

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada masa orde baru istilah nagari beralih menjadi desa, yang mana didasari oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Desa. Desa Jawa dijadikan Gambaran peralihan nama dan struktur pemerintahan tingkat terkecil di seluruh Indonesia. Hal ini berpengaruh terhadap kerangka, arah, serta filosofi yang bergeser dari mandiri menjadi bergantung, demokrasi ke birokrasi, serta populis menjadi terpusat. Peralihan tersebut menghilangkan gabungan antara adat dan formal pada pemerintahan yang merupakan ciri khas dari pemerintahan Nagari (Suryanef & Rafni, 2005:352). Pendapat tersebut juga sama dengan Yusril (2000) bahwa perubahan struktur nagari ke desa bukan sekedar penyesuaian nama, namun mengubah kerangka, arah, dan landasan nagari.

Berbagai kepentingan yang ada di orde baru mengakibatkan banyaknya lembaga adat dihapus dan digantikan dengan lembaga-lembaga negara, yang digunakan untuk memperkuat kekuasaan tersebut. Nagari sebagai kesatuan dari masyarakat adat dipecah menjadi beberapa desa. Di Sumatera Barat, ada beberapa konsekuensi dari transformasi pemerintahan nagari ke pemerintahan desa. Kepemimpinan *tungku tigo sajarangan, tali tigo sapilin* beralih kepada kepala desa yang sebenarnya kurang mendapatkan penerimaan dan pengakuan oleh

masyarakat. Kedua desanisasi telah mengikis tradisi dan menghapus identitas anak nagari serta memutuskan ikatan kekeluargaan.

Dengan diterapkannya sistem pemerintahan desa pada masyarakat Minangkabau, maka eksistensi para pemangku adat dan penghulu dalam mengendalikan adat semakin berkurang, dengan alasan diambil alih oleh negara. Melemahnya peran tokoh adat asli minangkabau, dibuktikan dengan terpinggirkannya peran *Niniak Mamak* oleh Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN) sebagai organisasi buatan rezim pada saat itu, sehingga proses terhadap kontrol adat tidak lagi diperankan oleh *Niniak Mamak* (Yusril, 2007). Menurut Zuhro (2009) Nilai-nilai adat yang ada di Minangkabau mulai bergeser dan kehilangan legitimasi dalam masyarakat, cara pandang atas kesamaan diantara manusia yang selama ini menjadi landasan budaya Minangkabau tidak dijalankan secara optimal, bahkan ada yang mencoba mempermainkan adat, menyesuaikan adat istiadat itu, serta ada juga orang-orang yang cerdas dalam pemikirannya tapi malah merugikan secara tindakannya.

Pemerintah orde baru membentuk satu kesatuan kelembagaan yang mana di dalamnya diisi oleh tokoh-tokoh adat, salah satunya ialah Bundo Kanduang. Kelembagaan tersebut ialah Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM). Lembaga ini mengakomodir apa yang terkandung dalam adat agar dapat diselaraskan dengan ideologi pancasila. Sehingga keberlangsungan adat tidak berfungsi pada masa itu. Bundo Kanduang malah dikesampingkan perannya setelah dilembagakan, digerakan untuk keperluan pemerintah. Pelembagaan Bundo Kanduang mengurangi peran serta kaum perempuan terhadap pengelolaan

serta perhatian dalam segi kehidupan adat di Minangkabau. Adanya campur tangan rezim orde baru dalam proses penentuan setiap kebijakan terkait adat, harus menyesuaikan dengan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat. Kekuasaan yang semakin hirarkis inilah yang menutup ruang bagi Bundo Kanduang untuk tidak lagi menjadi subjek dalam setiap kebijakan, melainkan sebagai objek dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah saat itu (Jurnal Perempuan, 2005). Akses dan pengawasan yang sebelumnya dimiliki oleh Bundo Kandung untuk berbagai macam kepentingan, terkhusus pada kepentingannya yang berkaitan dengan hak dan fungsinya di nagari menjadi tidak ada ketika orde baru.

Indrasari (2006: 283) mengatakan tidak adanya kesempatan yang diberikan oleh rezim orde baru terkait hak politik perempuan, hal ini dikarenakan stigma yang dimunculkan bahwa politik itu tidak mudah untuk dilakukan bagi kaum perempuan, digambarkan politik itu penuh dengan rekayasa, pertentangan, dan lebih dilekatkan kepada laki-laki. Sehingga gambaran dari perempuan yang dibangun di era orde baru lebih mengarah pada aspek keperempuanan saja, perempuan hanya cukup dalam perkara rumah tangga, menjadi ibu yang baik, dan menjadi istri yang selalu *support* terhadap pekerjaan suami. Dengan kata lain, *mindset* terhadap perempuan hanya terbatas pada keluarga dalam rumah tangga.

