

IMPELEMENTASI UU NO. 5 TAHUN 1979 LEWAT PROGRAM MANUNGGAL SAKATO DALAM SEJARAH PEMBANGUNAN DESA DI SUMATERA BARAT 1984-1991

Fikri Surya Pratama

Pascasarjana, Universitas Islam Negeri Imam Bonjol Padang

fikrisurya28@gmail.com

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan sejarah pembangunan desa di Sumatera Barat selama pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1979. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian sejarah dengan teknik pengumpulan data yakni studi pustaka. Sumber data yang digunakan berupa artikel jurnal, buku-buku serta kumpulan koran terbitan tahun 1990-an milik PDIKM Padang Panjang yang memberitakan kondisi desa-desa Sumatera Barat selama pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1979. Masa Orde Baru Indonesia diwarnai dengan pembangunan nasional dan pembangunan daerah, salah satu bentuk regulasi yang mengatur kegiatan pembangunan ini ialah UU No. 5 Tahun 1979 mengenai pembangunan dan pemberlakuan sistem desa di seluruh wilayah Indonesia. Sistem desa yang identik dengan sistem politik tradisional masyarakat Jawa-Madura menyebabkan kesulitan untuk beradaptasi dan megimplementasikan regulasi ini. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Sumatera Barat berinovasi untuk menjawab tantangan yang terjadi dengan mengeluarkan Program *Manunggal Sakato* sebagai alat menjalankan kandungan undang-undang tersebut. Dengan mengkombinasikan sistem pemerintahan nagari dengan nilai-nilai modernitas yang ada, serta menjalankan asas gotong-royong, desa-desa di Sumatera Barat mampu menjalankan isi UU No. 5 Tahun 1979 dengan baik ketimbang desa-desa luar Jawa-Madura yang “kaget” dengan sistem.

Kata kunci: Desa, Manunggal Sakato, Nagari.

Abstract

Write This article aims to explain the history of village development in West Sumatra during the enactment of UU No. 5 of 1979. The research method used is a historical research method with data collection library research techniques. The data source used was article journals, books and collection of newspapers published in the 1990s in PDIKM Padang Panjang that reported on the condition of West Sumatran villages during the enactment of UU No. 5 of 1979. Indonesia's New Order (Orde Baru) period was marked by national development and regional development, one form of regulation that regulates these development activities is UU No. 5 of 1979 about the development and implementation of the desa (village) system throughout Indonesia. The desa (village) system which is identical to the traditional political system of the Javanese-Madurese society makes it difficult for other regions to adapt and implement this regulation. Therefore, the West Sumatra Regional Government innovates to answer the challenges that occur by issuing the Manunggal Sakato program as a tool to carry out the contents of the law. By combining the nagari government system with existing modernity values, as well as implementing the principle of gotong royong (mutual cooperation), villages in West Sumatra are able to carry out the contents of Law no. 5 of 1979 better than the

villages outside Java-Madura which were "shock" by the system.

Keywords: *Manunggal Sakato, Nagari, Villages.*

PENDAHULUAN

Sumatera Barat sempat mengalami masa-masa berat pasca berakhirnya peristiwa Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) yang berlangsung dari tahun 1958-1961. Peristiwa ini menyebabkan segala kerusakan sarana prasarana fisik, kekuatan ekonomi, politik dan sosial masyarakat Sumatera Barat. Tak heran beberapa masyarakat Minangkabau kehilangan jati dirinya sehingga ada yang menyembunyikan identitas kesukuannya itu (Zed, 1998: 157-161). Keterpurukan yang dialami masyarakat Minang ini segera dicarikan jalan untuk bangkit oleh para pejabat pemerintahan daerah dan tokoh-tokoh masyarakat yang di ranah Minang maupun di perantauan. Gubernur Sumatera Barat pasca PRRI yakni Kaharoeddin Dt. Rangkayo Basa mulai melakukan usaha normalisasi kondisi dengan membuka kembali sekolah dan institusi pendidikan, menyerukan para pekerja beraktifitas kembali, serta duduk bersama antar *Tigo Tungku Sajarangan*¹ dalam upaya membangkitkan gairah orang Minangkabau pasca PRRI (Chaniago dan Khairul Jasmi, 1998: 278).

Pada masa gubernur selanjutnya yakni Harun Zain (1966-1977), dengan motto *Membangkit Batang Tarandam*, berusaha untuk membangkitkan semangat gairah masyarakat Minangkabau dengan puncaknya yakni pada masa Gubernur Azwar Anas. Hal ini dibuktikan dengan diberikannya penghargaan Parasama Purnakarya Nugraha kepada Provinsi Sumatera Barat masa Pembangunan Lima Tahun (PELITA) III atas segala pencapaian yang diraih dalam pembangunan masyarakatnya. Sumatera Barat sendiri menjadi satu-satunya wilayah luar Jawa yang mendapatkan penghargaan ini (Syafitra dan Etmi Hardi, 2021: 353-354). Dalam perkembangan pembangunan daerah-daerah di Indonesia selama Orde Baru, pemerintah melihat pembangunan desa merupakan pembangunan yang integral dnegan pembangunan nasional sehingga tidak dapat dipisahkan.

