

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa, “otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”¹ Salah satu praktik pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang tersebut adalah pemekaran daerah.² Seiring penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah karena sudah tidak relevan dengan tuntutan daerah.

Istilah pemekaran daerah yang saat ini lazim dipakai, digunakan untuk menggambarkan fenomena terkait peningkatan jumlah daerah otonom baru (DOB) yang ada setelah Reformasi.³ Penggunaan istilah pemekaran daerah adalah untuk menggambarkan proses ‘perpisahan’ atau ‘perpecahan’ yang dialami oleh suatu daerah, untuk membentuk satu daerah baru yang otonom dari daerah induknya.⁴

¹ Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 5, Hlm. 1

² *Ibid*, pasal 4 ayat 4

³ H.R. Makagansa. 2008. *Tantangan Pemekaran Daerah*. Yogyakarta: Cetakan I, FusPad. Hlm. 17

⁴ *Ibid*

Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, telah terjadi peningkatan pemekaran daerah yang signifikan dari sebelum dan sesudah tahun 2014. Meningkatnya angka pemekaran daerah ini dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut:

Tabel 1. 1
Pemekaran Daerah di Indonesia Sebelum dan Sesudah Tahun 2014

No	Bentuk Daerah	Sebelum	Sesudah	Persentase Peningkatan
1.	Provinsi	26	34	30,76%
2.	Kabupaten	234	415	77,3%
3.	Kota	59	93	57,6%
Total		319	542	69,91%

Sumber: Kemendagri, 2014, Diolah.

Berdasarkan tabel 1.1. di atas terlihat bahwa, otonomi daerah telah memberikan pengaruh berupa meningkatnya angka pemekaran daerah. Dari beberapa kajian yang dilakukan terhadap pemekaran daerah ini, salah satunya yang dilakukan oleh Tri Ratnawati menyimpulkan bahwa, “terdapat tujuan-tujuan politis-pragmatis di balik maraknya pemekaran daerah, yakni: untuk merespons separatisme agama dan etnis, membangun citra rezim sebagai rezim yang demokratis, memperkuat legitimasi rezim yang berkuasa, dan karena *self-interest* dari para aktor (daerah dan Pusat).”⁵

Pendapat Tri Ratnawati tentang adanya tujuan yang bersifat politis-pragmatis di balik pemekaran daerah karena *self-interest* dari para aktor tersebut, di dukung oleh

⁵ Tri Ratnawati. 2009. *Pemekaran Daerah, Politik Lokal & Beberapa Isu Terseleksi*. Yogyakarta: Cetakan I Pustaka Pelajar. Hlm. 11

pendapat yang disampaikan oleh John Gaventa bahwa, dalam setiap praktik pemekaran identik dengan adanya keterlibatan para aktor sebagai berikut:⁶

“...pemekaran suatu daerah sejatinya merupakan manifestasi dari ambisi masyarakat lokal, untuk menguasai dan mengelola berbagai modal yang ada di daerah pemekaran tersebut. Dan hal ini mensyaratkan adanya keterlibatan aktor. Sebab, bagaimanapun, tuntutan pemekaran daerah jelas dipelopori dan digerakkan oleh sejumlah aktor...”

Berdasarkan pendapat dari Tri Ratnawati maupun John Gaventa di atas, jelas bahwa di balik pemekaran daerah terdapat sejumlah aktor yang memelopori dan menggerakkannya. Para aktor yang menjadi pelopor dan penggerak pemekaran daerah, karena terdapat kepentingan-kepentingan mereka di dalam nya.

Abdul Halim menjelaskan bahwa, ada beberapa alasan yang menjadi kepentingan aktor untuk pemekaran daerah, seperti:⁷ “kebutuhan untuk pemerataan ekonomi daerah, kondisi geografis yang terlalu luas, perbedaan basis identitas, kegagalan pengelolaan konflik komunal, dan adanya insentif fiskal yang dijamin oleh Undang-Undang.”

Selain perspektif yang dikemukakan Abdul Halim tersebut, terdapat pendapat lain dalam memandang kepentingan para aktor di balik terjadinya pemekaran. Menurut H.R Makagansa, ada tujuh yang menjadi motif atau kepentingan aktor dari pemekaran daerah, yaitu:⁸

⁶ Abd. Halim. 2014. *Politik Lokal: Pola, Aktor, & Dramatikalnya* (Perspektif Teori *Powercube*, Modal, dan Panggung). Yogyakarta: LP2B.Hlm. 182

⁷ *Ibid.* Hlm. 184-185

⁸ H.R. Makagansa. 2008. *Op. Cit.* Hlm. 165-182

“...demi mencapai keadilan jumlah pemerintahan daerah di pulau Jawa vs luar Jawa, politik identitas kultural, menciptakan peluang perekrutan jabatan bagi elit lokal, menciptakan kucuran dana dari pusat, merebut hasil kekayaan sumber daya alam, dalam rangka mewujudkan pemekaran provinsi, dan karena fasilitasi aturan perundangan yang berlaku...”

Kepentingan-kepentingan yang disebutkan Makagansa di atas, juga terdapat di dalam pemekaran Desa. Hal ini disebabkan pelaksanaan otonomi daerah oleh Pemerintah Daerah, salah satu praktiknya yang banyak dilakukan adalah Pemekaran Desa, seperti yang terdapat dalam tabel berikut:

Tabel 1. 2
Pemekaran Kelurahan dan Desa di Indonesia sebelum dan sesudah tahun 2014

No	Bentuk Daerah	Sebelum	Sesudah	Persentase Peningkatan
1.	Kelurahan	5.935	8.412	41,7%
2.	Desa	59.834	74.093	23,8%
Total		65.769	82.505	65,5%

Sumber: Kemendagri 2014, Diolah.

