah (pasal 18 UUD 1945) menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas besar dan kecil dengan bentuk dan susunannya ditetapkan dengan undang- undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.¹⁴

Bentuk pemerintahan daerah yang dipakai oleh negara Indonesia ini sebagian telah meniru prinsip – prinsip federalisme yang dianut negara federal seperti Amerika Serikat. Negara- negara federal, konsep kekuasaan aslinya atau kekuasaan sisa berada didaerah atau negara bagian, seperti pemerintahan yang diterapkan di Indonesia.

¹² *Ibid* .

¹³ Abu Daud Busroh. *Ilmu Negara*. Jakarta : Bumi Aksara, 2001, hlm. 81.

¹⁴ HAW. Widjaja. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 2.

Sistem pemerintahan terendah di Sumatera Barat adalah nagari. Nagari menurut adat Minangkabau adalah wilayah pemerintahan adat yang pembentuknya mengikuti kaidah dan persyaratan tertentu. Pembentukan sebuah nagari diawali dengan pembuatan taratak, berkembang menjadi kampung/ dusun, berkembang menjadi koto dan selanjutnya memenuhi persyaratan antara lain : baampek suku, bamusajik, bapandam pakuburan dan lain lain, barulah menjadi sebuah nagari.¹⁵

Pada tahun 1979 pemerintah mengeluarkan UU untuk menerapkan pemerintahan desa di Indonesia. 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.¹⁶

Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.¹⁷ Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan

¹⁵ Pemerintahan Nagari Talu. *Adat Salingka Nagari Talu*. Talu : Pemerintahan Nagari, 2008, hlm 10.

¹⁶ Pasal 1 UU No.5 Republik Indonesia Tahun 1979.

¹⁷ Widjaja. *Op. Cit.* Hlm. 3.

masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab kepada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut.¹⁸

Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu kepala desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.¹⁹

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa desa adalah : (1) sekelompok rumah diluar kota yang merupakan kesatuan dari dusun,(2)Udik atau dusun, dalam artian daerah pedalaman yang merupakan lawan dari kota,(3),Tempat, tanah dan daerah

Dilihat dari perspektif terminologis, ekonomis, sosiologis, yuridis, politis dan historis, desa pada hakekatnya merupakan bentuk pemerintahan yang rill, demokratis, otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri yang mengakar sangat kuat, serta relatif mandiri dari campur tangan kekuasaan luar.²⁰

Mulai diberlakukannya Undang-undang No 5 tahun 1979 di Sumatera Barat pada Tahun 1983 setelah keluarnya perda no 13 telah mengubah tatanan pemerintahan terendah di Sumatera Barat dari sistem pemerintahan nagari menjadi sistem pemerintahan desa. Implementasi kebijakan pemerintahan desa juga telah mengubah bentuk-bentuk pola organisasi formal pada pemerintahan

¹⁸ Widjaja, *Ibid*

¹⁹ Widjaja, *Ibid*

²⁰ Ari Dwipayana, *Pembakaran Desa Secara Partisipasif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hlm. 2.

nagari. Unsur perubahan lembaga yang terletak dalam organisasi formal ditentukan oleh sistem nilai yang dianut oleh lembaga tersebut, sehingga aturan dan norma-norma dijadikan kerangka acuan dalam pelaksanaannya sebagai suatu pola tindakan.²¹

Membicarakan tentang aturan dan norma, suatu nagari tidak terlepas dari adat istiadat yang ada dalam nagari tersebut. Adat adalah tatanan yang mengatur tata hubungan individu dengan individu dan dengan masyarakat. Dengan adat akhlak budi pekerti akan menjadi halus, kehidupan beragama akan menjadi lebih semarak, karena adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah. Adat sudah ada dan eksis bersamaan dengan kehadiran komunal di suatu daerah. Adat sudah ada jauh sebelum lahirnya aturan aturan hukum yang dibuat oleh pemerintahan yang terbentuk kemudian.²²

Pucuk adat adalah pemimpin adat dalam sebuah nagari, atau sama halnya dengan wali nagari atau kepala desa, namun pucuk adat bertugas untuk memastikan adat yang berlaku pada sebuah daerah tersebut berjalan sebagaimana mestinya. Dengan kata lain pucuk adat juga mempunyai perintah yang harus di dengarkan masyarakat, sama halnya dengan pemerintahan negara.

²¹ Siswanto Sunarno. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika, 2012, hlm. 85.

²² Pemerintahan Nagari Talu. *Adat Salingka Nagari Talu*. Talu : Pemerintahan Nagari, 2008, hlm .11.

