

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa merupakan wujud dari keinginan pemerintah Orde Baru untuk mengintervensi pemerintahan terendah di Indonesia, termasuk di Sumatera Barat. Undang-undang ini mengatur tentang penyeragaman bentuk pemerintahan terendah di seluruh wilayah Indonesia menjadi pemerintahan desa yang membuat fungsi dan nama (desa) yang seragam untuk satuan yang paling bawah dari pemerintahan dan mengatur organisasi internalnya, fungsinya, dan prerogatifnya, dengan pola struktur keseluruhannya berdasarkan model desa di Jawa.<sup>1</sup> Padahal di Sumatera Barat, nagari telah berabad-abad menjadi unit sosial, politik, ekonomi dan budaya, meskipun sejak pertengahan abad ke-19 telah mengalami sederetan perubahan sebagai hasil campur tangan, baik pemerintah kolonial, maupun pemerintah republik.<sup>2</sup>

Untuk mencapai keseragaman yang diharuskan oleh undang-undang tersebut, maka diumumkan bahwa setiap desa, tanpa memperhatikan jumlah penduduk atau luasnya daerah, akan menerima sejumlah dana pembangunan yang sama. Terserah pada pemerintah provinsi untuk memutuskan unit lokal yang mana yang akan menjadi lapis administrasi desa yang baru.<sup>3</sup> Pemberlakuan undang-undang ini mengalami banyak masalah dalam penerapannya di Sumatera Barat.

---

<sup>1</sup> Audrey Kahin, *Dari Pemberontakan ke Integrasi : Sumatera Barat dan Politik Indonesia 1926-1998*, Jakarta: Buku Obor, 2005, hal. 407.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal. 406.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hal. 407-408.

Hal ini disebabkan karena nagari adalah lembaga sosial politik yang membudaya di Sumatera Barat dan segala upaya yang dilakukan untuk mengubahnya selalu gagal. Selain itu pembentukan pemerintahan desa yang sekaligus menghapus sistem pemerintahan nagari ini, dan berpotensi menghilangkan identitas sebagai masyarakat Minangkabau.<sup>4</sup> Hal ini dikarenakan oleh sistem desa yang sejatinya merupakan sistem pemerintahan terendah di Jawa, sehingga jika diterapkan secara paksa di Sumatera Barat (Minangkabau) dapat dianggap sebagai penghilangan identitas masyarakat Minangkabau.

Pemerintah Daerah (Pemda) Sumatera Barat menindaklanjuti pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 dengan menetapkan 5 (lima) Peraturan Daerah (Perda) Tingkat I. Di antara Perda itu yakni Perda No. 7 Tahun 1981 tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan, dan Penghapusan Desa dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat, Perda No. 8 Tahun 1981 tentang Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan, dan Penghapusan Kelurahan dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat, Perda No. 9 Tahun 1981 tentang Pembentukan Lembaga Musyawarah Desa dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat, Perda No. 10 Tahun 1981 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Pemberhentian Sementara, dan Pemberhentian Kepala Desa dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat, dan Perda No. 11 Tahun 1981 tentang Keputusan Desa.<sup>5</sup> Kelima Perda dikeluarkan pada tanggal 27 Juni 1981 dan disetujui pada tanggal 10 November pada tahun yang sama.

Pada tanggal 1 Agustus 1983 Undang-Undang dan Perda tentang Pemerintahan Desa secara efektif telah mulai dilaksanakan di wilayah Sumatera

---

<sup>4</sup> Gusti Asnan, *Pemerintahan Sumatera Barat dari VOC hingga Reformasi*, Yogyakarta: Citra Pustaka, 2006, hal. 265.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal. 265-266.