Berdasarkan Tabel 1.2 di atas, terlihat jumlah Desa yang meningkat signifikan sebelum dan setelah tahun 2014. Kondisi ini bertolak belakang dengan apa yang terjadi pada masa Orde Baru.⁹ Pada saat Orde Baru berkuasa, terdapat kebijakan berupa penyeragaman bentuk Desa untuk seluruh Indonesia. Namun, bergulirnya Reformasi dan runtuhnya Orde Baru, Desa kembali mendapatkan haknya untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya sesuai bentuk aslinya.¹⁰

Peningkatan daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota karena pemekaran ini tidak dapat dilepaskan dari keterlibatan para aktor dan kepentingannya. Maka peningkatan

⁹ Abd. Halim. 2014. *Op. Cit.* Hlm. 7-8

¹⁰ Kansil. 2001. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 56

jumlah Desa akibat pemekaran ini pun, tentu juga begitu adanya. Bahkan, peningkatan Desa karena pemekaran ini juga terjadi pada Desa yang ada di Provinsi Sumatera Barat, yang disebut dengan istilah Nagari.

Menurut Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 2 tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari, Nagari adalah:¹¹

“kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat Minangkabau (Adat Basandi Syarak, syarak Basandi Kitabullah) dan atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat”

Berdasarkan pengertian Nagari menurut Perda Sumatera Barat Nomor 2 tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari di atas, Nagari adalah suatu kesatuan daerah yang memiliki Pemerintahan sendiri. Pemerintahan Nagari ini berbasiskan pada hukum adat sesuai tempat keberadaannya. Tetapi, seiring dengan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, Nagari akhirnya mengalami transformasi dari yang semula murni berpemerintahan dengan basis hukum adat, menjadi daerah dengan pemerintahan yang berdasarkan hukum Negara/formal layaknya Desa di Jawa. Sehingga, tidak menutup kemungkinan untuk dapat dimekarkan juga.

Peluang pelaksanaan pemekaran Nagari ini sebagaimana yang disebutkan di dalam Perda Sumatera Barat Nomor 2 tahun 2007 yang berbunyi: “Pemerintahan Nagari dapat dibentuk, dimekarkan, dihapus, dan atau digabung setelah

¹¹ Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari, pasal 1 ayat 7, Hlm. 1

memperhatikan aspek kepentingan masyarakat dan kondisi daerah dengan mengacu kepada kriteria tertentu, serta tidak merusak kelestarian adat/struktur adat pada kesatuan masyarakat dan wilayah hukum adat tersebut.”¹² Sedangkan untuk tatacaranya adalah: Tata cara dan kriteria pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan pemerintahan nagari serta pengalihan aset diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”¹³

Berdasarkan ketentuan pasal 25 ayat 1 Perda Sumatera Barat tersebut, Nagari dapat dimekarkan dengan memenuhi beberapa kriteria. Pada pasal 25 ayat 2 nya menyatakan bahwa tatacara pelaksanaan pemekaran Nagari, diatur di dalam Perda Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan. Sejak Perda Sumatera Barat tersebut dilaksanakan, maraklah pemekaran Nagari oleh daerah Kabupaten/Kota, dan membuat jumlah Nagari menjadi meningkat secara signifikan. Hal ini sebagaimana yang terdapat di dalam Tabel 1.3 berikut:

Tabel 1.3
Jumlah Nagari di Kabupaten/Kota Sumatera Barat tahun 1976-2017

No	Kabupaten/Kota	Tahun dan Jumlah Nagari				
		1976	1986	1996	2006	2017
1.	Kepulauan Mentawai	-	-	-	-	43**
2.	Pesisir Selatan	36	36	36	37	182
3.	Solok	82	82	79	74	74
4.	Sijunjung	58	58	52	46	61
5.	Tanah Datar	75	75	73	75	75
6.	Padang Pariaman	65	56	42	46	103
7.	Agam	73	73	73	81	82
8.	Lima Puluh Kota	70	70	70	76	79
9.	Pasaman	49	49	49	32	37

¹² *Ibid*, pasal 25 ayat 1

¹³ *Ibid*, pasal 25 ayat 2

10. Solok Selatan	-	-	-	12	39
11. Dharmasraya	-	-	-	21	52
12. Pasaman Barat	-	-	-	19	19
13. Padang	13	22	11	-	104*
14. Solok	1	1	1	-	13*
15. Sawahlunto	5	5	14	-	37***
16. Padang Panjang	4	4	4	-	16*
17. Bukittinggi	5	5	5	-	24*
18. Payakumbuh	7	7	7	-	47*
19. Pariaman					71***
Total	543	543	516	519	1.158

Sumber: Kemendagri, 2017, Diolah

Keterangan:

*Kelurahan

** Desa

*** Kelurahan dan Desa

Berdasarkan Tabel 1.3 di atas dapat disimpulkan bahwa, jumlah Nagari di Sumatera Barat sempat mengalami penurunan. Namun, menjelang berakhirnya Orde Baru dan setelah Reformasi berjalan justeru meningkat drastis. Selain Nagari, juga terdapat Desa dan Kelurahan di Sumatera Barat. Nagari mayoritas berada di daerah Kabupaten. Sedangkan Kelurahan, mayoritas berada di daerah Kota. Sementara Desa, hanya terdapat pada tiga daerah di Sumatera Barat, yakni: Kota Pariaman, Kota Sawahlunto, dan juga Kabupaten Kepulauan Mentawai. Berdasarkan Tabel 1.3 di atas juga, meningkatnya jumlah Nagari di Sumatera Barat terjadi secara signifikan dari tahun 2006 hingga tahun 2017, tepat sebelum dan sesudah disahkannya Perda Sumatera Barat Nomor 2 tahun 2007 tersebut.