E. Metode Penelitian dan Bahan Sumber

Metode yang digunakan dalam penelitian ini memakai metode sejarah. Metode sejarah adalah proses pengujian dan penganalisaan secara kritis²³ tentang aktivitas manusia pada masa lalu yang bernilai atau bermanfaat.²⁴ Ada empat tahap yang diterapkan oleh para peneliti sejarah yang disebut dengan metode Ilmu Sejarah yaitu heuristik, kritik, interpretasi dan historiografi. Metode penelitian ini merupakan suatu cara untuk memperoleh kemudahan dalam pemecahan terhadap segala permasalahan yang akan dibahas.²⁵

Pertama heuristik adalah metode pengumpulan data dari berbagai sumber, baik data primer ataupun data skunder. Data primer adalah data yang berhubungan langsung dengan masalah penelitian dalam bentuk arsip dan pengalaman hidup informan yang terkait seperti bekas kepala desa, LKMD, KAN dan tokoh tokoh masyarakat yang aktif pada masa pemerintahan desa tersebut. Data skunder yaitu data yang akan mendukung dalam kelancaran penulisan seperti buku-buku dan karya tulis yang berkaitan secara umum dengan tema penelitian.

Sumber sumber buku dalam penulisan penelitian ini didapatkan dari perpustakaan berupa buku-buku bacaan, skripsi serta arsip yang berhubungan dengan penelitian ini. Pengumpulan data melalui studi kepustakaan dilakukan pada pustaka jurusan ilmu sejarah Unand, perpustakaan Fakultas Ilmu Budaya Unand, Perpustakaan Fakultas Fisip Universitas andalas, Perpustakaan Fakultas

²³ Taufik Abdullah dan Abdurrahman Sumiharjo (eds), *Ilmu Sejarah dan Historiografi arah dan Perspektif*. Jakarta : Gramedia, 1985, hlm. 154-183.

²⁴ Kuntowijoyo. *Pengantar Ilmu Sejarah..* Yogyakarta :Bentang, 2001.

²⁵ P. Joko Subagyo. *Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktik*. Jakarta : Rineka Cipta, 2011, hlm. 2.

Hukum Universitas Andalas, Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Perpustakaan Pusat Universitas Negeri Padang, dan arsip arsip dari kantor walinagari Ujung Gading, juga perpustakaan Wilayah tingkat I Sumatera Barat.

Metode kedua adalah kritik. Kritik dilakukan dengan cara ekstern dan Intern. Kritik yang dilakukan dengan dua cara ini dengan sendirinya akan melakukan pemilahan atau pengkritikan terhadap data. Tahapan ini mampu membedakan mana data kabur dan mana data yang memang benar pasti. Kritik entern yakni kritik tentang tentang hasil data yang dipakai untuk menganalisis data, kebenaran data, sedangkan kritik ekstern yakni kritik yang dipakai untuk menganalisis tentang keadaan fisik data seperti kertas, ejaan dan sebagainya. Baik berasal dari data yang bersumber dari studi wawancara maupun studi kepustakaan.

Ketiga adalah interpretasi atau tafsiran terhadap data. Interpretasi ini akan diperkaya melalui lewat ilustrasi –ilustrasi dan imajinasi sejarah, sedangkan mengenai data yang ditemui dilapangan akan menuntun danmenjadikan temuan tersebut menjadi sebuah fakta sejarah. Temuan fakta sejarah inilah yang menjelaskan situasi jiwa zaman dan ikatan budaya yang melatar belakangi gerakan subjek penulisan.

Kempat, historiografi (penulisan sejarah) yaitu tahap akhir dari serangkaian tahap dalam tahap metode sejarah. Tahap ini menyusun data menjadi tulisan yang sudah di kritisi secara intern dan ekstern. Tahap ini juga merupakan jawaban atas permasalahan permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya yang bisa dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

F. Sistematika Penulisan

Skripsi ini terdiri dari empat bab. Bab I merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, batasan dan perumusan masalah, tujuan penulisan, kerangka analisis, metode penelitian dan bahan sumber serta sistematika penulisan.

Bab II Berisikan tentang gambaran umum daerah penelitian, yang di dalamnya tercakup keadaan geografis dan demografis daerah penelitian, dan menjelaskan bagaimana keadaan penduduk, kehidupan sosial dan budaya di nagari Ujung Gading

Bab III Menjelaskan bagaimana terbentuknya nagari Ujung Gading , Membahas tentang lembaga pucuk adat, menjelaskan bagaimana posisi pucuk adat dalam pemerintahan nagari serta menjelaskan siapa saja yang menjadi pucuk adat dan proses pemeliharannya dan juga memaparkan peran dan fungsi pucuk adat dalam pemerintahan desa.

Bab IV membahas tentang kesimpulan dari pembahasan bab- bab sebelumnya. Bagian ini merupakan jawaban dari pertanyaan-pertanyaan yang telah dibuat pada perumusan masalah yang ditulis sesederhana mungkin agar mudah dipahami oleh pembaca.