Barat. Hal ini berdasarkan Surat Keputusan Gubernur KDH Tk I Sumatera Barat No.162/GSB/1983. Sebelumnya, sejak Oktober 1982, Pemda Sumatera Barat telah menyiapkan sebanyak 277 Desa Pilot Proyek. Di samping itu, Pemda Sumatera Barat juga telah melakukan sejumlah penataran, pelatihan, serta pengangkatan kepala desa dan perangkat-perangkatnya.<sup>6</sup>

Pada pelaksanaan UU Desa tahun 1979 ini, pemerintahan Gubernur Azwar Anas mulanya cenderung untuk memutuskan nagari sebagai kesatuan administrasi desa yang baru. Keputusan ini diakui akan mempertahankan keserasian antara fungsi administrasi, ekonomi, dan budaya dari unit teritorial tradisional meskipun namanya ditukar. Kendalanya adalah nagari-nagari memiliki wilayah yang lebih luas dan lebih banyak penduduknya dibandingkan dengan unit administrasi desa di Jawa dan daerah lainnya di Indonesia. Hal itu berarti Sumatera Barat akan kehilangan dana pembangunan desa yang besar yang disalurkan Jakarta ke desa.<sup>7</sup>

Pada awal jabatannya yang kedua, yakni tahun 1983, Gubernur Azwar Anas memberlakukan Undang-Undang yang menetapkan jorong atau bagian dari nagari, yang menjadi unit desa. Dengan satu lompatan, jumlah desa di Sumatera Barat berkembang dari 543 (jumlah nagari) menjadi 3.138 (jumlah jorong) ditambah dengan 408 daerah kota, atau kelurahan. Hasilnya, Sumatera Barat saat itu menerima lebih kurang enam kali jumlah dana pembangunan pemerintah daripada sebelumnya.<sup>8</sup>

Peningkatan jumlah dana pembangunan yang diterima, tidak serta-merta menghilangkan permasalahan yang ada, karena kemudian muncul permasalahan

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hal. 266.

<sup>7</sup> Audrey, *op. cit.*, hal. 407-408.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal. 409.

baru pada tiap jorong yang telah menjadi desa seperti kurangnya sumber daya, kurangnya fasilitas, adanya pandangan rendah terhadap kepala desa, serta terjadinya perpecahan wilayah nagari. Akhirnya pada tahun 1988 dilakukan penataan ulang terhadap pemerintahan desa (*regrouping*). Pada tahun 1995 di Sumatera Barat terdapat 1753 desa, berarti telah berkurang sebanyak 1385 desa dari jumlah sebelumnya, yang 72 desa di antaranya kembali ke wilayah teritorial nagari pada masa sebelumnya.<sup>9</sup>

Pemecahan nagari ini kemudian malah menghancurkan institusi lokal tradisional yang sudah ada beratus tahun, nagari tidak hanya mengatur tingkah laku sosial dan kultural dari rakyat di pedalaman, tetapi juga basis ekonomi masyarakat dalam hal tanah, warisan, dan pengolahan sawah. Nagari tidak hanya sebagai unit teritorial yang sederhana, tetapi sesuatu yang didasarkan kepada kelompok garis turunan dan fungsi-fungsi yang luas.<sup>10</sup> Kepala desa jelas tidak mempunyai kualifikasi dan berperan sebagai kepala nagari dan hal yang sama juga berlaku dalam dewan perwakilan lokal. Institusi desa ini hanya menjalankan tugas pembangunan yang diputuskan pada tingkat tinggi dan tidak disesuaikan dengan kebutuhan dan aspirasi rakyat setempat. Kurangnya kekuasaan mereka dalam adat dan budaya membuat pemimpin dan lembaga baru ini tidak mampu memobilisasi rakyat untuk berperan secara efektif dalam menjalankan rencana pemerintah dalam pembangunan ekonomi lokal.<sup>11</sup>

Untuk itu memelihara nagari sebagai kesatuan adat, maka pemerintah Sumatera Barat mengeluarkan Perda No.13 Tahun 1983 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera

---

<sup>9</sup> Gusti, *op. cit*, hal. 266-268.

<sup>10</sup> Audrey, *op. cit*, hal. 409.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 410.