Peningkatan jumlah Nagari dari yang semula hanya 543, hingga mencapai angka 880 Nagari sebagaimana yang terdapat pada Tabel 1.3 di atas sangat drastis. Bahkan, jumlah Nagari pun masih tetap mengalami peningkatan hingga mencapai angka 923.

Hal ini sebagaimana pernyataan Mardi yang merupakan Kepala Biro Pemerintahan Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Barat berikut:¹⁴

“...Sebelumnya jumlah Nagari dan Desa di Sumbar sebanyak 880, sekarang menjadi 923 dengan telah diakuinya pemekaran 43 desa di Kabupaten Padang Pariaman...”

Berdasarkan pernyataan Kepala Biro Pemerintahan Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Barat tersebut, diketahui bahwa Kabupaten Padang Pariaman adalah salah satu daerah yang melaksanakan Pemekaran Nagari. Pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman ini sebanyak 43 (empat puluh tiga) Nagari, yang disahkan pada tanggal 19 Oktober 2016.¹⁵ Ke-43 Nagari ini disahkan dengan pelantikan para PJ (penjabat) Wali Nagarnya secara serentak pada tanggal 19 Oktober 2016 tersebut.

Sebelum disahkannya ke-43 Nagari tersebut, di daerah Kabupaten Padang Pariaman hanya terdapat 60 Nagari dari 17 Kecamatannya.¹⁶ Sehingga, setelah dimekarkan, di Kabupaten Padang Pariaman resmi terdapat 103 Nagari.¹⁷ Di dalam sudut pandang politis, pemekaran 43 Nagari di Kabupaten Padang Pariaman ini, tentu juga tidak dapat dilepaskan dari keterlibatan para aktor dan kepentingan mereka.

¹⁴ Antara Sumbar. 2017. *Jumlah Nagari di Sumbar Bertambah*. Diakses dari <https://sumbar.antarane.ws.com/berita/207177/jumlah-nagaridesa-di-sumbar-bertambah> pada tanggal 4 Juli 2018 pukul 09.23 wib

¹⁵ Go Sumbar. 2016. *43 Penjabat Wali Nagari Hasil Pemekaran di Kabupaten Padang Pariaman Dilantik 19 Oktober 2016*. Diakses dari <https://www.gosumbar.com/berita/baca/2016/10/16/43-penjabat-wali-nagari-hasil-pemekaran-di-kabupaten-padang-pariaman-dilantik-19-oktober-2016> pada 3 September 2018 pukul 13.00 wib

¹⁶ Badan Pusat Statistik Kabupaten Padang Pariaman. *Kabupaten Padang Pariaman Dalam Angka Tahun 2016*. Hlm. 40

¹⁷ Badan Pusat Statistik Kabupaten Padang Pariaman. *Kabupaten Padang Pariaman Dalam Angka Tahun 2017*. Hlm. 25

Pihak yang diidentifikasi menjadi aktor di balik pemekaran 43 Nagari ini adalah, para aktor yang terdapat di dalam mekanisme pelaksanaan pemekaran Nagari, menurut Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 5 tahun 2009 tentang Pemerintahan Nagari berikut:¹⁸

- a. Adanya prakarsa dan kesepakatan masyarakat untuk membentuk nagari
- b. Masyarakat mengajukan usul pembentukan Nagari kepada BAMUS Nagari dan Wali Nagari
- c. BAMUS Nagari mengadakan rapat bersama Wali Nagari untuk membahas usul masyarakat tentang pembentukan Nagari dan kesepakatan rapat dituangkan dalam Berita Acara Hasil Rapat BAMUS Nagari tentang pembentukan Nagari
- d. Wali Nagari mengajukan usul pembentukan Nagari kepada Bupati melalui Camat, disertai Berita Acara Hasil Rapat BAMUS Nagari dan rencana wilayah administrasi Nagari yang akan dibentuk
- e. Dengan memperhatikan dokumen usulan Wali Nagari, Bupati menugaskan Tim Kabupaten dan Tim Kecamatan untuk melakukan observasi ke Nagari yang akan dibentuk, yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Bupati
- f. Bila rekomendasi Tim Observasi menyatakan layak dibentuk Nagari baru, Bupati menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Nagari
- g. Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Nagari sebagaimana dimaksud huruf f, harus melibatkan Pemerintah Nagari, BAMUS Nagari dan unsur masyarakat Nagari, agar dapat ditetapkan secara tepat batas-batas wilayah Nagari yang akan dibentuk
- h. Bupati mengajukann Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Nagari hasil pembahasan Pemerintahan Nagari, BAMUS Nagari, dan unsur masyarakat Nagari kepada DPRD dalam forum Rapat Paripurna DPRD
- i. DPRD bersama Bupati melakukan pembahasan atas Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Nagari, dan bila diperlukan dapat mengikut sertakan Pemerintah Nagari, BAMUS Nagari, dan unsur masyarakat Nagari

¹⁸ Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 5 tahun 2009 tentang Pemerintahan Nagari, pasal 7, Hlm. 3-4

- j. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Nagari yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah
- k. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Nagari sebagaimana dimaksud pada huruf j, disampaikan oleh Pimpinan DPRD paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama
- l. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Nagari sebagaimana dimaksud pada huruf k, ditetapkan oleh Bupati paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan tersebut disetujui bersama, dan;
- m. Dalam hal syahnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Nagari yang telah ditetapkan Bupati sebagaimana dimaksud pada huruf l, Sekretaris Daerah mengundang Peraturan Daerah tersebut dalam Lembaran Daerah.

