

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di era sekarang ini, otonomi daerah sudah dianggap sebagai *panacea*-, obat mujarab segala penyakit pemerintahan. Di Indonesia, otonomi daerah hampir dimitoskan sebagai dewa kemajuan pemerintahan. Otonomi daerah sekan harus merupakan bagian dari reformasi pemerintahan dan bagian tak terpisahkan dari upaya demokrasi. Dengan kata lain tak ada reformasi tanpa ada otonomi dan tak ada demokrasi tanpa ada otonomi daerah. Kepercayaan itu pula, rupanya, Indonesia mencanangkan kembali program otonomi daerah dalam rangka tercapainya sebuah bangsa yang lebih demokratis dan sistem pemerintahan yang lebih responsif. Hal ini diwujudkan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22/1999 dan Undang-Undang Nomor 25/1999, yang berlaku efektif sejak Januari 2001 dilanjutkan dengan UU 32/2004 dan UU 33/2004 yang berlaku efektif sejak Oktober 2004 (Said, 2005).

Salah satu karakteristik Pemerintahan Daerah dalam rangka Otonomi Daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah Otonomi Daerah dilakukan atas dasar kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan rakyat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat. Berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 dapat dikatakan sebagai suasana segar bagi daerah untuk mengembangkan daerahnya menjadi lebih baik (segi pembangunan, pendidikan, maupun mengenai pengembangan aset). Oleh karenanya tidak sedikit di daerah-daerah melakukan pemekaran wilayah. Hal ini semata-mata untuk memberikan kesempatan kepada daerah selain untuk mengurus daerahnya sendiri, juga untuk meningkatkan aspirasi masyarakat di daerah (Hamidi, 2010).

Pemekaran wilayah dapat berupa pemekaran Propinsi, Kabupaten/Kota, Propinsi, dan Desa/Nagari. Sebagai salah satu daerah otonom di Propinsi Sumatera Barat, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman juga melakukan Pemekaran Nagari dengan lahirnya Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor No 13 Tahun 2010 tentang Pembentukan dan Pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman, sebagai bentuk keinginan dari masyarakat untuk mendapatkan pelayanan

yang lebih baik dari Pemerintah. Selain itu pemekaran Nagari merupakan jawaban dari Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman, yang melahirkan kebijakan terhadap usulan-usulan pemekaran yang diberikan oleh masyarakat terhadap Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman.

Hal ini sejalan dengan Pasal 139 ayat 1 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan perda". Dimana masukan yang diberikan oleh masyarakat kemudian dijadikan sebagai bahan pembuatan kebijakan Pemerintah Daerah dalam hal ini Peraturan Daerah tentang Pemekaran Nagari. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan perda merupakan hak masyarakat yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahapan pembahasan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda juga merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *Good Governance*, diantaranya keterlibatan masyarakat, akuntabilitas dan transparansi, (Hamidi, 2010)

Menurut Utomo dalam Hamidi (2010), manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik termasuk dalam pembuatan perda adalah :

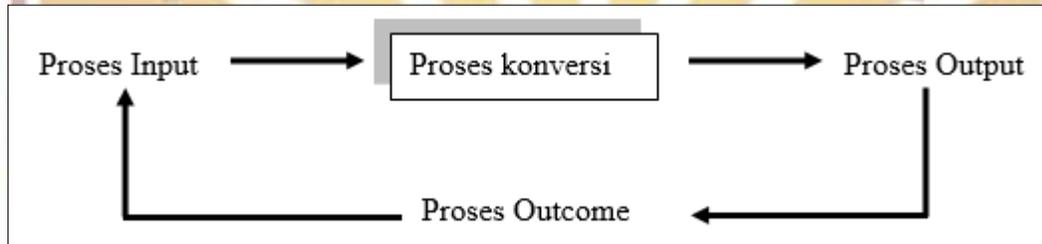
1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Pembuatan Peraturan Daerah sebagai kebijakan Pemerintah Daerah untuk melakukan pemekaran daerah, baik pemekaran Propinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan maupun di tingkat desa/nagari harus melalui beberapa tahapan dan proses dalam pembuatan kebijakan tersebut.