Barat. Peraturan ini berusaha mempertahankan beberapa kekuasaan tradisional nagari dengan mendirikan Kerapatan Adat Nagari (KAN). Namun lembaga ini kekurangan kekuasaan dalam urusan pemerintah yang aktual.<sup>12</sup> Sebagai akibatnya, para pemangku adat baik yang merupakan anggota KAN atau tidak, secara berangsur kehilangan fungsinya dalam masyarakat, karena sebagian besar dari perannya telah diambil alih oleh institusi formal atau birokrasi. Peran utama mereka adalah sebagai figur dalam fungsi seremonial yang pada waktu yang sama menunjukkan bahwa peran mereka sebagai tokoh sentral dalam kehidupan adat mulai berubah.<sup>13</sup>

Perubahan ini menyebabkan disorientasi dalam kehidupan rakyat di pedesaan. Semakin lama mereka semakin menganggap bahwa pemerintahan Jakarta adalah kekuasaan yang bertanggung jawab untuk membangun daerah dan menyerahkannya ke pusat untuk mengerjakannya. Selain itu, pengukuhan desa oleh pemerintah pusat diartikan oleh rakyat Sumatera Barat sebagai penghapusan sisa otonomi lokal dan memaksakan dominasi Jawa.<sup>14</sup>

Secara administratif pemerintahan Indonesia, Kubang Putih merupakan salah satu dari 11 nagari yang terdapat di Kecamatan Banuhampu Sungai Puar yaitu Pakan Sinayan, Padang Lua, Cingkariang, Ladang Laweh, Taluak, Kubang Putih, Sungai Puar, Sariak, Batu Palano, Padang Lawas, dan Batagak.<sup>15</sup>

Berdasarkan buku *Adat Salingka Nagari Kubang Putih* yang dikeluarkan oleh KAN setempat pada tahun 2010, Nagari Kubang Putih terdiri dari 14 jorong, yakni Jorong Kuruak, Bulaan Kamba, Koto Baru, Balai Bagamba, Kampuang Pili,

---

12 Audrey, *op. cit.*, hal. 411.

13 *Ibid.*, hal. 411.

14 *Ibid.*

15 BPS, *Kecamatan Banuhampu Sungai Puar dalam Angka 1997*, hal. 3.

Lurah Surau Baranjuang, Aia Kaciak, Gurun Aua, Kubu Katapiang, Kampuang nan Limo, Pincuran Landai, Kalumpang, Mato Jariang, dan Lukok.<sup>16</sup> Pada periode awal pemerintahan desa di Kubang Putih terdapat sejumlah 14 desa di wilayah ini, sesuai dengan jumlah jorong yang ada. Ternyata setelah melewati tahap regrouping pada tahun 1988 wilayah Kubang Putih terbagi menjadi 2 (dua) desa saja, yakni Desa Kubang Putih Atas dan Desa Kubang Putih Bawah.

Meskipun telah banyak tulisan yang membahas tentang kehidupan masyarakat desa yang terdapat di Sumatera Barat, namun belum ada yang membahas tentang kehidupan masyarakat masa pemerintahan desa di Kubang Putih ini secara khusus. Topik ini dianggap menarik untuk diteliti sebab setelah 5 (lima) tahun diberlakukannya pemerintahan desa, wilayah Kubang Putih akhirnya dibagi menjadi dua desa yaitu Kubang Putih Ateh dan Kubang Putih Bawah. Selama periode tersebut, yakni kurang lebih 15 tahun, pada masing-masing desa hanya terdapat satu orang saja yang menjabat sebagai kepala desa. Selain itu, pemerintahan desa di Kubang Putih juga merupakan salah satu contoh dari desa yang tidak banyak mengalami perubahan setelah berubah menjadi pemerintahan desa karena kedekatan lokasinya dengan Kota Bukittinggi. Dalam konteks itulah penelitian ini diberi judul **“Pemerintahan Desa di Kubang Putih Kab. Agam Tahun 1984-2001”**