¹*Tigo Tungku Sajarangan* adalah 3 komponen kepemimpinan masyarakat Minangkabau yang memiliki tugas dalam mengatur pemerintahan dan norma kehidupan masyarakat Minang agar sesuai dengan *adaik basandi syarak, syarak basandi kitabullah*. Ketiga komponen ini yaitu: 1) Alim Ulama; 2) *Cadiak Pandai* (Cerdik Pandai); Penghulu.

Pembangunan desa memiliki peranan strategis karena desa beserta masyarakatnya merupakan basis kekuatan ekonomi, politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, sehingga menjadi sentra dari pembangunan nasional. Pemerintahan pusat melihat pembangunan di desa harus segera dilaksanakan dengan terpadu guna menciptakan dan memaksimalkan Sumber Daya Alam (SDA) dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang dimiliki tiap desa, dimana rakyat Indonesia pada masa itu 80% berdomisili di daerah pedesaan (Mimbar Kekayaan ABRI, 1987: 58).

Pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1979 yang menegaskan bahwa pada satuan terendah pemerintah daerah yang berlaku di Indonesia adalah desa, menimbulkan problema tersendiri yang dilatarbelakangi perbedaan budaya daerah. Untuk wilayah Maluku sendiri contohnya, mereka memiliki sistem pemerintahan tradisional yang bernama negeri. Negeri merupakan suatu persekutuan teritorial yang memiliki batas wilayah darat dan laut yang jelas. Negeri bersifat geneologis dan dikepalai oleh seorang Raja, dan didampingi oleh Saniri Negeri (semacam badan legislatif Negeri). Selama pemberlakuan sistem desa pada orde baru, negeri-negeri di Maluku mengalami keterpurukan karena hilangnya sistem desa adat sebagai identitas kesatuan masyarakat Maluku dengan hak-hak asal usulnya (Wahyuni, 2022: 212).

Menurut hasil penelitian desa yang dilakukan Departemen Dalam Negeri dan Yayasan Ilmu Sosial Jakarta pada tahun 1987, Dr. Usman Pelly menjelaskan banyak terjadi kasus desa-desa di luar kawasan Jawa-Madura yang sulit untuk berkembang karena keterombakan struktur pemerintahan desa yang mengakibatkan masyarakat akan menghabiskan umur dan energi (Singgalang, 15 Januari 1991). Hal ini juga disebabkan struktur pemerintahan desa sendiri pada masa awal diberlakukannya undang-undang ini, identik dengan sistem pemerintahan tradisional masyarakat Jawa, sehingga wilayah luar kawasan Jawa-Madura harus pintar dan memantapkan strategi pemerintahan desa untuk awal-awal adaptasi terhadap perubahan struktur pemerintahan terkecil di daerah ini.

Melihat sistem nagari yang berbeda dengan sistem desa, artikel ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana Pemerintah Daerah Sumatera Barat bisa beradaptasi dengan baik untuk kategoryo kawasan luar Jawa-Madura dalam

menimplementasikan kandungan UU No. 5 Tahun 1979 dalam rangka pemberlakuan sistem desa dan pembangunan desa lewat program *Manunggal Sakato* tersebut.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang akan digunakan yaitu penelitian kualitatif dengan metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian sejarah dengan teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan. Louis Gottschalk (1986: 35) menjelaskan tahapan dari penelitian sejarah dimulai dari heuristik atau pengumpulan sumber. Heuristik adalah usaha, teknis atau cara untuk menemukan, menyelidiki, mengumpulkan sumber-sumber sejarah atau penelitian (Abdurrahman, 1999: 105). Pengumpulan sumber penelitian dilakukan dengan studi pustaka dengan pencarian langsung pada Pusat Dokumentasi Informasi Kebudayaan Minangkabau (PDIKM) di Padang Panjang, dengan temuan berupa koran-koran lama lokal Sumatera Barat yang diterbitkan pada era dijalankannya *Manunggal Sakato*. Sumber lain juga didapatkan berupa arsip terbitan pemerintah era 1980-1990-an yang didapatkan lewat penelusuran *online*. Koran-koran dan arsip terbitan pemerintah ini dijadikan sumber primer penelitian ini. Adapun sumber sekunder penelitian ini yakni pencarian informasi pada buku-buku dan artikel jurnal yang menjelaskan sejarah pembangunan desa di Sumatera Barat terutama selama masa berjalannya program *Manunggal Sakato*. Adapun sumber sekunder penelitian ini berupa buku-buku dan artikel jurnal yang menjelaskan tentang sejarah pembangunan desa di Sumatera Barat lewat pencarian *online* pada situs *Google Book* dan *Google Scholar*.

Langkah selanjutnya secara berurut yakni kritik sumber. Kritik sumber adalah tahap dimana peneliti menilai keaslian, keakuratan, keabsahan sumber penelitian baik unsur eksterennya seperti bahan pembuatan sumber dan kondisi lingkungan sumber itu berasal, serta unsur intern yakni kandungan informasi serta sudut pandang ideologi yang mempengaruhi informasi tersebut (Kuntowijoyo, 1995: 94). Pemakaian sumber berupa koran-koran lama terbitan Singgalang sebagai sumber primer karena kedekatan pembuatan sumber ini dengan peristiwa

sejarah yang diteliti. Informasi yang disajikan sumber lebih kritis dibanding sumber dari buku atau jurnal, terutama dalam mengkritisi kelemahan selama pelaksanaan program *Manunggal Sakato*.