Selain hal tersebut diatas sebagaimana diungkapkan oleh (Bernadus Luankali, 2007) Proses pembuatan kebijakan publik meliputi :

1. Pembuatan kebijakan sebagai proses politik.

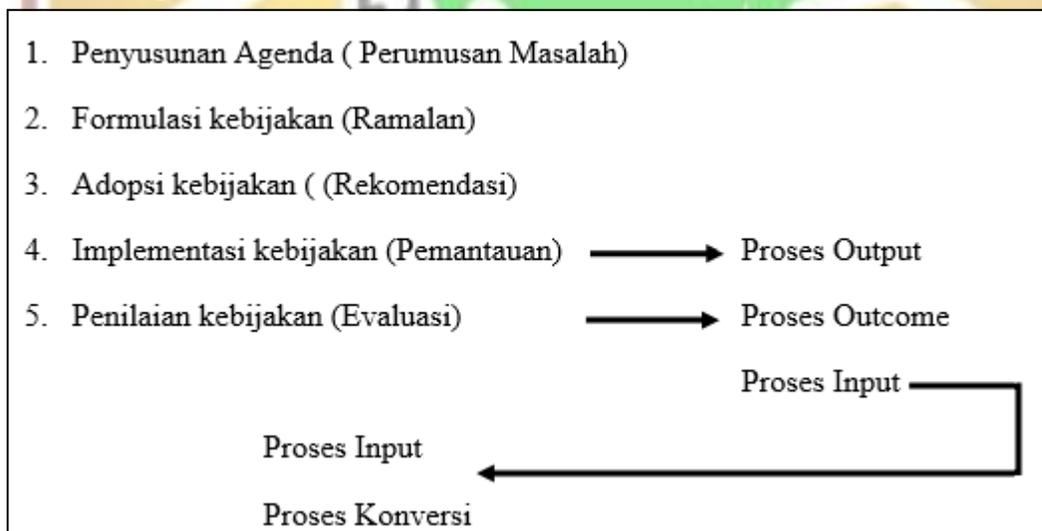
Teori kebijakan publik menjelaskan bahwa pembuatan kebijaksanaan publik tidak dipahami secara sempit yaitu pada proses konversi saja. Melainkan merupakan suatu seri aktivitas yang meliputi rangkaian aktifitas sebagai berikut :



Gambar 1. Pembuatan Kebijakan sebagai proses politik

2. Pembuatan Kebijakan sebagai tahapan atau seri aktivitas

Proses pembuatan kebijakan publik sebagai seri aktivitas meliputi beberapa tahapan seperti dibawah ini :



Gambar 2. Pembuatan Kebijakan sebagai tahapan atau seri aktivitas

Pembuatan kebijakan sebagai suatu proses politik diawali dengan adanya rangkaian aktifitas yaitu, *input*, *konversi*, *output* dan *outcome*. *Input* yang dimaksudkan ini adalah adanya proposal usulan pemekaran nagari yang lahir ditengah-tengah masyarakat yang diberikan kepada pemerintah agar dibuatkannya

suatu kebijakan yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah tentang Pemekaran Nagari.

Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 200 ayat 2 juga disebutkan Pembentukan, Penghapusan, dan/atau Penggabungan Desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat. Dengan demikian terbuka peluang untuk melakukan pemekaran Pemerintahan Desa/Nagari oleh Pemerintah kepada Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Barat berdasarkan usulan dari masyarakat.

Penjelasan lebih lanjut mengenai pemekaran nagari juga tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, pada bagian Pertama Peraturan Pemerintah tersebut dalam pasal 2 dinyatakan “Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat”. Peluang tersebut dimanfaatkan oleh Masyarakat Nagari untuk melakukan pemekaran nagari dengan mengajukan usulan untuk pemekaran nagari.