Berdasarkan mekanisme pemekaran Nagari menurut Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 5 tahun 2009 tentang Pemerintahan Nagari di atas, aktor-aktor yang terlibat di dalam pemekaran 43 Nagari ini adalah: masyarakat dan tokohnya yang ada di Nagari, Wali Nagari serta BAMUS Nagari (Pemerintahan Nagari), Pemerintah Kecamatan, dan juga Pemerintahan Daerah. Hal ini sesuai dengan informasi hasil wawancara dengan Wirson sebagai berikut:¹⁹

“...jadi, untuk pemekaran nagari ini pertama kita harus dapat persetujuan dari niniak mamak setempat (KAN, kerapatan adat). di dalam persetujuan itu, ada semacam dokumen yang harus kita siapkan yang isinya tentang jumlah penduduk, luas wilayah, serta peta nagari pemekaran. setelah terkumpul, kemudian ditindaklanjuti oleh bapak Bupati Padang Pariaman dengan cara meminta rekomendasi ke Gubernur. Nah, setelah direkomendasikan Gubernur, baru ditindaklanjuti ke Kemendes dan Kemendagri...”

¹⁹ Wawancara dengan Wirson pada tanggal 14 November 2018 pukul 10.20 wib bertempat di Kantor Camat Nan Sabaris. Wirson adalah Kepala Bagian Pemerintahan Nagari Kabupaten Padang Pariaman yang ke-3 dalam mengurus pemekaran 43 Nagari ini. Kepala Bagian Pemerintahan Nagari ke-2 bernama Zulkarnain, dan Kepala Bagian Pemerintahan Nagari ke-1 adalah Hendri Satria

Berdasarkan informasi hasil wawancara dengan Wirson di atas, diketahui bahwa dalam pemekaran 43 Nagari ini juga terdapat keterlibatan Gubernur Sumatera Barat maupun Pemerintah Pusat. Keterlibatan Gubernur dalam pemekaran 43 Nagari ini adalah, memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat yakni Kementerian Desa dan Kementerian Dalam Negeri, terkait persetujuan pelaksanaan pemekaran 43 Nagari oleh Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman.

Untuk hal-hal yang diidentifikasi menjadi kepentingan para aktor di balik pemekaran 43 Nagari ini adalah: *Pertama*, kondisi geografis Nagari yang mayoritasnya luas, sehingga menyulitkan dalam pemberian pelayanan publik. *Kedua*, melakukan pemerataan pembangunan kepada masyarakat. *Ketiga*, mengejar keuntungan dana yang berasal dari Pemerintah Pusat. *Keempat*, menciptakan posisi atau peluang jabatan bagi para elit lokal. *Kelima*, memanfaatkan peluang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kepentingan-kepentingan yang diidentifikasi berasal dari para aktor di dalam pemekaran 43 Nagari di atas, sama hal nya dengan apa yang disampaikan oleh Chintia Dewi Putri berikut ini:²⁰

“...karena ini diawali semangat pemekaran yang 14 nagari sebelumnya, mereka yang lain juga melihat adanya peluang. makanya, ketika ada gelombang kedua di 43 nagari ini, yang lainnya ikut mengajukan. alasan mereka mengajukan pemekarannya karena memang ada aturan yang melandasinya ya diakomodir. karena dengan pemekaran kata mereka bisa

²⁰ Wawancara dengan Chintia Dewi Putri via telephone selulers pada tanggal 22 November 2018, pukul 17.42 wib. Dewi merupakan Kepala Bidang Pengelolaan Keuangan dan Asset Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Kabupaten Padang Pariaman untuk periode 2017-sekarang. Beliau merupakan salah seorang staf Bagian Pemerintahan Nagari, dan yang mengurus administrasi pemekaran 43 Nagari pada saat awal pemekaran 43 Nagari ini dari tahun 2013-2016.

mendapatkan pelayanan yang baik, juga menciptakan lapangan pekerjaan, dan lainnya...”

Berdasarkan informasi hasil wawancara daengan Wirson maupun Chintia Dewi Putri di atas, terungkap bahwa motivasi di balik rencana pemekaran 43 Nagari ini dilatarbelakangi oleh keberhasilan pemekaran 14 Nagari sebelumnya. Keberhasilan ini membuat para aktor dan kepentingan yang disebutkan di atas, untuk kembali mengajukan pemekaran Nagari. Hal ini juga dikuatkan dengan informasi hasil wawancara bersama Murlis Muhammad berikut:²¹

“...pemekaran 43 Nagari di Padang Pariaman ini berawal dari dimekarkannya sebanyak 14 Nagari menjadi 60 Nagari di tahun 2011. Kemudian berjuang lagi (dimekarkan lagi) tahun 2013, dengan melahirkan Perda Nomor 1 tahun 2013 tentang 43 Pemerintahan Nagari...”

Berdasarkan informasi hasil wawancara dengan Murlis Muhammad di atas, pemekaran 43 Nagari ini telah didahului oleh pemekaran 14 Nagari di tahun 2011, yang membuat jumlah Nagari di Kabupaten Padang Pariaman menjadi 60 Nagari. Setelahnya, dilanjutkan dengan pemekaran 43 Nagari, dengan menggunakan Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 tahun 2013.