Adanya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979, pada dasarnya membuat nagari akan hilang jati dirinya atas kebijakan yang dibuat oleh pemerintah orde baru. Pelemahan-pelemahan yang terjadi terhadap nagari di masa orde baru, tentu menjadi suatu keresahan bagi masyarakat Minangkabau. Beberapa keresahan yang

terjadi antara lain: Hilangnya batas-batas nagari sehingga wilayah nagari terpecah. Pembantukan dan pemekaran desa menyebabkan hilangnya salah satu syarat adanya wilayah suatu nagari, yaitu mempunyai wilayah dengan batas-batas yang jelas. Anak nagari tidak lagi mempunyai kewenangan politis. Kedekatan dan keterkaitan pemerintah dengan kaum adat serta masyarakat nagari menjadi semakin berkurang, bahkan hilang. Dengan sentralistiknya Pemerintahan orde baru melunturkan nilai-nilai yang diwariskan oleh leluhur, sebagai contoh yaitu gontong royong dan sistem demokrasi. Kurangnya wawasan dan pemahaman generasi muda minangkabau tentang nagari, terkhusus bagi mereka yang domisili di perkotaan. Terakhir, mulai terkikisnya jati diri masyarakat minangkabau. Ini dapat dilihat dari menurunnya *mindset* serta pengaplikasikan *Adaik Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah, Syarak Mangato, Adaik Mamakai*.

Dengan runtuhnya Orde baru, memberikan perubahan dalam tatanan sistem pemerintahan Indonesia, dari sentralistik menuju pada desentralistik. Hal ini dibuktikan dengan adanya otonomi daerah melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 serta revisinya yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Adanya aturan otonomi daerah membuka peluang bagi daerah yang ada di Indonesia untuk membangun dan meningkatkan potensi daerahnya sesuai dengan kewenangan daerah bersangkutan yang dilandasi dengan aturan tersebut. Kesempatan tersebut direspon oleh Pemerintah Daerah Sumatera Barat untuk kembali pada pemerintahan nagari tempo dulu. Menghidupkan ciri khas dari nagari dan membangun kembali konsep ABS-SBK. Menurut Sari Murti W (2001:42) hal penting dari prinsip yang ada pada Undang-

undang Nomor 22 Tahun 1999 ialah ide pokok yang menjelaskan bahwa harus adanya aspek demokrasi, pemerataan, dan keadilan di dalam semua lapisan masyarakat, sehingga hal yang demikian menjadi pilar utama dari terselenggaranya otonomi daerah. Implementasinya dapat diwujudkan dari peran yang diberikan kepada perempuan untuk terlibat serta berpartisipasi aktif dalam ranah politik.

Pemerintah Provinsi Sumatera Barat merespon proses desentralisasi dengan mengembalikan sistem pemerintahan nagari atau yang dikenal dengan *Babaliak Ka Nagari*, melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari dan revisinya, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007. Sesuai dengan perda tersebut, maka penerapannya dilaksanakan oleh setiap kabupaten di Sumatera Barat. Modelnya tidak disesuaikan dengan yang lama, melainkan menggabungkan pada corak *the local state* yang menyatukan antara negara, agama, dan adat. Bentuk kepemimpinannya juga mengalami perubahan, pemimpin nagari bukan lagi terletak pada bentuk kekuasaan adat oleh *Penghulu*, akan tetapi pemimpin nagari (Wali Nagari) dipilih secara langsung (*direct election*) oleh masyarakat nagari, tujuannya agar pemerintahan bisa dikontrol langsung oleh masyarakatnya (Erwin, 2006 : 233). Di masing-masing Peraturan tersebut baik dalam pasal 5 serta pasal 12, menyatakan semua lapisan masyarakat lokal ikut andil terhadap kebijakan yang diputuskan. Unsur dari lapisan tersebut terdiri dari *Niniak Mamak*, *Cadiak Pandai*, *Alim Ulama*, *Bundo Kanduang*, *sarato Parik Paga* (Pemuda).

Dengan adanya Perda Nagari serta perubahan tatanan Pemerintahan lokal di Sumbar, memberikan dampak terhadap peranan lembaga adat, salah satunya dari Bundo Kanduang. Menurut Zulkarnaini dalam Yusrita Yanti (2005) Bundo Kanduang menjadi cerminan dari perempuan minang yang tau akan agama, intelek, membangun nilai kebaikan, bertindak dan bersikap secara menyeluruh. Bila dahulu eksistensi Bundo Kanduang hanya diartikan pada lingkup individu atau personal, maka setelah dinamika yang terjadi dalam politik lokal, Bundo Kanduang secara institusi diperkuat dan bermitra dengan pemerintah nagari untuk bersama-sama mengurus urusan pemerintahan nagari hingga saat ini.

Kewenangan nagari yang begitu besar dimasa lampau berbeda dengan saat ini, kesannya terasa begitu simbolik di tengah kehidupan yang semakin maju. Melihat hal tersebut tentu perlu adanya revitalisasi kewenangan dan fungsi dari nagari, tidak hanya sebatas identitas masyarakat hukum adat tetapi sebagai unit terselenggaranya pemerintahan yang terdepan. Munculnya Undang-undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 membuka kesempatan untuk Sumatera Barat mengimplementasikan Adat *Salingka Nagari* dalam sistem pemerintahan nagari. Sejak otonomi daerah (desentralisasi) diterapkan, istilah “desa” telah diberi nama baru. Di Sumatera Barat, misalnya, istilah “nagari” digunakan, dan setiap lembaga dan istilah di desa dapat diberi nama yang berbeda sesuai dengan tradisi lokal. Hal ini penting agar negara harus mengakui dan menghormati nilai lokalitas di lingkungan setempat. UU Desa tersebut menjabarkan persoalan identitas, kewenangan desa, dan instrumen sistem yang dibangun menjadi keaslian Pemerintah Desa lokal dengan kearifannya. Nagari di Sumatera Barat merupakan

suatu sejarah panjang yang sulit untuk dihilangkan. Nilai formal dalam pemerintahan desa, seperti keberadaan nagari, sangat dipengaruhi oleh nilai lokalnya.

