

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1. Latar Belakang**

Sebagai sebuah negara, Indonesia telah mengalami berbagai macam bentuk sistem pemerintahan. Sebelum reformasi bergulir, Indonesia adalah sebuah negara yang sentralistik, dimana segala bentuk keputusan dan kebijakan yang ada berasal dari Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah hanya sebagai pelaksana urusan administratif, sehingga akibat dari sistem yang sentralistik ini menyebabkan terjadinya kesenjangan antara pusat dan daerah terutama dibidang pembangunan. Kesenjangan tersebut yang kemudian melahirkan tuntutan terhadap perbaikan disetiap lini pemerintahan. Salah satu hasil dari tuntutan terhadap perbaikan tersebut dengan ditetapkannya undang-undang tentang pemerintah daerah.

Undang-undang tentang Pemerintah Daerah yang berlaku pada saat ini adalah perbaikan dari UU no 22 tahun 1999 dan UU no 32 tahun 2004, yaitu UU no 23 tahun 2014. Tujuan dari ditetapkannya undang-undang itu adalah agar terwujudnya pemerintahan yang demokratis dan mendekatkan hubungan antara pemerintah dan masyarakat, serta inti dari penetapan undang-undang ini demi melaksanakan otonomi daerah. Otonomi daerah adalah memberikan keleluasaan kepada daerah otonom untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan

peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi yang luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi keanekaragaman daerah dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>1</sup>

Otonomi daerah memberi kesempatan kepada setiap daerah untuk mengelola pemerintahan sampai ke tingkat terendah. Dengan begitu setiap daerah berkesempatan kembali pada sistem pemerintahan yang menjadi ciri khas dan adat istiadat daerahnya masing-masing. Dimana sebelumnya, sistem pemerintahan terendah diseragamkan kedalam bentuk Desa. Begitu juga yang terjadi di Provinsi Sumatera Barat, sistem pemerintahan terendah yang berbentuk Nagari yang diseragamkan menjadi Desa kemudian kembali lagi menjadi Nagari pasca ditetapkannya undang-undang pemerintah daerah tersebut. Sistem pemerintahan Nagari pada prinsipnya setingkat dengan Desa, namun tentu saja keduanya memiliki perbedaan.

Secara umum dapat disederhanakan bahwa pemerintahan nagari adalah pemerintahan demokratis yang dalam pembuatan keputusannya bersifat *bottom-up*. Maka, akan mampu mendekatkan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Maksudnya bahwa masyarakat tidak hanya sebagai sasaran dari kebijakan atau keputusan yang dibuat, akan tetapi juga terlibat dalam proses pembuatan keputusan. Tujuan dari keterlibatan yang aktif oleh masyarakat dalam dinamika pemerintahan nagari tidak hanya untuk mewujudkan tata kelola

---

<sup>1</sup>DR. J. Kaloh, *Mencari bentuk otonomi daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm, 72.

pemerintahan yang baik tetapi juga mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis. Tata kelola pemerintahan yang demokratis (*democratic govenance*) adalah dimana warga negara mempunyai hak (otonomi) yang cukup luas untuk mengelola sendiri persoalan publik sesuai dengan aturan dan prosedur yang telah disepakati.<sup>2</sup>

Nagari di Sumatera Barat seringkali diidentikkan sebagai sebuah republik mini, yaitu salah satu bentuk pemerintah terendah yang juga memakai konsep *trias politica*. Bahkan didalam pelaksanaannya nagari telah menerapkannya jauh sebelum republik Indonesia ini lahir. Oleh karena itu, menarik untuk melihat bagaimana pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) khususnya dalam bidang pembangunan di tingkat nagari. Pembangunan yang dimaksud adalah pembangunan fisik dan non-fisik.

## **I.2. Rumusan Masalah**

Ada sebuah ungkapan, untuk meningkatkan kualitas kehidupan suatu bangsa dimulai dari tingkat paling bawah atau akar rumput. Otonomi daerah memberikan peluang untuk meningkatkan kualitas hidup mulai dari tingkat paling rendah. Hal tersebut dikarenakan setiap daerah berhak untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Nagari merupakan bentuk pemerintahan terendah yang ada di Sumatera Barat. Maka, pembangunan di Sumatera Barat dimulai dari tingkat

---

<sup>2</sup>Syaiful dan Andri Rusta, Laporan Akhir Penelitian Strategis Nasional, *Akuntabilitas Tata Kelola Pemerintahan Berbasis Hak Dasar Rakyat (Right-Based) dan Infomal Institution : Strategi Menuju Democratic Governance*, Universitas Andalas, 2012. Hal. 18.