Sebagai sebuah kebijakan, Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 tahun 2013 tersebut merupakan bentuk kesepakatan yang dihasilkan atas interaksi semua pihak yang terlibat, untuk melaksanakan pemekaran 43 Nagari. Pasalnya, untuk dapat memekarkan satu Nagari menjadi dua atau beberapa Nagari saja, di beberapa daerah

²¹ Wawancara dengan Murlis Muhammad pada tanggal 16 November 2018 pukul 20.20 wib bertempat di kediaman beliau, Komplek Perumahan Tabiang. Murlis Muhammad adalah Kepala Bagian Hukum Kabupaten Padang Pariaman ke-2 dalam pemekaran 43 Nagari ini untuk periode 2013-2017. Sebelumnya, adalah Camat di Kecamatan Batang Anai.

cenderung menimbulkan dinamika sosial politik berupa pihak yang pro dan kontra. Bahkan, dapat memunculkan konflik yang bersifat merugikan karena tidak dikelola dengan baik. Namun, tidak begitu halnya dengan pemekaran 43 Nagari ini.

Untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan negatif dari pelaksanaan pemekaran 43 Nagari tersebut, maka dibutuhkan praktik komunikasi politik yang tepat guna mencapai kesepakatan tadi. Karena, dari segi hasil yang didapatkan, komunikasi politik bertujuan untuk: citra politik, pendapat umum, partisipasi politik, sosialisasi politik, pendidikan politik, maupun rekrutmen politik.²²

Dari segi prosesnya, komunikasi politik menurut Hafied Cangara adalah, “proses pengoperan lambang-lambang atau simbol-simbol komunikasi, yang berisi pesan-pesan politik dari seseorang atau kelompok kepada orang lain, dengan tujuan membuka wawasan atau cara berpikir, serta memengaruhi sikap dan tingkah laku khalayak yang menjadi target politik.”²³

Menurut Michael Rush dan Philip Althoff komunikasi politik “sebagai proses dimana informasi politik yang relevan, diteruskan dari satu bagian sistem politik kepada bagian lainnya, dan di antara sistem-sistem sosial dengan sistem-sistem politik.”²⁴ Kejadian tersebut merupakan proses yang berkesinambungan, melibatkan

²² Dan Nimmo. 1993. *Komunikasi Politik: Komunikator, Pesan, dan Media*. Bandung: Remaja Rosdakarya. Hlm. 6-7

²³ Muslim Mufti. 2012. *Teori-teori Politik*. Bandung: Pustaka Setia. Hlm 169

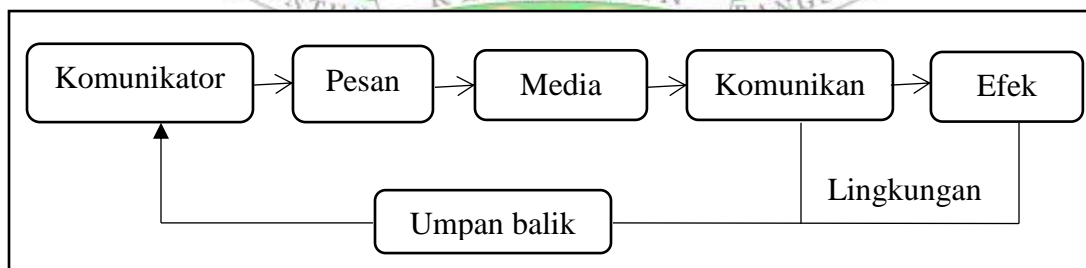
²⁴ Michael Rush dan Philip Althoff dalam Evin Avini Hasan *et al*. 2018. Hlm. 465-466

pula pertukaran informasi di antara individu-individu dengan kelompok-kelompoknya pada semua tingkatan masyarakat.²⁵

Definisi lain tentang komunikasi politik ini disampaikan Dan Nimmo bahwa, “komunikasi politik adalah aktivitas komunikasi yang mengandung makna politik berdasarkan konsekuensi-konsekuensinya (aktual maupun potensial), yang mengatur perbuatan manusia dalam kondisi-kondisi konflik”²⁶.

Berdasarkan beberapa definisi tentang komunikasi politik dari para ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa komunikasi politik adalah proses yang melibatkan unsur-unsur berupa: komunikator politik, pesan politik, media komunikasi politik, komunikan politik, serta efek politik. Keterkaitan antar unsur-unsur ini membentuk sebuah proses yang disebut dengan komunikasi politik.²⁷

Apabila digambarkan keterkaitan antar unsur-unsur tersebut maka akan terlihat bagaimana proses terjadinya sebuah komunikasi politik. Hal ini sebagaimana yang terdapat pada gambar 1.1. berikut ini:



Gambar 1.1
Unsur-unsur yang membentuk proses komunikasi politik
Sumber: Hafied Cangara, 2011. Hlm. 15

²⁵ *Ibid*

²⁶ Dan Nimmo. 1993. *Op. Cit.* Hlm. 9

²⁷ Hafied Cangara. 2011. *Komunikasi Politik: Konsep, Teori, dan Strategi.* Jakarta: Edisi Revisi, Rajawali Pers. Hlm. 15

Berdasarkan gambar 1.1 di atas, suatu proses komunikasi politik berawal dari komunikator politik yang menyampaikan pesan politik, dengan menggunakan media politik kepada komunikan politik. Proses tersebut akhirnya menghasilkan sebuah efek politik, di dalam sebuah lingkungan. Efek politik tadi pun kembali diterima oleh komunikator politik, sebagai suatu umpan balik. Suatu proses komunikasi politik dalam praktiknya oleh para komuniator politik bisa bersifat satu, dua, atau bahkan banyak arah.

peneliti berasumsi bahwa di balik keberhasilan pemekaran 43 Nagari di Kabupaten Padang Pariaman ini, terdapat praktik komunikasi politik yang tepat di dalamnya. Komunikasi politik yang dilakukan pun bersifat banyak arah, mengingat banyaknya para aktor yang terlibat. Sehingga, setelah komunikasi politik antara para aktor tersebut terlaksana, maka diperoleh kesepakatan untuk melaksanakan pemekaran 43 Nagari ini.