Dari penjelasan diatas, dapat kita ketahui bahwasanya nagari menjadi wilayah administratif terendah di tiap daerah Sumatera Barat. Sebagai institusi, pemerintahan nagari mengurus dan mengatur urusan nagari serta sebagai instrumen dalam memajukan kehidupan masyarakat nagari yang selalu mengedepankan musyarah mufakat dalam setiap kebijakan yang dibingkai dalam balutan konsep *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah (ABS-SBK)*. Terjadinya dinamika terhadap nagari di Sumatera Barat, peran dan kedudukan *Bundo Kanduang* juga perlu untuk kita pahami. Menurut Pandiangan (2017:150) masyarakat minangkabau mengapresiasi kedudukan perempuan yang setara dengan laki-laki, ini ditunjukkan dari kesempatan yang dimiliki dalam pengambilan kebijakan. Disamping itu, Idris (2012:110) mengemukakan bahwa *Bundo Kanduang* adalah perempuan yang memainkan peran penting untuk mempertahankan keberlangsungan Adat Istiadat Minangkabau. Dari kedua pendapat tersebut memiliki perbedaan, Pandiangan menyatakan antara perempuan dan laki-laki memiliki kesempatan yang sama, sebaliknya Idris mengatakan lebih tingginya posisi *Bundo Kanduang* dari Laki-laki. Contohnya dapat dilihat ketika *Panghulu* duduk bersama di tengah rumah gadang, duduknya lebih rendah daripada *Bundo Kanduang* dan saudara perempuannya.

Bisa digambarkan, laki-laki sebagai pelaksana dan aktor intelektualnya sekaligus pemegang kunci diperankan oleh *Bundo Kanduang*. Di dalam

musyawarah yang diadakan di nagari, penghulu juga meminta pendapat dari Bundo Kanduang terhadap suatu permasalahan yang dimusyawarahkan. Menurut Zakia (2011:41), adat Minangkabau memberikan berbagai posisi dan peran. Bagaimanapun keduanya mempunyai arti penting dan tidak dapat diabaikan begitu saja. Di lingkup adat minang, perkembangan orientasi perempuan tidak hanya persoalan rumah tangga, tetapi lebih dari itu. Perempuan memiliki kesempatan untuk menghasilkan uang. Sehingga adat minang sendiri tidak sekedar memberikan izin untuk memegang *harto pusako*, keturunan sesuai dengan garis ibu (matrilineal), melainkan memberi penguatan atas kedudukan serta peran yang tinggi bagi perempuan (matriakhat). Secara historinya *Bundo Kanduang* itu disimbolkan dengan *Limpapeh Rumah Nan Gadang*, artinya memiliki keistimewaan dan peranan penting pada ruang kehidupan terutama perkumpulan yang ada di Nagari. Secara mendasar figur *Bundo Kanduang* tak sebatas perwajahan gender serta kelebihan yang dimilikinya, akan tetapi dia dapat mengambil sikap yang jelas dalam urusan masyarakat dan politik.

Dahulu, setiap rangkaian perpolitikan yang berlangsung di nagari, *Bundo Kanduang* selalu bersama dengan unsur lainnya karena saling berkaitan. Sehingga adanya istilah *Urang Nan Ampek Jiniah*, ninik mamak, alim ulama, cerdik pandai, dan bundo kandung. Boleh diasumsikan *Bundo Kanduang* itu dalam masyarakat serta proses politik di nagari peranannya sangatlah besar. Perempuan di Minangkabau dalam keluarga besar (sepersukuan) mempunyai peran penting atas keputusan yang diambil, mendapat porsi sama dengan laki-laki untuk bersuara,

dan setiap permasalahan harus diselesaikan bersama-sama secara musyawarah mufakat.

Keterlibatan Bundo Kanduang dalam Pemerintahan Nagari di dasarkan pada aturan yang berlaku yaitu sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2007 tentang representasi peran bundo kandung. Pasal 12 ayat (1) dalam perda ini menjabarkan bahwa “Anggota Badan Musyawarah (BAMUS) Nagari terdiri dari unsur Niniak Mamak/Tokoh Adat atau Kepala Suku, Alim Ulama/Tokoh Agama, Cadiak Pandai/Cendikiawan, Bundo Kanduang atau Tokoh Perempuan, dan komponen masyarakat lainnya yang tumbuh dan berkembang dalam nagari bersangkutan dengan mempertimbangkan representasi jorong yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.” Seterusnya dengan hadirnya program Nagari Madani di Kabupaten Agam, yang bertujuan untuk terwujudnya pemahaman serta pengamalan nilai-nilai keislaman dan nilai adat istiadat (*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*) dalam kehidupan beragama dan beradat. Program ini dijalankan sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 6 Tahun 2016 Tentang RPJMD, Peraturan Bupati Agam Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pelaksanaan Gerakan Nagari Madani (GNM), DPA Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Nagari (DPMN) Agam, dan DPA SKPD terkait. Yang menjadi Fokus penulis adalah Nagari Sungai Pua yang dalam Program Nagari Madani ini sudah mencapai level 5 (level tertinggi dalam mengaplikasikan Gerakan Nagari Madani). Prestasi tersebut sudah dua kali dicapai oleh Nagari Sungai Pua, yaitu tahun 2018 dan 2019. Tentunya dengan program Nagari

Madani, kita perlu mengetahui lebih lanjut sejauh mana peran serta Bundo Kanduang terlibat di dalamnya.