Nagari. Gunanya agar memudahkan dalam mengontrol dan meningkatkan kualitas pembangunan itu sendiri.

Untuk menjaga peningkatan pembangunan di daerah, setiap tahunnya Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Perlombaan Desa dan Kelurahan. Tujuan dari ditetapkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut adalah untuk penguatan kelembagaan, peningkatan motivasi dan swadaya gotong royong masyarakat di Desa dan Kelurahan. Sehingga ada standar dalam menilai keberhasilan pembangunan Desa dan Kelurahan yang lebih terkoordinasi, terarah, terpadu, dan berkelanjutan. Kriteria atau indikator yang dipakai berdasarkan permendagri no. 13 th 2007 tertera pada pasal 9, yaitu (1) Pendidikan, (2) kesehatan masyarakat, (3) Ekonomi masyarakat, (4) Keamanan dan ketertiban, (5) Partisipasi masyarakat, (6) Pemerintahan, (7) Lembaga kemasyarakatan (8) Pemberdayaan dan kesejahteraan keluarga.

Di Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2014, setelah melalui rangkaian penilaian yang dimulai dari tingkat Kecamatan, Kabupaten/Kota hingga Provinsi, maka Nagari Pandai Sikek, Kabupaten Tanah datar menjadi yang terbaik di

Sumatera Barat,<sup>3</sup> artinya pembangunan di Nagari Pandai Sikek adalah yang terbaik di Sumatera Barat pada periode tersebut.

Menjadi Nagari terbaik tidak terlepas dari program-program pembangunan yang dibuat dan diterapkan secara efektif dan efisien. Akan tetapi sebagai wujud demokrasi ditingkat paling rendah, pembuatan kebijakan harusnya tidak bertumpu kepada Pemerintah Nagari saja sebagai pembuat kebijakan dan keputusan, didalamnya ada masyarakat yang juga ikut terlibat dalam proses perumusan, pelaksanaan hingga pengawasan. Karena sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam sebuah sistem pemerintahan yang demokratis, masyarakat tidak hanya sebagai objek dari pembangunan, melainkan juga sebagai subjek dari pembangunan tersebut.

Sistem demokrasi sudah sewajarnya berbanding lurus dengan partisipasi masyarakat, artinya semakin tinggi tingkat partisipasi masyarakat maka semakin bagus proses demokrasi yang terjadi. Dan sebaliknya, semakin rendah tingkat partisipasi masyarakat maka semakin buruk proses demokrasi yang terjadi. Dalam upaya pembangunan di Nagari Pandai Sikek, tingkat partisipasi masyarakat cukup tinggi, hal ini dapat dilihat dari temuan survey awal yang peneliti lakukan guna

---

<sup>3</sup>[http://www.kabuluhaknantuo.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1122:nagari-pandai-sikek-kecamatan-x-koto-dinilai-tim-penilai-lomba-desanagari-tingkat-nasional&catid=2:profil-nagari&Itemid=3](http://www.kabuluhaknantuo.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1122:nagari-pandai-sikek-kecamatan-x-koto-dinilai-tim-penilai-lomba-desanagari-tingkat-nasional&catid=2:profil-nagari&Itemid=3) diakses tanggal 28 februari 2015, pukul 12:49.



menunjang penelitian ini. Berikut akan dipaparkan proses pembangunan yang menunjukkan tingkat partisipasi masyarakat Nagari Pandai Sikek.

Pertama dimulai dari tahap perencanaan pembangunan yang disebut dengan Musyawarah Rencana Pembangunan (musrenbang) Nagari Pandai Sikek. Dalam kegiatan ini, setiap elemen masyarakat yang ada di Nagari Pandai Sikek aktif dalam mengirimkan perwakilannya untuk hadir pada kegiatan musrenbang. Setiap perwakilan yang hadir menyampaikan aspirasi dari apa yang diwakilinya. Seperti perwakilan jorong, akan menyampaikan aspirasi masyarakat yang ada di jorongnya. Begitu juga dari kalangan pemuda, bundo kanduang, niniak mamak, dan lain-lain juga menyampaikan aspirasi serta pendapatnya agar dapat dimusyawarahkan arah pembangunan yang menjadi prioritas atau yang didahulukan.<sup>4</sup>