Berbicara mengenai aktor yang menjadi komunikator politik ini, Dan Nimmo memberikan kategorinya perihal pihak yang menjadi komunikator politik utama menjadi 3, dari segi kedudukan mereka di tengah masyarakat, yakni: politikus, aktifis, dan komunikator professional.²⁸

Komunikator politik utama di dalam pemekaran 43 Nagari ini adalah, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman yang menyampaikan pesan politik tentang pemekaran Nagari kepada masyarakat dan tokoh-tokohnya, sehingga berefek pada

²⁸ Dan Nimmo. 1993. *Op. Cit.* Hlm. 30-38

kesepakatan pelaksanaan pemekaran 43 Nagari dengan pengajuan pemekaran oleh Nagari-nagari yang ada.

Hal yang menarik dari komunikasi politik Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman tersebut adalah, bahwa komunikasi politik yang dilakukan mampu membuat pemekaran 43 Nagari ini minim konflik, bahkan cenderung kondusif dalam setiap prosesnya di tengah masyarakat. Kondisi yang berbeda dengan beberapa daerah lain, dimana pemekaran Nagari yang dilakukan cenderung menimbulkan pro dan kontra di tengah masyarakat, bahkan terjadi konflik yang merugikan pihak-pihak yang terlibat.

Dalam pemekaran 43 Nagari di Kabupaten Padang Pariaman ini, tidak ditemui kendala yang berarti pada setiap prosesnya di tengah masyarakat. Serangkaian proses komunikasi politik yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman sebagai aktor komunikator politik utama dalam pemekaran 43 Nagari ini bertujuan untuk: menginformasikan, meyakinkan, menggerakkan, dan bahkan me-lobby aktor lainnya.

Lazimnya, komunikasi politik terjadi dalam sebuah momen pemilihan umum, namun di Kabupaten Padang Pariaman komunikasi politik juga terjadi dalam pemekaran 43 Nagari. Peneliti melihat beberapa indikasi dari komunikasi politik yang bertujuan untuk menginformasikan, meyakinkan, menggerakkan, dan bahkan me-lobby aktor lainnya dalam pemekaran 43 Nagari ini. Sehingga, peneliti menjadi tertarik untuk melakukan penelitian dengan fokus pada komunikasi politik Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dalam pemekaran 43 Nagari ini.

1.2 Rumusan Masalah

Komunikasi politik dalam pemekaran 43 Nagari ini berawal dari ide/rencana pemekaran Nagari yang diusung oleh Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman, terhadap Nagari-nagari yang dianggap memenuhi persyaratan untuk pemekaran. Indikasi *pertama* praktik komunikasi politik dalam pemekaran 43 Nagari ini oleh Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman adalah, penyampaian terhadap ide/rencana pemekaran 43 Nagari kepada masyarakat dan tokoh-tokohnya yang ada di Nagari. Hal ini sebagaimana informasi hasil wawancara dengan Murlis Muhammad, yang merupakan Camat Kecamatan Batang Anai periode 2008-2013 berikut:²⁹

“...jadi waktu saya menjadi camat batang anai setiap dimana acara-acara, acara-acara musyawarah atau pertemuan segala macam dengan masyarakat sebagai camat waktu itu saya menyampaikan terus bahwa kita harus mekar karena sudah tidak bisa melayani masyarakat dengan baik...”

Berdasarkan informasi hasil wawancara dengan Murlis Muhammad di atas, maka diketahui bahwasanya Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman melalui Pemerintah Kecamatan telah melakukan sosialisasi terhadap pemekaran 43 Nagari ini. Berdasarkan informasi di atas juga, Murlis Muhammad sebelum diangkat oleh Bupati Padang Pariaman menjadi Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Padang Pariaman ini, melakukan sosialisasi terhadap rencana pemekaran dalam kedudukannya sebagai Camat dalam setiap acara-acara, atau pertemuan dengan masyarakat yang ikut melibatkan dirinya. Pesan politik yang disampaikan pun

²⁹ Wawancara dengan Murlis Muhammad. *Op. Cit*

menekankan bahwa pemekaran Nagari yang akan dilaksanakan adalah demi kepentingan masyarakat.

Indikasi *kedua* dari praktik komunikasi politik yang terjadi dalam pemekaran 43 Nagari ini adalah, diresponnya dengan baik oleh masyarakat dan tokoh-tokohnya yang ada dari total 60 Nagari induk, terkait ide/rencana pemekaran Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman tersebut. Hal ini ditandai dengan pengajuan oleh 18 masyarakat Nagari induk, untuk membentuk/memekarkan 43 Nagari sebagai efek dari sosialisasi tentang pemekaran Nagari yang dilakukan. Hal ini sebagaimana informasi hasil wawancara dengan Chintia Dewi Putri, selaku staff Bagian Pemerintahan Nagari pada saat proses pemekaran berlangsung tahun 2011-2012 berikut ini:³⁰

“...proses yang di lakukan adalah: nagari datang kemudian kita pada waktu itu kalau nggak salah ada buat surat atau apa gitu, kemudian nagari menyampaikanlah ke kami secara resmi ini kelengkapan dokumen pemekaran ke kami, seperti ada surat persetujuan KAN dan Bamusnya serta segala macamnya. ketika dokumennya lengkap ada peta dan kelengkapan lainnya, setelah itu bisa kita akomodir...”