Penataan Pemerintahan Nagari dengan lahirnya Perda Kab. Padang Pariaman Nomor 02 Tahun 2002 tentang Pemerintahan Nagari, menggabungkan beberapa Desa menjadi Pemerintah Nagari, pada awal terbentuknya Pemerintahan Nagari jumlah Pemerintahan Nagari adalah 43 Pemerintah Nagari, seiring berjalannya waktu jumlah tersebut bertambah menjadi 46 Pemerintah Nagari dengan melakukan Pemekaran Nagari yaitu Nagari Sungai Asam sebagai Nagari Pemekaran dari Nagari Pakan Baru yang pada saat ini diganti namanya menjadi Nagari Lubuk Pandan, Nagari Sungai Buluh sebagai Nagari pemekaran dari Nagari Lubuk Alung dan Nagari Gadur sebagai pemekaran dari Nagari Koto Tinggi.

Pemekaran nagari diatas tidak dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah, pemekaran nagari hanya didasarkan kepada usulan masyarakat dan adanya kepentingan atau dorongan elit agar dilakukannya pemekaran nagari. Legalitas pemekaran nagari dikaitkan dengan pihak legislatif adalah persetujuan dari DPRD Kabupaten Padang Pariaman.

Usulan untuk melakukan pemekaran nagari tidak hanya sebatas 3 Nagari pemekaran diatas, banyak nagari lainnya yang melakukan hal yang sama dengan

melakukan pemekaran nagari, hal ini bertujuan agar pelayanan kepada masyarakat dapat diberikan dengan baik. Pemerintah Nagari yang mengusulkan Pemekaran Nagari disebut dengan nagari induk. Sesuai dengan peraturan yang berlaku maka nagari berhak untuk melakukan pemekaran Pemerintah Nagarnya, dengan mengusulkan Proposal pembentukan Pemerintahan Nagari yang difasilitasi oleh Pemerintah Nagari induk, adapun Nagari-nagari yang mengusulkan Pemekaran adalah :

1. Nagari IV Koto Aur Malintang.
2. Nagari Lubuk Alung
3. Nagari Kuranji Hilir
4. Nagari Kuranji Hulu
5. Nagari Tandikat
6. Nagari Malai III Koto.

Lahirnya Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pembentukan Nagari Di Kabupaten Padang Pariaman merupakan salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dalam memenuhi tuntutan yang berasal dari masyarakatnya. Usulan untuk melakukan pemekaran nagari di Kabupaten Padang Pariaman sebagai bentuk apresiasi masyarakat dalam kehidupan berdemokrasi dan pembangunan di nagari, hal ini terlihat dari banyaknya usulan pemekaran nagari.

Proses pembentukan dan pemekaran nagari yang diawali dengan adanya aspirasi dari masyarakat yang dituangkan dalam proposal usulan pemekaran nagari yang difasilitasi oleh Pemerintah Nagari Induk kemudian disampaikan kepada Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman. Proposal usulan pemekaran nagari sebagai bentuk partisipasi masyarakat terhadap salah satu kebijakan daerah tentang pembentukan dan pemekaran Pemerintahan Nagari, mendorong penulis untuk mengetahui lebih lanjut bagaimanakah partisipasi masyarakat Kabupaten Padang Pariaman dalam perumusan Perda tentang Pembentukan dan Pemekaran nagari, sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **Analisis**

Partisipasi Masyarakat Dalam Formulasi Peraturan Daerah No 13 Tahun 2010 Tentang Pembentukan Pemerintahan Nagari Di Kabupaten Padang Pariaman.

B. Perumusan Masalah

Kebijakan Pemekaran Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman dengan lahirnya Perda Nomor 13 Tahun 2010 dilakukan untuk mengakomodasi aspirasi dari masyarakat agar terciptanya pemekaran nagari di daerahnya. Sebelum lahirnya perda pemekaran nagari ini terdapat 2 kecamatan yang masing-masing mempunyai 1 nagari, yaitu nagari Lubuk Alung di Kecamatan Lubuk Alung, dan Nagari III Koto Aur Malintang di Kecamatan IV Koto Aur Malintang.