## **B. Batasan dan Rumusan Masalah**

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

Agar penelitian ini lebih mengarah pada pokok persoalan, maka dibatasi dengan batasan spasial dan temporal. Batasan spasialnya yaitu wilayah Nagari Kubang Putih Kecamatan Banuhampu Kabupaten Agam Sumatera Barat, yang merupakan objek dari penelitian ini. Batasan temporal penelitian ini yaitu mulai dari tahun 1984 sampai 2001. Batasan awal diambil dari tahun 1984 dengan alasan bahwa tahun ini merupakan masa awal efektifnya pemberlakuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang mengubah pemerintahan nagari ke pemerintahan desa di kabupaten yang ada di Sumatera Barat, khususnya di Kubang Putih. Sedangkan batasan akhir yang mengambil tahun 2001, disebabkan oleh pada tahun ini mulai dilaksanakannya program *babaliak ka nagari* di Kubang Putih setelah adanya musyawarah KAN se-Banuhampu Sungai Puar pada bulan September tahun 2000 sebagai tindak lanjut atas ditetapkannya Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan dikembalikannya pemerintahan desa ke nagari.

Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini dapat dikemukakan melalui pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Bagaimanakah proses perubahan dari pemerintah nagari ke desa di Kubang Putih?
2. Bagaimanakah struktur pemerintahan desa di Kubang Putih?
3. Bagaimanakah dinamika pemerintahan desa di Kubang Putih?

### C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk melihat secara lebih dekat keberadaan pemerintahan desa di Kubang Putih pada masa itu. Sesuai dengan perumusan masalah maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Menggambarkan proses perubahan dari pemerintah nagari ke desa di Kubang Putih.
2. Menjelaskan struktur pemerintahan desa di Kubang Putih.
3. Mendeskripsikan dinamika pemerintahan desa di Kubang Putih.

Manfaat dari penelitian tentang kehidupan masyarakat desa di Kubang Putih ini sendiri yakni untuk memperkaya kajian tentang sejarah masyarakat desa di Sumatera Barat dan dapat dijadikan acuan ataupun patokan bagi pengembangan pemerintahan dan pembangunan selanjutnya. Di sisi lain, pembahasan yang mendalam mengenai sejarah desa di Sumatera Barat masih belum begitu banyak. Dengan adanya tulisan tentang sejarah desa ini, dapat juga dijadikan acuan untuk ilmu yang lainnya, sehingga diharapkan menjadi satu tulisan yang dapat memberikan manfaat bagi masyarakat di dalam maupun di luar daerah ini sendiri.

#### **D. Tinjauan Pustaka**

Penelitian ini membicarakan tema tentang sejarah pemerintahan di Kubang Putih Kabupaten Agam. Sementara itu, kajian sejarah pemerintahan untuk Sumatera Barat telah dilakukan oleh Gusti Asnan, *Pemerintahan Sumatera Barat dari VOC hingga Reformasi*. Buku itu menjelaskan tentang bentuk dan corak pemerintahan yang terdapat di Sumatera Barat sejak masuknya VOC hingga ke pemerintahan Hindia Belanda, pendudukan Jepang, dan masa kemerdekaan.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Gusti, *op. cit.*,



Berbicara tentang pemerintahan desa di Sumatera Barat bukanlah suatu hal yang baru, Imran Manan dalam bukunya berjudul *Birokrasi Modern dan Otoritas Tradisional di Minangkabau* (1995),<sup>18</sup> antara lain membicarakan tentang bagaimana pelaksanaan pemerintahan nagari yang disesuaikan dengan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pada setiap periode pemerintahan tertentu. Buku ini juga membahas bagaimana pemerintahan desa secara umum, kemudian dilihat bagaimana pelaksanaannya di Sumatera Barat. Di samping itu juga dijelaskan bagaimana dampak keberadaan desa itu sendiri terhadap unsur-unsur pimpinan informal seperti penghulu yang memiliki pengaruh besar pada saat pemerintahan nagari.

Selanjutnya adalah karya M. Hasbi dkk yang berjudul *Nagari, Desa, dan Pembangunan Sumatera Barat* (1990).<sup>19</sup> Karyanya berisikan kumpulan makalah dari seminar budaya dan pembangunan yang diadakan di Payakumbuh tahun 1989. Buku ini menjelaskan tentang perubahan-perubahan yang terjadi akibat penerapan UU Pemerintahan Desa di Sumatera Barat. Penerapan undang-undang tersebut telah menimbulkan perpecahan kesatuan masyarakat nagari, kemudian memudarnya fungsi serta peranan dari pimpinan informal dalam kehidupan masyarakat Minangkabau.