Berdasarkan informasi hasil wawancara dengan Chintia Dewi Putri di atas, terlihat bahwa pemekaran 43 Nagari ini merupakan kemauan dari masyarakat dan tokoh-tokohnya yang ada di Nagari setelah mendapatkan sosialisasi tentang pemekaran Nagari. Kemudian, masyarakat dan tokohnya tersebut setelah bersepakat antar sesamanya, mengajukan rencana pemekaran Nagari kepada Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman. Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman pun kemudian

³⁰ Wawancara dengan Chintia Dewi Putri. *Op. Cit*

mengakomodirnya ke dalam Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Kabupaten Padang Pariaman tentang pemekaran Nagari.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Murlis Muhammad maupun Chintia Dewi Putri di atas, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman melalui pejabat yang ada di setiap tingkatan dalam jajaran Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman, telah berhasil membangun kepercayaan dari masyarakat dan tokoh Nagari untuk melaksanakan pemekaran. Bahwa pemekaran Nagari yang dilakukan untuk kepentingan masyarakat. Kepercayaan dari masyarakat dan tokohnya yang ada di Nagari ini adalah modal awal dalam pemekaran 43 Nagari ini.

Pemekaran 43 Nagari ini pun tetap berlanjut hingga tahap akhirnya berupa, pengesahan terhadap Ranperda tentang pemekaran 43 Nagari ini oleh pihak Pemerintah Kabupaten, dan juga DPRD Padang Pariaman. Ranperda tersebut rencananya akan disahkan dalam masa sidang ke- III DPRD Kabupaten Padang Pariaman pada bulan Juli-September 2012. Namun, pengesahan terhadap Ranperda ini terlambat dari jadwal yang telah ditentukan, disebabkan keraguan yang muncul dari pihak Pemerintahan Daerah (eksekutif dan legislatif) Kabupaten Padang Pariaman. Hal ini sebagaimana informasi hasil wawancara dengan Wali Nagari Pilubang periode 2007-2013 berikut:³¹

³¹ Wawancara dengan Tri Suryadi pada tanggal 28 November 2018 bertempat di Rocky Hotel pukul 13.24 wib. Tri Suryadi adalah PAW (pengganti antar waktu) Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Padang Pariaman periode 2014-2019.

“...waktu itu kan juga ada informasi dari Mendagri tentang akan adanya Moratorium (penundaan) pemekaran untuk seluruh kabupaten/kota dan juga desa di Indonesia. Sementara 43 nagari itu sudah diajukan tahun 2010 itu yang berpedoman kepada UU 32/2004. Sementara, antara pihak eksekutif (Bupati) dan legislatif (DPRD) saya lihat ragu untuk menyetujui itu. karena disatu sisi, hal ini masih mengacu pada UU 32/2004 sebelum tahun 2010 dan itu mereka (Nagari-nagari) sudah memasukan permohonan pemekaran ke Bagian Pemnag pada saat itu. Sehingga, dengan adanya moratorium itu dihentikanlah pengajuannya. Dan ada sebahagian nagari selain dari yang 43 ini mengajukan, tapi karena memang rentang waktunya terhambat oleh moratorium tidak diakomodir katakanlah ditunda...”

Berdasarkan informasi dari Tri Suryadi di atas, dalam pengesahan Ranperda tentang pemekaran 43 Nagari ini, sempat muncul keraguan diinternal Pemerintahan Daerah Kabupaten Padang Pariaman. Keraguan yang muncul adalah perihal pelaksanaan pemekaran 43 Nagari yang nantinya akan terhalang, sehubungan dengan akan adanya Moratorium Pemekaran Desa/Nagari dari Pemerintah Pusat. Sedangkan disatu sisi, pemekaran 43 Nagari ini hanya menunggu pengesahan terhadap Ranperdanya menjadi Perda saja.

Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman tetap melanjutkan proses demi proses dalam pemekaran 43 Nagari ini, hingga kemudian disahkannya Ranperda tentang Pemekaran 43 Nagari yang sudah dipersiapkan sebelumnya, menjadi Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 tahun 2013 tentang Pembentukan/Pemekaran 43 Pemerintahan Nagari Persiapan di Kabupaten Padang Pariaman. Hal ini sebagaimana informasi hasil wawancara dengan Murlis Muhammad berikut:³²

“...awalnya itu disebut nagari persiapan, 43 nagari di perda itu namanya nagari persiapan. Perda itu lahir sekitar februari 2013...”

³² Wawancara dengan Murlis Muhammad. *Op. Cit*

Berdasarkan informasi hasil wawancara dengan Murlis Muhammad di atas, diketahui bahwasanya Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman akhirnya menetapkan 43 Nagari yang dimekarkan, menggunakan Perda Kabupaten Padang Pariaman dengan nama “Nagari Pemekaran”. Perda ini sendiri disahkan pada bulan Februari tahun 2013. Artinya, terlambat dari jadwal yang telah ditentukan sebelumnya.

Adapun alasan keterlambatan di dalam pengesahan Ranperda tentang pemekaran 43 Nagari ini menjadi Perda, selain karena alasan akan diadakannya moratorium terhadap pemekaran Nagari/Desa, juga disebabkan oleh beberapa faktor, yakni: *Pertama* kelalaian dari pihak Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dalam mengurus setiap proses pemekaran yang dilakukan. Hal ini sebagaimana informasi hasil wawancara dengan Tri Suryadi berikut:³³

“...hanya saja pemrosesannya yang terkendala karena ada kendala-kendala disebabkan kelalaian dari pihak eksekutif yang kurang cakap sehingga terlambat...”

Berdasarkan informasi hasil wawancara dengan Tri Suryadi di atas, diketahui bahwasanya faktor yang menjadi keterlambatan mengesahkan Ranperda tentang Pemekaran ini adalah, kelalaian dan kekurang cakapan dari pihak Bupati dan jajarannya di dalam mengurus setiap proses dari pemekaran.