Adapun penelitian sebelumnya memiliki kemiripan dengan penelitian ini ialah yang dibuat oleh Effendi, Annisa Widiya (2019) berjudul *Peran Bundo Kanduang Dalam Pembangunan Nagari: Studi Deskriptif Pada Beberapa Bundo Kanduang Di Kecamatan Lareh Sago Halaban Kabupaten Lima Puluh Kota Sumatera Barat*. Penelitian Annisa. W.E ini melihat eksistensi Bundo Kandung dari keberadaannya dalam suatu kaum, yang mana kaum tersebut butuh akan sosok perempuan yang mampu memimpin, baik terhadap saudara perempuannya, anak, dan cucu. Figur *Bundo Kanduang* inilah secara natural muncul di tengah para pemimpin yang ada dan bukan merupakan jabatan formal yang dipilih secara resmi. Hadirnya *Bundo Kanduang* dalam pembangunan nagari, terlihat dari keterlibatannya pada musyawarah adat yang menentukan sesuai atau tidaknya kebijakan yang diambil ketika nantinya diterapkan, karena ini menyangkut keberadaan suku-suku dan kaum di nagari tersebut. Dampak dari peranan *Bundo Kanduang* pada pembangunan nagari, didasari pada kacamata teori gender, mencakup peran politis, sosial, ekonomi, dan agama.

Penelitian lainnya berkaitan dengan Bundo Kanduang dalam nagari adalah penelitian yang dilakukan Sri Yunarti. Hasil penelitian tersebut terbit dengan judul “Pemberdayaan Lembaga Bundo Kanduang di Nagari Melalui Kebijakan Pembangunan yang Responsif Gender,” *Jurnal Kafa'ah*, 7 (2), 2017, (221-234). Penelitian ini menerangkan Bundo Kanduang sebagai sebuah lembaga yang merupakan wadah pembinaan penguatan perempuan, hanyalah subbagian dari

kelembagaan di Nagari yang bergerak pada persoalan sosial, perempuan, muda/i, dan anak. Ini dikarenakan kuatnya bias gender, baik di elit politik, pemerintahan, dan kalangan tokoh masyarakat, minimnya tokoh perempuan yang mampu menjadi agen pemberdayaan perempuan di lembaga bundo kanduang nagari. Bundo Kanduang Nagari dalam pola pemberdayaan memanfaatkan kelembagaan, budaya, organisasi, dan personal. Pendekatan yang dipilih yaitu yuridis normatif dan sosiologis-antropologis dengan didasarkan teori perubahan hukum, konstitusi, dan sosial. Tujuannya untuk mengetahui kondisi perempuan minang sebagai pintu masuk dalam *adaik matrilineal* yang dikaji dari berbagai sudut pandang atau pola kehidupan perempuan.

Selanjutnya penelitian yang berkaitan terhadap Nagari dan Bundo Kanduang, juga diteliti oleh Ahmad Kosasih (2013) yang berjudul “Upaya Penerapan Nilai- Nilai Adat dan Syarak Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari,” *Humanus: Jurnal Ilmiah Ilmu-ilmu Humanioran, Vol.XII No.2 Th. 2013*. Membahas Nagari tidak hanya sebatas pemerintahan terendah saja di negara kita, namun sebagai dasar menanamkan dan melestarikan nilai tradisional dan islam. Tampuk kepemimpinan disamping Wali Nagari beserta jajarannya, forum *Tungku Tigo Sajarangan* (Ninik Mamak, Alim Ulama, dan Cadiak Pandai) dilengkapi dengan Bundo Kandung sebagai pemimpin sosial, juga ikut serta di Nagari. Unsur-unsur tersebut bersinergi sesuai dengan fungsinya masing-masing, demi tercapainya harapan masyarakat nagari yang sejahtera, makmur, tentram, aman, dan damai. Fungsi-fungsi itu dapat dijalani oleh komponen-komponen yang ada dengan dibarengi pemahaman dan pengamalam dalam menghayati esensi *Adaik*

Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah. Penelitian ini belum secara spesifik atau masih umum dalam menjelaskan bagaimana kepemimpinan di Nagari beserta unsur adatnya untuk memperkuat implementasi adat dan syariat di tengah-tengah kehidupan masyarakat.

Berdasarkan beberapa penelitian diatas, maka penelitian yang penulis lakukan akan menjadi sesuatu yang baru dan menjelaskan secara empiris mengenai Penguatan Nagari dan Peran Bundo Kanduang melalui Program Pemerintahan Kabupaten Agam yaitu Program Nagari Madani yang difokuskan di Nagari Sungai Pua. Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk membuat penelitian mengenai “Penguatan Nagari dan Peran Bundo Kanduang : Studi Kasus Nagari Sungai Pua Di Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat”.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran Bundo Kanduang dalam Penguatan Nagari sejalan dengan implementasi UU Desa melalui Program Nagari Madani ?

1.3 Tujuan Penelitian

Pada dasarnya penelitian ini bertujuan mendapatkan informasi akurat yang berpatokan pada rumusan masalah, tujuannya ialah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peran Bundo Kanduang dalam Penguatan Nagari melalui Program Nagari Madani.