Kedua, dari hasil musyawarah mengenai pembangunan yang telah disepakati, selanjutnya adalah tahap pelaksanaan operasional pembangunan. Pembangunan yang dimaksud adalah pembangunan dalam bentuk fisik dan non-fisik. Pembangunan fisik berupa pembangunan sarana dan prasarana nagari. Bentuk partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan sarana dan prasarana ini yang pertama berbentuk materi atau uang. Dalam kurun waktu tahun 2012 sampai tahun 2013 total dana swadaya dari masyarakat Nagari Pandai Sikek sebesar 5.712.000.000 rupiah.<sup>5</sup> Jumlah tersebut merupakan jumlah yang sangat

---

<sup>4</sup>Hasil Wawancara Dengan Pelmi Dt. Sati Mahadirajo selaku Sekretaris Nagari Pandai Sikek. Di Kantor Pemerintahan Nagari Pandai Sikek. Tanggal 3 Januari 2015. Pukul 11.30 Wib

<sup>5</sup>Data pembangunan Nagari Pandai Sikek, Kecamatan X Koto, Kabupaten Tanah Datar tahun 2012-2013.

besar untuk jangka waktu pembangunan selama dua tahun yang bersumber dari swadaya masyarakat.

Kemudian partisipasi dalam bentuk tenaga. Warga masyarakat nagari melakukan gotong royong untuk membangun sarana dan prasarana tersebut. Selanjutnya dalam bentuk barang, sebuah eskavator yang dipinjamkan oleh salah seorang perantau beserta operatornya selama 120 hari kerja, sehingga tidak perlu lagi mengeluarkan biaya untuk peminjaman. Yang terakhir adalah hibah tanah sepanjang 13 kilometer dengan lebar 6 meter oleh warga masyarakat yang tanahnya menjadi akses jalan pertanian.<sup>6</sup>

Kemudian pembangunan non-fisik, program-program yang berkaitan dengan pembangunan non-fisik di Nagari Pandai Sikek adalah dibidang pendidikan serta pelatihan-pelatihan keterampilan. Bentuk partisipasi masyarakat dibidang pendidikan berupa keikutsertaan dalam memberikan beasiswa anak berprestasi yang berasal dari keluarga kurang mampu. Total dana yang telah disalurkan melalui program beasiswa ini sebesar 70 juta rupiah. Sedangkan untuk pembangunan non-fisik dibidang pelatihan-pelatihan keterampilan, Bentuk partisipasi dibidang ini adalah keikutsertaan masyarakat sebagai peserta dalam berbagai macam program pelatihan yang diselenggarakan. Program ini lebih ditujukan pada kalangan pemuda, agar dapat melestarikan potensi unggulan Nagari Pandai Sikek, yaitu kerajinan tenun dan kerajinan ukiran.<sup>7</sup> Berdasarkan pemaparan dari hasil survey awal yang peneliti lakukan, dapat disimpulkan bahwa

---

<sup>6</sup>Expose Wali Nagari dalam lomba nagari berprestasi tingkat Provinsi Sumatera Barat tahun 2014.

<sup>7</sup>*Ibid.*

tingkat partisipasi masyarakat Nagari Pandai Sikek dibidang pembangunan sangat tinggi.

Dalam pengelolaan pembangunan oleh Pemerintah Nagari Pandai Sikek tentu saja masih terdapat kekurangan ataupun permasalahan. Menurut penuturan salah seorang tokoh dari Lembaga Kerapatan Adat Nagari Pandai Sikek, terdapat beberapa kekurangan dari pemerintah nagari dalam pegelolaan pembangunan. Pertama, Wali Nagari sendiri kurang turun ke masyarakat, padahal selain menjabat sebagai kepala eksekutif di Nagari, Wali Nagari juga merupakan seorang tokoh alim ulama di Nagari Pandai Sikek. Karena faktor Wali Nagari yang kurang turun ke masyarakat ini mampu mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat.<sup>8</sup>

Kedua, Pemerintah Nagari kurang transparan dalam melaporkan pembukuan keuangan. Seperti yang diungkapkan oleh salah seorang tokoh dari lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN) tadi, bahwa salah satu bentuk kurang transparannya pemerintah nagari dalam hal keuangan adalah kurang jelasnya laporan hasil sumbangan masyarakat baik yang berada di rantau maupun di ranah. Hal ini ditakutkan akan menyebabkan antusias masyarakat untuk berpartisipasi di bidang pembangunan akan berkurang.<sup>9</sup>

Ketiga, salah satu lembaga tinggi di Nagari yaitu BPRN kurang aktif dalam menjalankan tugasnya, atau lebih jelasnya BPRN dalam beberapa tahun