Perkembangan pemerintahan di Sumatera Barat juga ada disinggung oleh Audrey Kahin, *Dari Pemberontakan ke Integrasi : Sumatera Barat dan Politik Indonesia 1926-1998*. Buku itu menggambarkan tentang sejarah politik Sumatera

---

<sup>18</sup> Imran Manan, *Birokrasi Modern dan Otoritas Tradisional Minangkabau*, Padang: Yayasan Pengkajian Kebudayaan Minangkabau, 1995.

<sup>19</sup> M. Hasbi dkk, *Nagari, Desa, dan Pembangunan di Sumatera Barat*, Padang: Genta Budaya, 1990.

Barat hingga periode akhir penjajahan sampai masa reformasi. Selain itu buku ini juga memaparkan mengenai keberadaan nagari di Sumatera Barat.

Selain itu juga ada Skripsi Welhendri yang berjudul “Perubahan Corak Pemerintahan Nagari ke Desa Melalui UU NO.5/1979 : Kasus Koto Tinggi Kabupaten Agam (1974-1992)”<sup>20</sup> Dalam skripsinya Welhendri tersebut membahas tentang dampak dari pelaksanaan UU No. 5/1979 di Nagari Koto Tinggi, tulisannya lebih banyak ditujukan pada akibat penerapan UU tersebut bagi masyarakat yang berada di wilayah perbatasan desa.

Berikutnya adalah *Skripsi* Yelfa Adri pada tahun 2004 yang berjudul “Kepemimpinan Ninik-Mamak dalam Sistem Pemerintahan Desa : Studi Kasus Situmbuk Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat 1983-2001”<sup>21</sup> Skripsi tersebut membahas tentang perubahan fungsi kelembagaan dalam sistem pemerintahan desa.

Suharmen, “Dinamika Pemerintahan Kenagarian Cubadak Kecamatan Talamau Kabupaten Pasaman Sumatera Barat 1969-1983”. Tulisan ini mengemukakan mengenai struktur dan perubahan yang terjadi dalam pemerintahan Nagari Cubadak yang berada di kawasan perbatasan Sumatera Barat dengan Sumatera Utara. Tulisan ini juga memaparkan bagaimana kehidupan adat dari masyarakat Kenagarian Cubadak yang mengalami pembauran antara budaya Batak dengan budaya Minangkabau.<sup>22</sup>

---

20 Welhendri, “Perubahan Corak Pemerintahan Nagari ke Desa Melalui UU No.5/1979 : Kasus Koto Tinggi Kabupaten Agam (1974-1992)”, *Skripsi*, Padang : Fak. Sastra Unand, 2001.

21 Yelfa Adri, “Kepemimpinan Ninik-Mamak dalam Sistem Pemerintahan Desa : Studi Kasus Situmbuk Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat 1983-2001”, *Skripsi*, Padang: Fak. Sastra Unand, 2004.

22 Suharmen, “Dinamika Pemerintahan Kenagarian Cubadak Kecamatan Talamau Kabupaten Pasaman Sumbar 1969-1983”, *Skripsi*, Padang: Universitas Andalas, 2001.

Kemudian juga *Skripsi* oleh Decky Ikhwanto, “Implementasi Pemerintahan Desa di Guguak Malalo Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat (1983-2001)”. Dalam tulisannya, Decky memaparkan mengenai dinamika pemerintahan desa di Guguak Malalo serta dampaknya dalam bidang pemerintahan serta sosial-ekonomi masyarakat.<sup>23</sup>

Dari serangkaian tulisan yang telah dikemukakan terlihat bahwa keberadaan pemerintahan desa di Kubang Putih Kecamatan Banuhampu Kabupaten Agam belum ada.