1.4 Manfaat Penelitian

Ada dua manfaat dalam penelitian ini, dari sisi akademik dan praktisnya sebagai berikut :

1. Manfaat Akademik

- a. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi referensi bagi peneliti pada masa berikutnya yang ingin melakukan penelitian terkait atau sejenis.
- b. Mengaplikasikan teori-teori yang didapatkan pada perkuliahan dan mengkaitkannya dengan praktik yang ada di lapangan.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil dari penelitian ini bisa dibaca oleh masyarakat khususnya generasi muda, guna memperkaya pengetahuan atau wawasan serta rasa percaya diri untuk menjaga dan melestarikan adat istiadat sehingga tak lekang oleh waktu.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Desa dan Pemerintah Desa

Desa dilihat dari sisi politik dan sosiologi mempunyai kedudukan yang sangat penting, karena kedudukannya bersentuhan langsung dengan masyarakat. Walaupun terjadinya transformasi sosial, ekonomi, dan pemerintahan yang beralih menjadi kelurahan, tetapi secara empiris mayoritas masyarakat Indonesia tinggal di desa. Melihat sejarah politik hukum tentang desa dari masa setelah kemerdekaan sampai sekarang, hanya terdapat tiga undang-undang yang

membahas secara khusus terkait dengan desa, Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 Pemerintahan Desa, dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Disamping itu pengaturan terkait dengan desa juga masuk dalam pengaturan Pemerintah Daerah yaitu, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemda dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 menjelaskan bahwa Desa dan Desa Adat atau dengan nama lainnya, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hierarki sistem pemerintahan Indonesia, Kushandajani (2016) menyatakan bahwa desa biasanya terdiri beberapa dusun, Rukun Warga (RW), dan Rukun Tetangga (RT). Desa ini berada dibawah kabupaten. Keberadaan UU Desa membentuk sebuah konstruksi yang memadukan antara *self governing community* dengan *local self-governance*. Harapannya masyarakat hukum adat yang sebelumnya menjadi bagian dari wilayah desa akan dibentuk menjadi desa dan desa adat. Desa dan Desa Adat melakukan pekerjaan yang hampir sama. Namun, bedanya terletak pada penggunaan hak asal usul, terutama dalam hal pelestarian sosial desa adat, pengaturan, serta pengelolaan wilayah adat, sidang perdamaian adat dan pemeliharaan ketentraman beserta ketertiban masyarakat hukum adat. Pemerintahan dengan struktur asli.

Adanya undang-undang nomor 5 tahun 1979 tentang desa yang menjadi standar dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai struktur terbawah di pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan kata lain terjadinya penyeragaman dan penamaan pemerintahan tingkat terendah sesuai dengan model Desa Jawa yang berlaku di seluruh Indonesia. Hal tersebut terjadi karena pada masa itu pemerintahan bersifat sentralistik. Memasuki era reformasi, salah satu tuntutan perubahan adalah penghapusan UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Dibentuklah undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur terkait Desa. Kondisi yang terjadi pada era berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 berubah drastis, kedudukannya malah terbalik dimana Kades bisa digulingkan oleh BPD. Pemerintah Desa lambat laun mengeluhkan kondisi ini, karena pemerintahan desa menjadi tidak stabil. Terjadi revisi Undang-undang tersebut menjadi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Peraturan desa diintegrasikan ke Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Terakhir, lahirnya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. UU Desa menjelaskan bahwa Pemerintahan Desa merupakan penyelenggaraan urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Pemerintah Desa ialah Kepala Desa atau sebutan nama lainnya yang dibantu oleh perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Desa.

1.5.2 Nagari Dalam Pemerintah Desa dan Bundo Kanduang

Salah satu faktor terjadinya perubahan sosial dalam masyarakat adalah kebijakan dan intervensi pemerintah terhadap pemerintahan desa. Pemerintah telah menyeragamkan sistem pemerintahan terendah di Indonesia dengan menetapkan bentuk dan penamaan pemerintahan model desa Jawa dalam UU No. 5 Tahun 1979, menghilangkan peran lembaga tradisional. Di Sumatera Barat, lembaga adat nagari banyak dihapus dan digantikan dengan kelembagaan negara yang digunakan untuk memperkuat kekuasaan pemerintah. Nagari yang merupakan kesatuan masyarakat adat, terpecah menjadi beberapa Desa. Seperti yang dinyatakan oleh Suryanef dan Rafni (2005:352), dengan hilangnya nagari sebagai unit pemerintahan terendah, terjadi kehilangan kombinasi antara adat dan formal yang biasanya dimiliki oleh nagari. Dengan adanya pemerintahan desa di Sumatera Barat, kepemimpinan formal terendah bergeser dari kepemimpinan *tali tigo sapilin* dan *tungku tigo sajarangan* ke kepala desa. Namun, masyarakat Minangkabau tidak menganggap posisi ini cukup sah.