Kemudian analisis data dilakukan secara interaktif, yakni analisis sudah dilakukan sejak pengumpulan sumber (Sutopo, 2006: 120). Data-data yang diperoleh kemudian dibandingkan secara interaktif, kemudian direduksi dari segi kekuatan, mana yang rasanya tidak diperlukan akan tidak jadi dipakai. Lalu tahap akhir setelah melewati analisa tersebut adalah proses penarikan kesimpulan yang diakhiri dengan penulisan hasil penelitian sejarah atau historiografi. Disini seorang sejarawan dituntut untuk mampu menuliskan tulisan sejarah yang baik dan sesuai dengan kaidah-kaidah keilmuan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Langkah Pembangunan Desa di Sumatera Barat Tahun 1960-an hingga 1990-an

Langkah-langkah program pembangunan yang menjadi jawaban pemerintahan Sumatera Barat dalam menghadapi era peemerintah desa secara kronologis dapat diuraikan sebagai berikut (Singgalang, 31 Juli 1991):

a. Dimasa kepemimpinan Gubernur Harun Zain (1966-1977)

Pembangunan terlebih dahulu pada revolusi mental *Membangkit Batang Tarandam*. Rehabilitasi mental ini untuk mengembalikan rasa harga diri masyarakat Minangkabau yang sempat *down* akibat pergolakan daerah. Masa ini juga digalakkan berbagai macam perbaikan jalan dan jembatan akibat pergolakan daerah, sembari memberi suntikan moral untuk bangkit kembali kepada masyarakat agar bersama membangun kembali lingkungan beserta sarana prasarananya. Buah manis suntikan motivasi jiwa ini tampak sejak tahun 1974, Sumatera Barat mencapai surplus dalam produksi beras, Produk Domestik Regional Bruto meningkat dari Rp. 117,8 miliar tahun 1966 menjadi Rp. 241,2 miliar pada tahun 1977 atau meningkat dengan rata-rata 9,5% pertahunnya.

b. Gubernur Azwar Anas (1977-1987)

Pemerintahan Republik Indonesia mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1979

yang menegaskan bahwa pada satuan terendah pemerintah daerah akan diberlakukan sistem desa di seluruh daerah Indonesia. Menanggapi hal ini, Pemerintah Daerah Sumatera Barat mengeluarkan Instruksi Gubernur Kepala daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 20/VIII/GSB/1984 Tanggal 7 Agustus 1984 berisikan kebijakan *Manunggal Sakato* sebagai konsepsi dan strategi pembangunan pedesaan di Sumatera Barat. Keunikan dari program ini yaitu:

- 1) Konsepsi dan strategi *Manunggal Sakato* dinyatakan sebagai usaha untuk memberlakukan sepenuhnya UU. No. 5 Tahun 1979.
- 2) Menjadikan nagari sebagai wilayah pembangunan pedesaan.
- 3) Peningkatan peranan perguruan tinggi dalam usaha peningkatan kemampuan dan kemandirian masyarakat pedesaan.

Ketiga hal ini menjadi kelebihan Sumatera Barat dalam menghadapi program pembangunan desa sejak diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1979. Mengenai strategi pembangunan desa dalam menanggapi UU No. 5 Tahun 1979, pemerintah daerah Sumatera Barat membentuk program “Gerakan Pembangunan Desa Terpadu *Manunggal Sakato*”, dilaksanakan pada seluruh wilayah administratif Sumatera Barat sejak PELITA III (1976/1980) dengan prinsip gotong royong. Sumatera Barat menjadi salah satu wilayah dengan penjalanan program pembangunan desa yang baik dibanding kawasan luar Jawa-Madura lainnya, sehingga dianugerahi pada awal masa awal PELITA IV Agustus 1984 dengan penghargaan Prestasi Pembangunan oleh Presiden RI Soeharto berupa Prasarana Purnakarya Nugraha.

c. Memasuki Era Tahun 1990-an

Pembangunan daerah yang sebelumnya difokuskan pada sarana prasarana fisik sosial, beralih pada pembangunan sarana prasarana ekonomi, dengan tujuan meningkatkan kemajuan taraf hidup masyarakat pedesaan serta tingkat kemandiriannya, dan lewat program *Manunggal Sakato* diperlihatkan, desa bisa mengalami kemajuan tanpa meninggalkan sistem tradisional (jorong & nagari) dan berinovasi dengan memkombinasikan nilai-nilai tradisional dan modernitas yang sudah ada, dalam hal ini implementasi nilai-nilai pada UU No. 5 Tahun 1979. Pembangunan sarana prasarana fisik dan nonfisik terus dilakukan

seiring perkembangan nasional dan internasional dan kebutuhan masyarakat yang terus meningkat.

Bisa kita lihat dengan menjalankan falsafah Minangkabau yakni *barek samo dipikua, ringan samo dijinjang* (berat dipikul bersama, ringan dijinjing bersama), atau kebersamaan dan gotong royong, pembangunan dan perkembangan pedesaan akan dapat pula menunjang dan mendukung pembangunan perkotaan, sehingga akan membantu perkembangan dan memperkuat ekonomi dan ketahanan nasional secara keseluruhan.