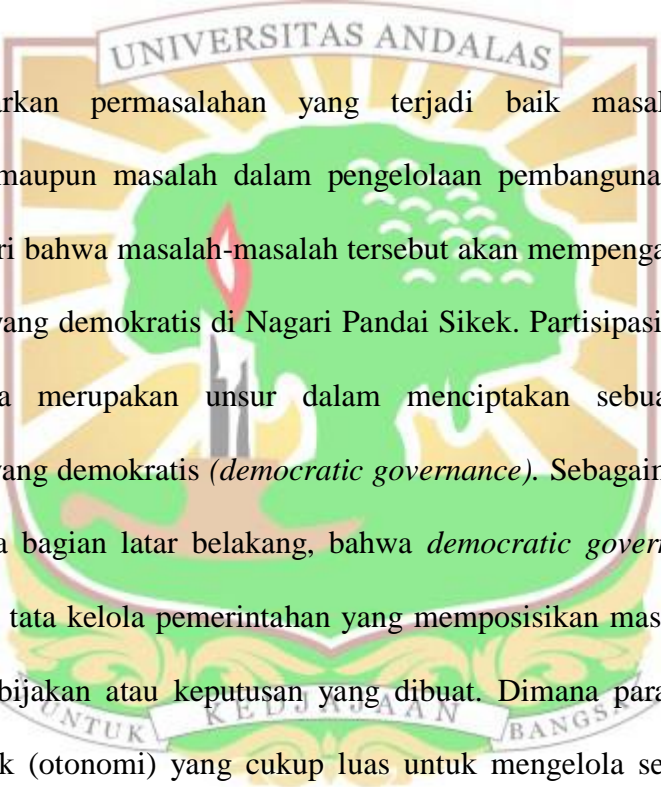
---

<sup>8</sup>Temuan survey awal: Wawancara dengan ketua lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN) Pandai Sikek.

<sup>9</sup>*Ibid.*



terakhir tidak ada mengesahkan peraturan nagari. Akibat dari tidak jalannya BPRN sebagai fungsi legislatif di Nagari, menurut ketua Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) menyebabkan koordinasi di dalam pemerintahan menjadi tidak jalan. Paling tidak, seharusnya BPRN ada mengesahkan peraturan yang mengatur mengenai partisipasi dan pengelolaan sumber daya nagari yang akan menjadi sumber pendapatan asli nagari, yang tujuannya untuk menunjang pembangunan di Nagari.<sup>10</sup>



Berdasarkan permasalahan yang terjadi baik masalah di dalam pemerintahan maupun masalah dalam pengelolaan pembangunan nagari, tidak dapat dipungkiri bahwa masalah-masalah tersebut akan mempengaruhi tata kelola pemerintahan yang demokratis di Nagari Pandai Sikek. Partisipasi masyarakat itu penting karena merupakan unsur dalam menciptakan sebuah tata kelola pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*). Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian latar belakang, bahwa *democratic governance* diartikan sebagai sebuah tata kelola pemerintahan yang memposisikan masyarakat sebagai subjek dari kebijakan atau keputusan yang dibuat. Dimana para warga negara mempunyai hak (otonomi) yang cukup luas untuk mengelola sendiri persoalan publik sesuai dengan aturan dan prosedur yang telah disepakati.<sup>11</sup> Sehingga yang menjadi rumusan masalah dari penelitian ini adalah bagaimana pelaksanaan

---

<sup>10</sup>Temuan survey awal: Wawancara dengan ketua Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Pandai Sikek.

<sup>11</sup>Suharko (2004); Brinkerhoff (2000). Dalam Syaiful dan Andri, *Akuntabilitas Tata Kelola Pemerintahan Berbasis Hak Dasar Warga (Right-Based) dan Informal Institution: Strategi Menuju Democratic Governance*, 2012, Universitas Andalas, Padang.

prinsip-prinsip *democratic governance* dalam bidang pembangunan di Nagari Pandai Sikek?

### **I.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan dan menganalisis pelaksanaan prinsip-prinsip *democratic governance* dalam bidang pembangunan di Nagari Pandai Sikek.

### **I.4. Manfaat Penelitian**

1. Secara akademis penelitian ini diharapkan mampu memperkaya kajian tentang *democratic governance*.
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan mampu menjelaskan, menganalisis dan memberi masukan pada pemerintah nagari dalam menerapkan tata kelola pemerintahan yang demokratis khususnya dalam bidang pembangunan.