Ketika berlakunya pemerintahan desa, unsur-unsur perangkat adat beserta Bundo Kanduang bersatu menjadi satu lembaga, yang disebut Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM). LKAAM berusaha mengupayakan agar adat sejalan dengan ideologi Pancasila, sehingga nilai-nilai adat tidak berfungsi dengan baik. Setelah dijadikannya lembaga perkumpulan perempuan Minang untuk kepentingan pemerintah, keberadaan *Bundo Kanduang* malah terlepas dari orientasi peran. Dilembagakan Bundo Kanduang, partisipasi dan perspektif kritis perempuan dalam mengelola atau memperhatikan aspek kehidupan adat

minangkabau semakin terbatas. Bundo Kanduang dulunya memiliki akses dan kontrol aktif di tengah kaumnya untuk kepentingan perempuan sesuai dengan fungsi dan hak mereka dalam nagari. Namun, ketika orde baru muncul, semua itu hilang.

1.5.3 Bundo Kanduang Dalam Nagari

Meskipun Bundo Kanduang secara harifah berarti ibu kandung, itu lebih dari itu. Di Minangkabau, Bundo Kanduang digambarkan sebagai *Limpapeh Rumah Nan Gadang, Sumarak Anjuang Nan Tinggi* (rama-rama penghias rumah gadang, semarak di dalam kampuang). Bundo Kanduang dapat dimasukkan ke dalam dua kategori: sebagai karakter menunjukkan sifat perempuan Minangkabau yang ingin berkontribusi pada komunitasnya. Seperti halnya dengan lembaga lain di Minangkabau, Bundo Kanduang memiliki power dan akses yang sama di struktur pemerintahan. Ada dua peran yang dapat diasumsikan dari representasi Bundo Kanduang dalam Nagari: internal dan eksternal. Peran internal sebagai pemegang harta pusaka untuk keberlangsungan dan kesejahteraan kaumnya, dan peran eksternal mentransformasi pengembangan nilai-nilai *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*. Berhak bersuara dan berprinsip dalam ruang diskusi yang ada di kaum maupun di nagari. Hal ini sejalan dengan pendapat Idris (2006:112) bahwa hak suara Bundo Kanduang dalam musyawarah menunjukkan ucapannya berdampak signifikan atas kebijakan yang diputuskan. Usulan Bundo Kanduang dipertimbangkan dalam musyawarah atau dengan kata lain keputusan yang diambil oleh Bundo Kanduang terhadap suatu masalah sangat dinantikan

oleh masyarakat kaum. Hal ini menunjukkan adanya kepercayaan yang kuat dari masyarakat terhadap keputusan yang diambil oleh bundo kanduang. Terakhir bundo kanduang sumber rujukan dalam Adat Istiadat.

Bundo Kanduang juga digambarkan sebagai *sumarak dalam nagari*, yang mana bundo kanduang harus memahami, menghayati, dan menguasai masalah nagari dalam adat istiadatnya. Kesuksesan bundo kanduang dalam nagari, menurut Ibrahim (2009:354), akan menjadikannya *sumarak dalam nagari* yang terpandang, *didahulukan salangkah, ditinggikan sarantiang* yang berarti dia menjadi figur yang disegani dan dihormati di nagari. Bundo Kanduang memiliki legitimasi terkait dengan kebijakan yang menyangkut tentang nagari. Hal ini dikarenakan sebagian masyarakat minangkabau percaya bahwa kebijakan yang berkaitan dengan nagari hanya dapat dianggap masuk akal dan sah jika mendapat izin terlebih dahulu dari bundo kanduang. Bundo Kanduang juga berperan penting dalam mempertahankan nilai-nilai adat minangkabau dan tetap sesuai dengan lingkungan alamnya (Amaliatulwalidun,2016:33).

1.5.4 Penguatan Bundo Kanduang dan Nagari Dalam Konteks UU Desa

Pentingnya undang-undang nomor 6 tahun 2014 untuk memperkuat desa adat. Secara normatif, UU Desa memberikan porsi lebih besar terhadap keberadaan desa adat. Pasal 18 B ayat 2 UUD 1945, menegaskan bahwa kesatuan masyarakat hukum adat diakui dan dihormati keberadaannya oleh negara. Kesatuan masyarakat hukum adat dapat dibentuk dalam tiga prinsip dasar: genologis, teritorial, atau gabungan genologis dan teritorial. Namun, dalam UU Desa, kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan gabungan genologis dan

teritorial. Oleh karena itu, desa adat menjadi bagian dari komunitas hukum adat yang secara historis memiliki batas wilayah dan identitas budaya yang dibentuk oleh teritorial. Mereka juga memiliki otoritas untuk mengatur serta mengawasi kepentingan masyarakat desa sesuai dengan hak asal usulnya.

Menurut penjelasan umum angka 4 dari Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014, desa atau nama lainnya memiliki karakteristik yang berlaku di seluruh Indonesia, sebaliknya desa adat atau sebutan lainnya memiliki karakteristik berbeda daripada desa umumnya. Hal tersebut dilihat pada kekuatan adat dalam sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budayanya. UU Desa pasal 6 ayat (1) mengatur tentang desa yang terdiri dari Desa dan Desa Adat serta BAB XIII mengatur tersendiri terkait dengan aturan khusus desa adat dan pasal 69 dituliskan bahwa “Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.”