B. Latar Belakang Lahirnya Program Manunggal Sakato

Penetapan UU No. 5 Tahun 1979 membawa dampak luar biasa pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia, implementasi bentuk pemerintahan desa ini mengakibatkan dampak yang berbeda di setiap daerah luar Jawa-Madura, yang sejatinya memiliki sistem pemerintahan masyarakat tradisional yang berbeda, seperti Nagari di Sumatera Barat. Beberapa kasus yang terjadi seperti di lansir Dr. Usman Pelly banyak desa-desa di luar kawasan Jawa yang kesulitan untuk mengimplementasikan UU No. 5 Tahun 1979 atau menerapkan sistem pemerintahan desa ini, dikarenakan desa-desa ini belum terbiasa mandiri sehingga tidak berdaya dan hanya mengharapkan bantuan dari pemerintah pusat (Singgalang, 15 Januari 1991).

Sumatera Barat bisa lepas dari permasalahan ini berkat kreativitas para pemimpin dan kerjasama antara lembaga masyarakat hingga satuan masyarakat terkecilnya yakni di Jorong-jorong. Perlu diketahui, hirarki pemerintahan daerah di Sumatera Barat sangat dipengaruhi unsur pemerintahan tradisional masyarakat Minangkabau, tingkatannya mulai dari Pemerintahan Provinsi (dipimpin oleh Gubernur), kemudian tingkat Pemerintahan Kabupaten/Kotamadya (dipimpin oleh Bupati/Wali Kota), kemudian tingkat Pemerintahan Kecamatan (dipimpin oleh Camat), Pemerintahan Nagari (dipimpin oleh Wali Nagari, kemudian terdapat perbedaan pada tingkatan berikutnya, jika berada di kawasan Kotamadya memakai sistem lurah pada saat ini dan dipimpin Kelurahan. Namun, dalam kasus masa implementasi dari UU No. 5 tahun 1979 ini, tingkatan pemerintahan ini dirubah

menjadi bentuk desa, dan diketuai Kepala Desa), lalu paling terkecil yakni Pemerintahan Jorong (dipimpin oleh Wali jorong).

Pemerintahan Desa di Sumatera Barat memperhatikan aspek historis sebagian jorong yang dahulunya terlepas dari nagari-nagari awalnya, kemudian ia dipertautkan kembali oleh pemerintah daerah agar tidak kesusahan sendirian dan bekerja sama dengan jorong-jorong lain dalam nagari yang akan didesakan. Bisa dikatakan, lewat program pemberdayaan desa *Manunggal Sakato* ini, Pemerintah Daerah Sumatera Barat menyelamatkan wajah UU No. 5 Tahun 1979 dari segala label “kambing hitam” dari wilayah lain yang tidak bisa beradaptasi dengan regulasi pemerintah ini.

Ada empat konsep dalam program *Manunggal Sakato* dalam pembangunan desa di Sumatera Barat, yakni: 1) musyawarah untuk mufakat; 2) partisipasi atau keikutsertaan; 3) keterpaduan; dan 4) keterlaksanaan. Selain memantapkan, melembagakan serta mengembangkan dasar-dasar kebijakan Gubernur sebelumnya yakni Harun Zein, latar belakang lahirnya program ini juga karena keberhasilan program “ABRI Masuk ke Desa” di Sumatera Barat. Gubernur Azwar Anas melakukan inovasi dengan pembentukan program “Kuliah Kerja Nyata (KKN) Terpadu” dengan mendiskusikannya dengan para Rektor Universitas Andalas, IKIP, IAIN, dan ASKI agar dilaksanakan oleh kampus-kampus tersebut. Program KKN Terpadu yang mulai dilaksanakan pada tahun 1981 ini menghasilkan hasil yang cukup memuaskan, bagaimana sinergi mahasiswa dan masyarakat bekerja sama untuk membangun desa. Oleh karena itu, program “ABRI Masuk Desa” dan “KKN Terpadu” diimplementasikan pada program *Manunggal Sakato* (Mimbar Depdagri, 1985: 35). Keberhasilan dari program dan pembangunan desa di Sumatera Barat haruslah adanya sinkronisasi dan kerja keras antara pemerintah daerah dengan masyarakat Minangkabau, yang bekerja lewat Lembaga Kerapatan Masyarakat Desa (LKMD) serta perjuangan *Tiga Tungku Sajarangan*.

C. Strategi Program *Manunggal Sakato* dalam Implementasi UU No. 5 Tahun 1979

Keberhasilan program *Manunggal Sakato* sangat didukung oleh kerjasama

antara LKMD dengan Kerapatan Adat Nagari (KAN). Kerjasama dua lembaga masyarakat ini bertujuan untuk:

- a. Menggali dan memahami informasi akan keunikan, potensi dan kelebihan yang dimiliki desa dan SDM dan SDA-nya;
- b. Mengetahui permasalahan dan kebutuhan masing-masing desa dalam menghadapi program pembangunan teknis, ekonomi dan sosial kemasyarakatan;
- c. Menyusun rencana program dan proyek pembangunan wilayah pedesaan sebagai pemenuhan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang hidup pada desa setempat.