#### E. Kerangka Analisis

Penelitian ini sesungguhnya menitikberatkan pada kajian tentang dinamika pemerintahan desa dalam perspektif sejarah. Perspektif sejarah maksudnya melihat masa kini tidak terlepas dari masa lampau, begitu juga sebaliknya, gambaran masa lampau ditentukan oleh masa kini.<sup>24</sup> Artinya sejarah desa di Kubang Putih akan dilihat dari rentetan waktu karena tidak ada proses yang terjadi dalam vakum waktu. Berdasarkan topik penelitian, maka penulisan sejarah desa di Kubang Putih ini termasuk ke dalam kajian sejarah pedesaan, yakni studi yang menyangkut semua macam masalah sosial, politik, dan kultural di pedesaan.<sup>25</sup>

Pemerintahan adalah suatu sistem yang berlaku mengatur alat-alat kelengkapan negara dan bagaimana hubungan alat-alat perlengkapan tersebut.<sup>26</sup>

Kata pemerintahan berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh atau

---

23 Decky Ikhwanto, “Implementasi Pemerintahan Desa di Guguak Malalo Kabupaten Tanah Datar Sumatera Barat (1983-2001)”, *Skripsi*, Padang : Universitas Andalas, 2014.

24 Sartono Kartodirdjo, *Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah*, Jakarta : Gramedia, 1992, hal. 40.

25 Suhartono W. Pranoto, *Teori dan Metodologi Sejarah*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010, hal. 101.

26 Sartono Kartodirdjo, *op.cit.*

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.<sup>27</sup> Istilah pemerintahan diartikan sebagai perbuatan atau cara yang dilakukan oleh 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.<sup>28</sup>

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. Pelaksanaan pemerintahan dalam arti luas pada Negara Indonesia ada dua macam pembagian yaitu pemerintahan pusat (*central government*) dan pemerintah daerah (*local government*). Pemerintah pusat merupakan seluruh perangkat pelaksana pemerintahan yang terdiri atas semua departemen dan badan pemerintahan yang ditentukan presiden, sedangkan pemerintahan daerah terdiri atas dua macam yaitu pemerintah daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan pemerintahan wilayah yang berfungsi sebagai pelaksanaan tugas pemerintahan pusat.<sup>29</sup>

---

27 Pipin Syarifin, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung : Pustaka Setia, 2006, hal. 72.

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*, hal. 77.

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.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup> 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 di daerah atau negara bagian, seperti pemerintahan yang diterapkan di Indonesia.<sup>32</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Setiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, pembagian daerah Indonesia terdiri dari daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahan yang memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah otonomi tertentu.<sup>33</sup> Pada pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1949 dijelaskan bahwa, Negara Republik Indonesia tersusun



30 Abu Daud Busroh. Ilmu Negara. Jakarta : Bumi Kasara, 2001, hal.81.

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

32 Khairani Fitri. "Peranan Pucuk Pimpinan Adat dalam Pemerintahan Desa di Nagari Ujung Gading Kecamatan Lembah Melintang Kabupaten Pasaman Barat (1974-2016)". *Skripsi*. (Padang: Universitas Andalas, 2017). Hal. 8.

33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dalam 3 tingkatan, yaitu tingkatan provinsi, tingkatan kabupaten (kota besar), dan desa (kota kecil), nagari, dan sebagainya.

Sistem pemerintahan terendah di Sumatera Barat sebelum berlakunya UU No.5 tahun 1979 adalah nagari. Nagari menurut adat Minangkabau adalah wilayah pemerintahan adat yang pembentuknya mengikuti kaidah dan persyaratan tertentu. Pembentukan sebuah nagari diawali dengan pembentukan taratak, berkembang menjadi kampung/dusun, berkembang menjadi koto dan selanjutnya memenuhi persyaratan antara lain baampek suku, bamusajik, bapandam pakuburan, dan lain-lain, barulah menjadi nagari.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup> Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus keperluan masyarakatnya. Kepala desa bertanggung jawab kepada Badan Perwakilan Desa

---

34 Pemerintahan Nagari Kubang Putihah. Adat Salingka Nagari Kubang Putihah. Kubang Putihah : Pemerintahan Nagari. 2010. Hal. 10.