UU Desa dijadikan landasan dasar dari perubahan sistem pemerintahan desa ke nagari. Menurut Basri & Moehar (2008) Nagari adalah bagian terbesar dari masyarakat Minangkabau dan berfungsi sebagai representasi dari gaya hidup dan kehidupan masyarakatnya. Pasal 3 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatur dasar penyelenggaraan desa atau desa adat, mencakup pada prinsip-prinsip rekognisi, subsidiaritas, keanekaragaman, kebersamaan, kegotong royongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan, dan keberlanjutan. Pemberlakuan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 memperbaiki pengaturan desa. Pemprov Sumbar

menanggapinya dengan adanya Perda Provinsi Sumatera Barat No. 7 Tahun 2018 tentang nagari, yang menjadi payung hukum bagi nagari sebagai Desa Adat atau nama lainnya. Menjadikan nagari sebagai desa adat memberikan kesempatan besar untuk pemerintah nagari menjalankan pemerintahannya sesuai dengan nilai-nilai tradisional atau adat.

Melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018, diharapkan mampu memberikan harapan lebih terhadap pemerintahan nagari dibandingkan dengan Perda No. 2 Tahun 2007 yang mengatur terkait penyelenggaraan pemerintahan nagari. Peraturan Daerah tersebut mengadopsi nilai-nilai adat yang merupakan bagian penting dari sifat pemerintahan adat. Cara berdemokrasi dalam nagari berbeda dengan demokrasi yang dianut oleh negara. Kebebasan tersebut bukanlah kebebasan yang absolute atau mutlak; itu adalah kebebasan yang bersyarat. Sebuah komunitas lokal sendiri diakui selama tidak bertentangan pada regulasi yang ada dan sesuai dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan desa yang tercantum dalam pasal 3 UU Desa Nomor 6 Tahun 2014. Penyelenggaraan pemerintahan nagari harus didasarkan pada *Adat Salingka Nagari*. Nagari adalah bagian dari Republik Indonesia. Jadi, pemerintahan nagari harus berjalan baik dalam kapasitas masyarakat hukum adat maupun bagian dari negara. Dengan demikian, tidak ada lagi pemisahan terkait dengan urusan adat dan administrasi pemerintahan di Nagari.

Oleh karena itu, penguatan Nagari dan Bundo kanduang dalam Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 dijelaskan bahwa dengan adanya peraturan ini, desa adat diakui serta diberi hak asal usul untuk mengurus kehidupan masyarakat

hukum adat dan mengelola wilayahnya (hak ulayat). Selain itu, sebagai tanggapan terhadap UU Desa, Pemprov Sumatera Barat mengeluarkan Perda No. 7 Tahun 2018 Tentang Nagari, yang secara eksplisit memberikan penguatan terhadap nagari dibandingkan dengan perda sebelumnya. Penguatan terhadap Bundo Kandung dilihat dari keterwakilannya dalam Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang tertulis dalam Perda Nomor 7 Tahun 2018 Pasal 6 ayat 2 yaitu keanggotaan Kerapatan Adat Nagari (KAN) terdiri dari perwakilan Niniak Mamak, Unsur Alim Ulama Nagari, Bundo Kandung, Cadiak Pandai dan Parik Paga/ Pemuda dalam Nagari.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Tipe Penelitian

Metode penelitian menunjukkan metode apa yang dipakai oleh penulis pada penelitian ini, pendekatannya, dan prosedur penelitian yang dilakukan. Pada penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif. Strauss dan Corbin dalam Creswell, J. (1998:24) mengatakan penelitian kualitatif merupakan jenis metode yang memperoleh hasil tidak secara kuantifikasi (pengukuran). Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif tipe deskriptif yang dijadikan sebagai rangkaian proses untuk mengumpulkan data dan informasi tentang subjek dan perilaku mereka selama periode waktu tertentu. Penelitian kualitatif deskriptif mendeskripsikan defenisi subjek, keadaan atau situasi, dan gejala sosial. Sehingga dapat membuat kesimpulan yang akurat tentang penelitian yang dilakukan, diperlukan analisis yang cermat dan mendalam.

1.6.2 Situs Penelitian

Situs penelitian ditujukan untuk memberikan informasi tentang lokasi penelitian. Penelitian ini dilakukan secara langsung di lapangan karena sifatnya yang kualitatif. Peneliti melakukan penelitian di Nagari Sungai Pua, yang terletak di Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat. Peneliti tidak mengubah latar (*setting*) penelitian karena dilakukan dalam lingkungan alami.

1.6.3 Subjek Penelitian

Menurut Arikunto (2007:152), subjek penelitian merupakan aspek terpenting yang harus terlebih dahulu ditentukan sebelum mengumpulkan data. Subjek penelitian dapat berupa sesuatu, benda, atau orang. Namun secara umumnya, subjek penelitian berkaitan dengan manusia atau apa pun yang berkaitan dengan manusia. Dalam penelitian kualitatif, istilah “informan” mengacu pada subjek atau responden penelitian. Informan dapat diartikan sebagai orang yang dicari peneliti untuk memperoleh informasi ataupun data-data secara terperinci tentang subjek penelitian. Oleh karena itu, peneliti memilih beberapa informan yang secara kapasitas layak dan paling tepat untuk memberikan informasi secara mendalam, sehingga dijadikan sebagai data-data penting di lapangan. Adapun informannya dari unsur-unsur sebagai berikut : 1) Wali Nagari Sungai Pua, 2) Bundo Kandung Nagari Sungai Pua, 3) Niniak Mamak (Kerapatan Adat Nagari), 4) Dinas Pemberdayaan Masyarakat Nagari (DPMN), dan 5) BAMUS Nagari Sungai Pua.