Program *Manunggal Sakato* menetapkan nagari sebagai sentra pembangunan ekonomi desa-desa di Sumatera Barat, hal ini tidak bisa lepas dengan akar sejarah masyarakat Minangkabau dimana jorong-jorong dahulu, bersatu dalam satu kesatuan yakni nagari. Segala potensi yang ada pada pedesaan di Sumatera Barat semuanya difokuskan untuk kesejahteraan nagari, dan kesejahteraan nagari ini nantinya mampu memberikan hasil timbal balik untuk pembangunan desa nantinya. Program pembangunan desa dengan dipusatkan pada nagari dilakukan dengan dua tinjauan cara, yaitu (Singgalang, 25 November 1990):

- a. Pendekatan kawasan antar desa yang dapat terjadi di dalam atau di luar suatu nagari, kecamatan atau kabupaten yang sama.
- b. Wilayah pembangunan nagari yang meliputi wilayah antara desa-desa di dalam bekas nagari yang sama.

Ini berarti bahwa batasan wilayah pembangunan desa dengan pendekatan dan strategi *Manunggal Sakato* dititikberatkan kepada kesatuan wilayah nagari, bukan batasan administratif desa yang ada. Karena dari sejarahnya, ada sebagian jorong dahulunya merupakan bagian dari nagari yang lain, selain memahami pentingnya sejarah, program pembangunan desa lewat *Manunggal Sakato* juga menunjukkan kerjasama dua atau lebih banyak desa untuk kemajuan nagari yang akan menunjang pula kemajuan bersama, yakni prinsip gotong royong antar pedesaan. Berdasarkan strategi *Manunggal Sakato* yang menjadikan nagari sebagai pusat perkembangan dan pembangunan desa, pembangunan desa satu sama lainnya

tidak boleh menimbulkan rasa iri hati karena pembangunan dilakukan disesuaikan dengan kondisi potensi sumber daya alam dan manusia tersebut, pembangunan suatu desa dalam suatu nagari juga nanti akan berdampak baik pada desa lainnya karena sebagai satu kesatuan dalam nagari (Singgalang, 19 Mei 1991).

Melihat hal ini, gotong royong masyarakat menjadi salah satu faktor yang menyukseskan pelaksanaan program ini nantinya. Seperti yang disampaikan Ketua LKMD Pusat selaku Dirjen Pembangunan Desa Depdagri H. Adnan Widodo, selama masa kunjungan kerjanya ke Sumatera Barat selama penjalannya program *Manunggal Sakato*, melihat kunci besar swadaya masyarakat desa Sumatera Barat adalah keikutsertaan masyarakat mulai dari perencanaan sampai pemeliharaan dengan konsep terpadu antara pemerintah dan masyarakat. Pemerintah dan masyarakat memahami bahwa manfaat pembangunan ini adalah untuk mereka bersama dan guna untuk meningkatkan status desa Sumatera Barat menjadi desa yang swasembada dan desa Pancasila (Mimbar Depdagri Tahun 1985).

Untuk menunjang program *Manunggal Sakato*, tidak hanya mengandalkan gotong royong masyarakat, pemerintah daerah Sumatera Barat juga melibatkan peran perguruan tinggi untuk pendekatan sosial dalam program restrukturisasi, fungsionalisasi dan modernisasi, baik dalam tubuh KAN maupun para masyarakat dengan sasaran utamanya para generasi muda (Singgalang, 15 Januari 1991). Dengan sosialisasi dan musyawarah bersama, para kelompok perguruan tinggi dan masyarakat mengkombinasikan dengan cara mengoreksi nilai-nilai lama dan mengadopsi nilai-nilai budaya baru yang serarsi untuk pembangunan skala besar di kemudian hari. Konsep *Manunggal Sakato* mendorong pihak perguruan tinggi dan masyarakat untuk berinovasi dalam pembangunan masyarakat desa.

Seperti dalam penyusunan pola dasar pembangunan Sumatera Barat, Gubernur Azwar Anas berdiskusi dengan dosen perguruan tinggi Universitas Andalas, IKIP, dan IAIN Imam Bonjol (Syafitra dan Etmi Hardi, 2021: 358-359). Diskusi ini menghasilkan strategi pembangunan daerah yang diberi nama Sapta Karya Pembangunan Daerah, yang terdiri dari (Bahar, 2015: 361):

- a. Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan bagi seluruh rakyat;

- b. Mengusahakan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi;
- c. Memelihara dan meningkatkan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis di daerah;
- d. Meningkatkan keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa dalam rangka pembinaan moral dan akhlak;
- e. Memajukan kecerdasan bangsa;
- f. Membina keharmonisan taat kehidupan berdasarkan alur dan patut;
- g. Meningkatkan partisipasi *Tigo Tungku Sajaringan*, wanita, generasi muda, dan seluruh lapisan masyarakat di segala bidang pembangunan.