35 UU No.5 Republik Indonesia tahun 1979.

36 HAW. Widjaja. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh*. Jakarta : Raja Grafindo Persada. 2003. Hal. 3.

dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup>

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa desa adalah : (1) sekelompok rumah di luar 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 riil, demokratis, otonom dengan tradisi, adat istiadat, dan hukumnya sendiri yang mengakar sangat kuat, serta relatif mandiri dari campur tangan kekuasaan luar.<sup>39</sup>

Secara filosofis desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat istiadat untuk mengelola dirinya sendiri (*self governing community*).<sup>40</sup> Desa yang mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkhis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi, dan keberadaan desa ini telah ada jauh sebelum lahirnya Negara Republik Indonesia. Atas pertimbangan itu maka pemerintahan Orde Baru di bawah pimpinan Soeharto berupaya

---

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 Ari Dwipayana, *Pembakaran Desa Secara Partisipatif*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003, hal. 2.

40 Sutardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*(Yogyakarta, 1984), hal. 39.

menjadikan pemerintahan desa sebagai ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pembangunan di tiap daerah.<sup>41</sup>

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 nagari menjadi sistem pemerintahan desa. Implementasi kebijakan pemerintahan desa juga telah mengubah bentuk-bentuk pola organisasi formal pada pemerintahan 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.<sup>42</sup>

Perubahan lembaga yang berhubungan dengan pemerintahan tidak hanya berdampak pada penyelenggaraan pemerintahan tetapi juga berdampak pada perubahan sosial. Menurut Nathan Wachtel sebagaimana dikutip oleh Peter Burke dalam buku *Sejarah dan Teori Sosial* mengatakan bahwa perubahan sosial disebabkan oleh dua hal, *pertama* adalah “destrukrasi” yaitu pranata-pranata tradisional mengalami perubahan yang menyebabkan struktur lama menjadi kacau. *Kedua* perubahan “akulturasi” yaitu adanya percampuran antara dua kebudayaan atau lebih, sehingga satu kebudayaan tertentu akan dominan terhadap kebudayaan yang lain. Ciri terpenting dari akulturasi menurut Wachtel adalah tidak semata menyangkut kontak kebudayaan dari sudut pandang yang objektif, tetapi juga menyangkut pihak yang kalah dan pihak yang menang. Dalam konteks

---

41 Decky Ikhwanto, *op.cit.*, hal. 11-12.

42 Siswanto Sunarno. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika. 2012. Hal. 85.



politik pihak yang kalah harus bisa menerima apa pun keputusan yang akan dan telat dibuat.<sup>43</sup>

Pada dasarnya konsep tentang perubahan bentuk pemerintahan dari nagari ke desa merujuk pada suatu proses peralihan dari suatu tahapan kondisi tertentu ke tahap berikutnya. Waktu serta proses yang berkesinambungan dalam suatu perubahan akan melahirkan perubahan struktural fungsi dari satu sistem masyarakat. Kemudian pada akhirnya, perubahan tersebut akan berpengaruh pada sistem sosial di tengah-tengah kehidupan masyarakat. Dari kerangka analisis itu akan dipelajari realitas implementasi pemerintahan desa di Kubang Putihah.

#### **F. Metode Penelitian dan Sumber**

Proses penelitian studi ilmu sejarah mempunyai metode tersendiri. Menurut Kuntowijoyo, metode sejarah sendiri dibagi menjadi lima tahapan, yaitu dimulai dari pemilihan topik, pengumpulan sumber, verifikasi (kritik sejarah, keabsahan sumber), interpretasi, serta analisis dan sistematika penulisan.<sup>44</sup>

Pemilihan topik dilakukan untuk menentukan topik yang dapat diteliti. Setelah itu dilanjutkan ke tahap pengumpulan sumber. Sumber sekunder berupa buku-buku serta skripsi yang digunakan dalam penulisan ini melalui studi kepustakaan, seperti Perpustakaan Jurusan Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Ilmu Budaya Universitas Andalas, maupun Perpustakaan Pusat di Universitas Andalas. Sementara sumber arsip seperti surat-surat, sertifikat, dan buku catatan diperoleh dari masyarakat Kubang Putihah dan arsip serta dokumen-dokumen milik pemerintah desa, pemerintah

---

<sup>43</sup> Peter Burke, *Sejarah dan Teori Sosial* (Jakarta : Yayasan Obor, 2001), hal. 235.