1.6.4 Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini dapat berupa teks, foto, dan kata-kata tertulis. Berikut adalah beberapa sumber data primer dan sekunder.

a. Data Primer

Umumnya merupakan data aktual yang didapatkan di lapangan atau bisa dikatakan juga diperoleh langsung dari informan yang dipilih peneliti, untuk mendapatkan informasi yang relevan terhadap masalah penelitian. Sumber utama penelitian ini ialah observasi lapangan dan wawancara menyeluruh.

b. Data Sekunder

Data sekunder ialah data yang tidak diambil secara langsung dari lapangan atau dengan kata lain diperoleh dari sumber kedua. Data sekunder dapat digunakan untuk melengkapi sumber data primer yang dihasilkan dari data pendukung yang sudah ada sebelumnya. Penelitian ini, data sekundernya diperoleh dari penelitian terdahulu, literatur, buku, jurnal, website, dan referensi lainnya.

1.6.5 Teknik Pengumpulan Data

Cara yang dilakukan peneliti dalam mengumpulkan informasi yang relevan dengan penelitian, secara sistematis dan menggunakan prosedur yang konvensional. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Wawancara

Mengajukan pertanyaan mendalam dari peneliti untuk dijawab oleh informan, terkait dengan fokus permasalahan. Jawaban dari wawancara tersebut digunakan sebagai sumber data utama. Untuk mendapatkan data atau informasi sebanyak mungkin dari informan, peneliti melakukan wawancara secara terbuka sehingga informan dapat secara jelas mengetahui maksud dan tujuan dari wawancara tersebut. Selain itu, dalam melakukan wawancara harus menyesuaikan juga dengan situasi dan mencatat serta merekam hasil wawancaranya. Peneliti mewawancarai secara langsung beberapa informan yang sudah ditentukan, antara lain : 1) Bapak Fiki Ananda selaku Wali Nagari Sungai Pua, 2) Hj. Elisnon Fauzi Ketua Bundo Kandung Nagari Sungai Pua, 3) H.A.S Dt. Sinaro Nan Gadang selaku Majelis Pertimbangan KAN Sungai Pua, 4) Bapak Irja Padriano, S.Stp, M.Sc Kepala Seksi Sosial Budaya dan Lembaga Adat Nagari, 5) Bundo Desmawati, Pengurus Bundo Kandung Nagari, dan 6) Bundo Rina S.Ag Anggota BAMUS Nagari Sungai Pua.

b. Observasi

Pengamatan langsung kondisi dan hal-hal yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Sebagaimana dinyatakan oleh Moleong (1995:7) pengamatan atau observasi dilakukan dengan mengoptimalkan kemampuan yang ada di lapangan. Dari perspektif subjek penelitian, pengamatan membantu menentukan makna suatu keadaan atau peristiwa.

c. Dokumentasi

Data yang relevan dengan masalah penelitian dikumpulkan melalui penggunaan sumber tertulis yang sudah ada. Dokumentasinya berasal dari berbagai sumber tertulis, termasuk laporan dan dokumen pemerintah, undang-undang, dan arsip data yang dipublikasikan dan tidak dipublikasikan.

d. Studi Pustaka

Studi pustaka digunakan untuk memperluas wawasan tentang ide yang dijadikan dasar dan pedoman dalam penelitian. Mendukung data yang bersifat teoritis, dan mempelajari data, arsip, dan referensi yang sesuai dengan topik penelitian.

1.6.6 Analisis dan Interpretasi Data

Bagian ini diartikan sebagai proses menyederhanakan data menjadi format yang mudah untuk dipahami serta diinterpretasikan. Pada penelitian kualitatif, analisis data didasari oleh aturan data yang logis dan sistematis. Catatan lapangan digunakan untuk mencatat data primer maupun data sekunder. Setelah selesai di lapangan, pencatatan dilakukan dengan mengarah pada permasalahan penelitian. Untuk membuat kesimpulan dari hasil penelitian, data yang sudah terkumpul diolah dan dianalisis. Analisis data dalam penelitian ini didasarkan pada konsep yang dikembangkan Miles dan Huberman, yang terdiri dari tiga alur kegiatan, yang terlihat sebagai berikut:

1. Reduksi Data (*Reduction*)

Sebuah proses yang memilih, memfokuskan, dan menyederhanakan serta mengabstraksikan data kasar yang tercatat dalam catatan lapangan. Proses reduksi ini dilakukan selama berjalannya penelitian, yang bertujuan untuk merampingkan data dengan menentukan data yang penting saja.

2. Penyajian Data (*Data Display*)

Informasi yang disusun secara sistematis memungkinkan untuk menarik suatu kesimpulan serta mengambil tindakan. Melalui penyajian data ini, peneliti diberikan kemudahan untuk memahami sesuatu yang terjadi dan mengetahui apa yang harus dilakukan dengan datanya. Teks uraian adalah bentuk dari penyajian data yang paling umum.

3. Penarikan Kesimpulan (*Verification*)

Merupakan tahapan terakhir pada proses analisis data kualitatif, yang mana kesimpulan awal yang dihasilkan bersifat sementara. Jadi perlu dilakukan pengecekan lagi selama penelitian untuk menyamakan data dengan catatan yang sudah dibuat sebelumnya, mengenai pengambilan kesimpulan awal. Kesimpulan sementara dibuat sejak pengumpulan data pertama kalinya. Data yang terverifikasi dijadikan landasan untuk menarik kesimpulan.