D. Persoalan Selama Pelaksanaan Program Manunggal Sakato

Pelaksanaan program *Manunggal Sakato* memiliki rintangan dalam menyukseskan program ini. Masalah ini pada umumnya terkait dengan persiapan dana, pengaliran dana, serta kesiapan masyarakat desa itu sendiri. Pada masa awal pelaksanaannya, sasaran program *Manunggal Sakato* sendiri adalah jorong-jorong, sedangkan nagari masih melaksanakan asas *Tuah Sakato*. *Tuah sakato* adalah falsafah masyarakat Minangkabau, dimana dalam kehidupan bermasyarakat, segala keputusan harus didasarkan atas keputusan bersama, sehingga jika adanya perbedaan pendapat atau tidak tercapainya kesepakatan dalam musyawarah, maka pihak yang tidak sepakat akan dipulangkan kembali pada ninik mamaknya untuk diberikan penjelasan lebih lanjut mengenai permasalahan tersebut. Jika pada akhirnya mencapai kesepakatan, maka keputusan itu tidak dapat di ganggu gugat. Tampak perbedaan dari konsep dasar *Tuah Sakato* dan *Manunggal Sakato*, jika *Tuah Sakato* memiliki arah kebijakan yang dihasilkan dari pemimpin di tingkat jorong menuju kemaslahatan bersama di nagari, maka *Manunggal Sakato* memiliki konsep kebijakan dari atas ke bawah, berarti keputusan akan dibuat pada tingkat nagari dan jorong-jorong akan melaksanakan kebijakan yang dihasilkan nantinya.

Jorong sendiri merupakan subteritorial dari nagari, sehingga ia bukan unit kesatuan adat dan sosial budaya dengan perangkat-perangkatnya, serta integritas dan kekayaan sendiri seperti nagari yang segala kemajuannya memiliki dampak juga pada jorong-jorongnya. Melihat kondisi demikian dan jorong-jorong yang

menjadi sasaran UU No. 5 Tahun 1979 ini akan dipaksa untuk mandiri, hal ini tentu menimbulkan kesulitan dalam pengelolaan SDA, SDM dan administrasi dari jorong itu sendiri. Kondisi yang menimbulkan dilema ini membuat para pakar dan akademisi menawarkan dua hal solusi yang dianggap terbaik untuk menyelamatkan jorong-jorong ini kepada Gubernur dan DPRD.

Pertama, menjadikan nagari sebagai desa yang dimaksudkan dalam UU No. 5 Tahun 1979 tersebut. Pindahan desa dari jorong menuju nagari itu sendiri juga akan melibatkan partisipasi masyarakat secara adat, sosial, ekonomi dan budaya yang memang selama ini *setting* sosial-budayanya ada di nagari, bukan pada jorong.

Kedua, mengkolaborasikan konsep *Manunggal Sakato* (arahan dair atas ke bawah) dan *Tuah Sakato* (partisipasi dari bawah menuju atas) dalam memajukan nagari dan melaksanakan UU No. 5 Tahun 1979 dengan baik. Selaras dengan gaya hidup masyarakat Minangkabau yang mengenal konsep partisipasi bersama, rasa saling memiliki dan saling menolong dalam kemaslahatan kehidupan di kaum dan nagari sejak dahulu. Para pakar melihat hal ini sebagai tindakan yang tepat karena menjadikan masyarakat sebagai subyek, bukan obyek penelitian atau uji coba kebijakan saja (Singgalang, 10 September 1990).

Menanggapi masukan dari para pakar dan akademisi tersebut, Gubernur Sumatera Barat (1991) yakni Hasan Basri Durin kemudian menggagas nagarilah yang akan menjadi desa yang dimaksudkan dalam UU No.5 Tahun 1979, dan menjadi wilayah kesatuan pembangunan jorong-jorong. Hal ini juga untuk mengantisipasi masalah pembangkakan jumlah desa tapi tidak produktif. Diketahui bahwa 504 nagari di Sumatera Barat masa itu memiliki masing-masing jorong minimal tiga bahkan lebih. Walaupun memang mendatangkan jumlah bantuan dari pemerintah pusat yang besar karena bengkaknya jumlah desa yang terbentuk, tetapi tak semua jorong merata dalam jumlah penduduk dan kekayaan kualitas sumber daya manusia dan alamnya, sehingga akan menimbulkan ketimpangan dalam perkembangan tiap desa nantinya. Hingga pemerintah daerah menyitukan jumlah desa sebanyak tiga kali tahapan menjadi 2069 jorong dengan komponen terpadat di kawasan Padang Pariaman masa itu dengan 336 desa.

Namun penataan ini juga tidak berjalan mulus karena muncul masalah baru

berupa persoalan pemberian nama baru desa pasca penataan administrasi ulang pemerintahan desa ini. Protes bermunculan karena banyak pemuka desa yang marah dan kecewa karena nilai historis nagari dan jorong mereka dahulu yang akan hilang akibat perubahan nama ini. Perubahan nama desa juga menimbulkan kerancuan bahasa. Tidak maksimalnya pemerintahan desa di Sumatera Barat juga diwarnai dengan sosialisasi administrasi kerja yang tak maksimal, berupa kop surat desa yang beragam format bentuknya, serta sarana prasarana seperti penyediaan kertas dan mesin tik yang sangat tidak merata.

Namun ada program positif yang dilakukan pemerintah daerah yakni pengadaan Tanah Kas Desa (TKD) dari sisa dana Bantuan Desa. Pengadaan Tanah Kas Desa dilakukan dengan cara hibah, *salang pinjam* (pinjam meminjam), dan didominasi dengan cara membeli. Pengadaan TKD ini sebagai bentuk siasat di masa mendatang agar desa-desa di Sumatera Barat tidak bergantung pada bantuan pemerintah pusat.