Kaitannya dengan pembentukan perda Kabupaten Padang Pariaman No 13 tahun 2010 tentang Pembentukan dan Pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman adalah sebagai salah satu kebijakan Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam sebuah produk hukum, berdasarkan dukungan masyarakat yang menginginkan adanya pemekaran nagari. Pemekaran nagari tersebut sejalan dengan harapan pemerintah daerah yaitu untuk menciptakan pelayanan yang baik kepada masyarakat, karena pemerintahan nagari merupakan pemerintah terdepan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dengan melahirkan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pembentukan dan Pemekaran Pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman, telah membentuk 14 (empat belas) Pemerintahan Nagari baru. Pembentukan pemerintahan nagari merupakan penjabaran dari Peraturan Perundang-undangan, yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten, sebagai wujud pelaksanaan sistem Desentralisasi, sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 200 ayat (1) “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari Pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa”, ayat (2) “Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa dengan memperhatikan asal usulnya atau prakarsa masyarakat”.

Sesuai dengan pasal 200 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 bahwa untuk melakukan pembentukan maupun pemekaran nagari dengan memperhatikan asal-usulnya atau prakarsa masyarakat. Menurut Ali Mukhni dalam Harian Padang Ekspres tanggal 23 Februari 2011, pemekaran nagari merupakan kebutuhan masyarakat juga berdasarkan keinginan kuat dan masyarakat setempat dan juga para perantau. Pemekaran nagari dilaksanakan dengan memperhatikan asal usul nagari, adat istiadat dan kondisi budaya masyarakat nagari. Adakalanya suatu wilayah yang luas, seringkali menyulitkan kita dalam memberikan pelayanan prima, padahal kecepatan penanganan masalah dan ketepatan dalam mengambil suatu keputusan merupakan sebuah keharusan yang bersifat mutlak.

Selain memperhatikan usulan masyarakat, sebagai sebuah kebijakan lahirnya Perda No 13 Tahun 2010 Tentang Pembentukan Dan Pemekaran Pemerintahan Nagari Di Kabupaten Padang Pariaman juga melalui beberapa tahapan dalam pembuatan suatu kebijakan, tahapan pembuatan kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah tahap penyusunan agenda (perumusan masalah), karena pada tahap inilah pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembuatan Peraturan Daerah tentang pembentukan dan pemekaran nagari, sehingga menjadikan alasan bagi penulis untuk melakukan kajian yang mendalam tentang **Bagaimana Partisipasi Masyarakat dalam Proses Perumusan Perda Tentang Pembentukan Nagari Di Kabupaten Padang Pariaman.**

Dalam kaitan dengan pembentukan dan pemekaran pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman dengan lahirnya Perda No 13 maka pertanyaan yang hendak dijawab dalam penelitian ini adalah bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam proses formulasi Perda Kab. Padang Pariaman No. 13 Tahun 2010?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian pada perumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis partisipasi masyarakat dalam proses perumusan Perda tentang Pembentukan dan Pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat yang berarti bagi Peneliti, pengembangan ilmu pengetahuan, Masyarakat dan Pemerintah Daerah.

1. Bagi Peneliti, untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan dalam melakukan penelitian sehingga dapat mengungkapkan masalah yang dihadapi.
2. Bagi pengembangan ilmu pengetahuan, diharapkan hasil penelitian ini berguna bagi pengembangan ilmu pemerintahan, khususnya menyangkut proses pembentukan perda berkaitan dengan pemerintahan nagari.
3. Bagi Masyarakat, meningkatkan keterlibatan dan peran serta masyarakat dalam proses pembentukan Perda tentang Pemerintahan Nagari.
4. Bagi Pemerintah, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran secara konseptual, terutama kepada Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dalam pembentukan Peraturan Daerah mengenai penyelenggaraan sistem pemerintahan Nagari.