<sup>44</sup> Kuntowijoyo, *Pengantar Ilmu Sejarah* (Yogyakarta : Benteng, 1995), hal 89.

kecamatan, dan pemerintah kabupaten, Badan Pusat Perencanaan Statistik Kabupaten Agam. Penelitian ini juga memakai sumber lisan yang diperoleh melalui wawancara dengan tokoh-tokoh maupun masyarakat Kubang Putihah, seperti Gusmal (mantan pejabat kepala desa), Yarlis (Ketua KAN sekaligus mantan kepala desa), Murni (Ketua PKK), Muslim Mulyani (Alim Ulama), Gustaf (mantan staf desa), Yet (mantan staf desa), Yardi (masyarakat Kubang Putihah), dan Desni Adra (Masyarakat Kubang Putihah).

Tahap ketiga yaitu verifikasi (kritik) terhadap sumber-sumber yang didapat guna mendapatkan kebenaran sumber. Ada dua macam kritik yang dilakukan, yaitu kritik ekstern dan intern. Kritik ekstern ini merupakan analisa terhadap sumber-sumber pada bagian fisik sumber sehingga akan diketahui apakah sumber tersebut sesuai dengan jiwa zaman atau masa pembuatannya. Kritik intern merupakan analisa yang lebih mengacu pada otentitas isi sumber sehingga akan diketahui sesuai atau tidaknya sumber tersebut dipergunakan sebagai sumber penelitian sejarah yang akan dilakukan.

Tahapan selanjutnya adalah interpretasi atau penafsiran. Tahapan interpretasi merupakan tahap penafsiran terhadap sumber-sumber yang dipakai dalam proses historiografi nantinya. Tujuan dilakukannya interpretasi adalah agar didapatkan fakta-fakta yang akurat untuk dijadikan sebagai fakta sejarah. Tahapan ini sering disebut sebagai biang subyektifitas karena hasil penafsirannya ada yang benar dan ada yang salah. Dikatakan benar karena tanpa penafsiran sejarawan, data tidak bisa berbicara. Sejarawan yang jujur akan mencantumkan data dan keterangan dari mana data itu diperoleh. Orang lain dapat melihat kembali dan menafsirkan ulang. Interpretasi ini sendiri terdiri dari dua macam, yaitu analisis

yakni menguraikan kemungkinan yang didapat dari sumber yang telah dikumpulkan dan sintesis yakni menyatukan sumber-sumber untuk merujuk pada keterangan suatu peristiwa sejarah.

Tahapan terakhir dalam penelitian sejarah adalah penulisan atau historiografi. Tahap ini merupakan langkah penulisan terhadap sumber-sumber yang telah dirangkum untuk dijadikan sebuah karya sejarah. Berbeda dengan penulisan ilmu sosial lain, dalam penulisan sejarah aspek kronologi merupakan aspek yang sangat penting, seperti angka tahun.<sup>45</sup>

### G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab. Bab I adalah berupa pendahuluan, di dalamnya berkenaan dengan latar belakang masalah, batasan dan rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka analisis, metode penelitian, dan sistematika penulisan

BAB II memberikan gambaran tentang kondisi Nagari Kubang Putihah. Pembahasannya akan meliputi kondisi geografis dan administratif, demografis dan ekonomi, serta kondisi sosial Nagari Kubang Putihah. BAB III menuliskan tentang kondisi pemerintahan desa di Kubang Putihah, yakni dimulai dari proses pembubaran pemerintahan nagari, pembentukan 14 desa, serta lembaga-lembaga dalam pemerintahan desa di Kubang Putihah.

BAB IV menjelaskan tentang dinamika dalam pemerintahan desa, yakni tentang pemilihan kepala desa, sumber pendapatan desa, serta penataan ulang jumlah desa menjadi dua desa di Kubang Putihah.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hal. 94-99.

BAB V merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan dari permasalahan-permasalahan bab sebelumnya serta gambaran keseluruhan mengenai pemerintahan desa di Kubang Putih. Bab ini juga merupakan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan pada perumusan masalah.