Masih seputar persoalan dana, pada mulanya program *Manunggal Sakato* hanya menggunakan dana Inpres Bantuan Pembangunan Desa, hal ini kemudian disempurnakan lewat Intruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat Nomor 16/INST/1985 yang dikeluarkan tanggal 14 Juni 1985 tentang pelaksanaan Inpres Bantuan Pembangunan Desa dan proyek Lintas Sektoral Masuk Desa yang dilaksanakan berdasarkan Program *Manunggal Sakato* (Syafitra dan Etmi Hardi, 2021: 361).

Jika kita melihat kinerja LKMD dan KAN dalam menyukseskan program *Manunggal Saakto*, dari segi pelaksanaan struktur pemerintahan desa sudah berjalan dengan baik, namun masih terdapat unsur politik golongan tertentu yang menyelubunginya. Nampak dari perkara ini, sepertinya pada masa ini terdapat penyusupan kepentingan terselubung beberapa pihak dalam perwujudan pengangkatan perangkat desa ini. Bentuk praktik politik lepentingan ini memiliki pengaruhnya juga terhadap kinerja LMD pada tahun 1991 yang tidak mampu menjalankan fungsi legislatifnya, baik dalam kemampuan menentukan strategi peningkatan ekonomi, pembinaan sosial masyarakat, bahkan ada beberapa desa yang tidak duduk dalam persoalan Peraturan Desa tentang AKPBD (Angkatan

Keuangan Pendapatan dan Belanja Desa).

Pada persoalan LKMD, beberapa pengurus LKMD di beberapa desa didapati diberikan posisi untuk formalitas belaka tanpa fungsi yang dinamis, fungsional dan memiliki nilai wibawa yang kurang tinggi di mata masyarakat saat itu. Pada lembaga KAN, persoalan serupa juga didapati bagaimana beberapa lembaga KAN hanya berdiri demi formalitas saja. Beberapa lembaga KAN gagal menyelesaikan secara baik persoalan-persoalan sengketa adat terutama masalah tanah pusaka yang dapat merusak harmonis tatanan masyarakat bersuku. Lagi-lagi persoalan didapati banyaknya pengurus KAN yang ternyata tidak mampu maksimal dalam menjalankan fungsinya ditambah kewibawaan mereka yang luntur di mata masyarakat, para *ninik mamak* yang seharusnya menegaskan *syarak mengato adaik mamakai* seolah luntur dihadapan masyarakatnya sendiri. Beberapa pemuda mengakui mereka tidak lagi merasakan bagaimana implementasi falsafah *anak dipangku, kemenakan dibimbiang* lagi (Singgalang, 1 Juni 1991).

Melihat hal ini, beberapa pemerhati politik dan jurnalis mengkritik hal ini dengan memberikan masukan pada pemerintah daerah untuk memberikan fasilitas penelitian terhadap lembaga survey atau kelompok peneliti dari perguruan tinggi untuk melakukan penelitian mengenai karakteristik perangkat desa yang sesuai dengan kondisi desa masing-masing serta penelitian terhadap kandidat perangkat yang akan diberi tanggung jawab ini. Oleh karenanya, desa-desa saat itu (nagari) harus mengetahui keunikan atau kelebihan masing-masing dalam memaksimalkan potensinya demi kesejahteraan nagari dan jorong-jorong di dalamnya.

E. *Manunggal Sakato*: Kontribusi ABRI dan Kedekatan Emosional bersama Rakyat

Lewat pembangunan daerah dengan program *Manunggal Sakato*, perlahan hubungan emosional masyarakat Sumatera Barat dan TNI mulai memulih. Berkat program TNI-AMD yang dilaksanakan Tahun 1980 dan peran Kodam/17 Agustus dalam membantu masyarakat untuk melaksanakan Pembangunan *Manunggal Sakato*, lahirlah cara pandang positif bahwa “ABRI itu merakyat”, disetiap desa dimana masyarakat yang sangat dekat secara emosional dengan para tentara yang

membantu pembangunan desa mereka, dibentuklah posko-posko tentara dimana sampai sekarang diketahui sebagai BABINSA (Syafitra dan Etmi Hardi, 2021: 365).² Posko-posko ini memiliki tugas untuk membantu pelaksanaan program dan membuat program pembangunan sesuai karakteristik wilayah bertugas, serta melaporkan kemajuan dan hambatan yang ditemui selama pelaksanaan program pembangunan di desa tersebut. Laporan dair posko desa ini harus disampaikan menuju posko kecamatan, kemudian dihimpun di kecamatan untuk dilaporkan ke tingkat kabupaten (Mimbar Kekayaan ABRI, 1987: 67-68).

Karena program *Manunggal Sakato* dinilai sukses sebagai gotong royong jajaran pemerintahan, termasuk ABRI bersama masyarakat, maka program *Manunggal Sakato* dijaidkan sebagai model penyelenggaraan program ABRI Masuk Desa oleh Menhamkam/Pangab Jenderal M. Jusuf (1978-1983) (Yusra, 2011: 346). Selain itu berdasarkan Laporan Kunjungan Kerja Komisi I DPR ke Sumatera Barat pada tahun 1991 menjelang diadakannya pemilu 1992, berkat keberhasilan program ABRI Masuk Desa dan implementasi yang berhasil dari program *Manunggal Sakato*, tingkat ketertiban dan keamanan nasional di Sumatera Barat sangat baik dan cukup siap secara aspek sosial untuk menghadapi pemilu yang akan diadakan pada tahun 1992 (Laporan Kerja Kunjungan Komisi I, 1991).

Inilah salah satu bentuk dampak positif dari program *Manunggal Sakato*, bukan hanya sebagai solusi pembangunan desa di Sumatera Barat dalam implementasi UU No. 5 Tahun 1979 saja, namun memiliki dampak pada stabilitas kemandirian sosial daerah yang juga berdampak baik pada keamanan nasional.

KESIMPULAN

Program *Manunggal Sakato* menjadi jawaban terbaik Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam mengemban implementasi UU No. 5 Tahun 1979

²Senada juga dengan cerita-cerita orang-orang tua yang menceritakan masa kecil mereka. Pasca PRRI, sempat ada masa-masa dimana orang-orang termasuk anak kecil tanah Minang takur dengan TNI, namun dengan adanya *Manunggal Sakato*, hubungan yang sempat renggang kembali erat, serta kebersamaan ini mulai menyatukan TNI dan rakyat Sumatera Barat, terutama kisah-kisah TNI yang ramah terhadap anak-anak di jorong-jorong mereka mengabdikan.

tentang Pembangunan Desa. Sumatera Barat berhasil *survive* dan mampu berinovasi dalam adaptasi regulasi pemerintah tanpa “mengkambing hitamkan” akibat kesusahan menjalankan regulasi ini seperti yang dialami wilayah luar Jawa-Madura pada saat aturna ini dikeluarkan. Dengan memanfaatkan sistem pemerintahan tradisional Minangkabau yakni nagari, alih-alih memilih jorong sebagai desa yang dimaksudkan, Pemerintah Daerah Sumatera Barat menjadikan nagari sebagai desa yang menjadi sasaran implementasi regulasi ini. Nagari yang terdiri dari beberapa jorong mampu menyelamatkan kondisi jorong-jorong dari keadaan “mengurus diri sendiri”.

Walau tak mencapai taraf kesempurnaan seperti program ini yang mengalami masalah dalam pengaturan dana untuk pembangunan desa akibat jorong yang banyak jumlahnya, serta pengangkatan pejabat desa yang terdapat bau “sekedar formalitas” dan “tempat politis”, Pemerintah Daerah Sumatera Barat mengetahui tiap jorong mempunyai potensi yang berbeda, sehingga mengasaskan *barek samo dipikua, ringan samo dijinjiang*, serta menunggal dari atas yakni kebijakan, dan sakato dari bawah yakni mufakat dan kekompakan. Hal ini sebagai bentuk perwujudan pepatah Minangkabau *Manitik dari ateh, mambusek dari bawah*. Program *Manunggal Sakato* juga membawa angin segar kembali hubungan masyarakat Sumatera Barat dengan TNI yang sempat terlukai pasca peristiwa PRRI. Pemerintah Sumatera Barat mampu mengimplementasikan regulasi ini dengan cukup baik.

DAFTAR PUSTAKA

Arsip dan Terbitan Resmi Pemerintah

Laporan Kerja Kunjungan Komisi I, Parlemenaria Vol. 2 Tahun ke-XXIII, 1991.

Mimbar Depdagri Tahun 1985.

Mimbar Kekayaan ABRI Edisi Oktober No. 202 Tahun ke-XVII Tahun 1987.

Surat Kabar

Singalang, 10 September 1990.

Singalang, 25 November 1990.

Singgalang, 15 Januari 1991.

Singgalang, 19 Mei 1991.

Singgalang, 1 Juni 1991.

Singgalang, 31 Juli 1991.

Singgalang, 13 November 1991.

Buku

Abdurrahman, Dudung. 1999. *Metode Penelitian Sejarah*. Ciputat: PT Logos Wacana Ilmu.

Bahar, Saafoedin. 2015. *Etnik, Elit dan Integrasi Nasional Minangkabau 1945-1984 Republik Indonesia 1985-2015*. Jakarta: Gre Publishing.

Chaniago, Hasril & Khairul Jasmi. 1998. *Brigadir Jenderal Polisi Kaharoeddin Datuk Rangkayo Basa: Gubernur Di Tengah Pergolakan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Gottschalk, Louis. 1986. *Mengerti Sejarah*. Jakarta: UI Press. Penerjemah: Nugroho Notosusanto.

Kuntowijoyo. 1995. *Pengantar Ilmu Sejarah*. Yogyakarta: Yayasan Benteng Budaya.

Sutopo, H.B. 2006. *Metode Penelitian Kualitatif Dasar Teori dan Penerapannya Dalam Penelitian*. Surakarta: UNS Press.

Yusra, Abrar. 2011. *Azwar Anas Teladan dari Ranah Minang*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Zed, Mestika dkk. 1998. *Sumatera Barat di Panggung Sejarah 1945-1995*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Jurnal

Syafitra, Anggy & Etmi Hardi. 2021. Sumatera Barat Pasca PRRI: Mambangkik Batang Tarandam di Masa Pemerintahan Gubernur Azwar Anas Tahun 1977-1988, *Jurnal Kronologi*. 3 (1).

Wahyuni, Sri. 2022. "Eksistensi Negeri Ambon dan Nagari Sumatera Barat Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Desa", *JH Ius Quia Iustum*. 29 (1).