Kedua, komunikasi dan koordinasi yang kurang baik di level pimpinan Bagian Pemerintahan Nagari, yang menjadi eksekutor utama dalam pemekaran 43 Nagari ini, dimana terdapat beberapa kali pergantian Kepala Bagian Pemerintahan Nagari.

³³ Wawancara dengan Tri Suryadi. *Op. Cit*

Sehingga, perkembangan yang telah dicapai dalam pelaksanaan pemekaran 43 Nagari ini oleh satu Kepala Bagian Pemerintahan Nagari dengan yang lain, harus disesuaikan terlebih dahulu agar tetap dapat terlaksana sesuai yang direncanakan. Hal ini sebagaimana informasi hasil wawancara dengan Wirson berikut:³⁴

“...setelah diproses oleh kabag pemnag waktu itu Hendri Satria dalam menangani pemekaran tahun 2013 keluarlah perda nomor 1 tahun 2013 pada saat itu. terhenti sementara waktu itu dengan alasan karena adanya moratorium pemekaran, ditunda sementara sedangkan perda kita sudah disah kan. sudah tu diganti kabagnya menjadi Zulkarnain sebagai kabag Pemnag yang kedua. Ditindaklanjuti proses pemekaran itu oleh Zulkarnain kemudian beliau pensiun pada tahun 2014. dan saya kemudian langsung dilantik menjadi kabag pemnag, saya tindaklanjuti sebagai kabag pemnag yang ketiga. Saya tindak lanjuti semua berkas yang ada dengan meminta beberapa persyaratan waktu itu sesuai arahan bapak gubernur untuk 43 nagari ini berkas mulai dari data nagari tersebut seperti jumlah penduduk, peta wilayah, dan persyaratan-persyaratan yang diminta ini nantinya akan dikirim ke kementerian desa, dan kemendagri dengan direkomendasikan terlebih dahulu oleh Gubernur...”

Berdasarkan informasi hasil wawancara dengan Wirson di atas, diketahui bahwasanya pemekaran 43 Nagari ini telah diurus oleh 3 orang Kepala Bagian Pemerintahan Nagari dengan perkembangan yang berbeda-beda, yakni: pada saat Hendri Satria selaku Kabag Pemnag yang pertama, lahir Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 tahun 2013. Kemudian digantikan oleh Zulkarnain sebagai Kabag Pemnag yang kedua, tertunda sementara karena pada saat itu masih dimoratorium oleh pihak Pemerintah Provinsi.

³⁴ Wawancara dengan Wirson. *Op. Cit*

Pada saat Wirson menjadi Kabag ketiga inilah, baru dapat terealisasi 43 Nagari yang dimekarkan tersebut setelah memenuhi persyaratan-persyaratan administratif seperti jumlah penduduk, peta dan luas wilayah, serta persyaratan lainnya berupa rekomendasi dari Gubernur Sumatera Barat terlebih dahulu.

Informasi tentang Moratorium Pemekaran Nagari/Desa tersebut akhirnya dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat sesuai Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/418/PMD tentang Moratorium Pemekaran Kelurahan dan Desa.³⁵ Surat Edaran Mendagri ini kemudian ditindaklanjuti oleh masing-masing Pemerintah Provinsi di daerahnya. Di Sumatera Barat, Gubernur Sumatera Barat Irwan Prayitno kemudian mengeluarkan Surat Edaran dengan Nomor 140/565/Pem-2012 tentang Moratorium Pemekaran Nagari, Desa, dan Kelurahan di Sumatera Barat.³⁶

Penyikapan yang berbeda dari Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dengan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman terhadap Moratorium Pemekaran Kelurahan dan Desa dari Menteri Dalam Negeri inilah, yang menjadi indikasi *ketiga* dari komunikasi politik Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dalam pemekaran 43 Nagari ini. Hal ini ditandai dengan perubahan sikap atau tingkah laku dari Pemerintah Provinsi Sumatera Barat yang pada awalnya menangguhkan dan bahkan menolak pemekaran 43 Nagari ini, justeru kemudian memberikan rekomendasinya pada saat

³⁵ Surat Edaran Gubernur Sumatera Barat Nomor 140/565/Pem-2012 tentang Moratorium Pemekaran Nagari, Desa, dan Kelurahan di Sumatera Barat tertanggal 16 Januari 2012. Lihat lampiran 4

³⁶ *Ibid*

Surat Edaran tentang Moratorium Pemekaran Nagari, Kelurahan, dan Desa yang telah dikeluarkan sebelumnya belum dicabut.³⁷

Berdasarkan penjabaran dari latar belakang di atas, komunikasi politik yang dilakukan dengan tepat oleh Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman ternyata juga berhasil merubah sikap atau tingkah laku Pemerintah Provinsi Sumatera Barat untuk menyepakati pemekaran 43 Nagari yang dilakukan, meskipun moratorium yang telah dikeluarkan sebelumnya belum di cabut terlebih dahulu.

Dalam hal ini peneliti berasumsi bahwa kunci dari keberhasilan komunikasi politik yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman, terletak pada bentuk-bentuk komunikasi politik, serta unsur-unsur komunikasi politik dalam bentuk-bentuk komunikasi politik yang digunakan untuk pemekaran 43 Nagari yang tetap disahkan saat moratorium masih berlangsung

Berdasarkan penjelasan terhadap latar belakang tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah atau fokus di dalam penelitian ini adalah: **Bagaimana proses komunikasi politik Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dalam pemekaran 43 (empat puluh tiga) Nagari di Kabupaten Padang Pariaman tahun 2013-2016?**

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini berdasarkan rumusan masalah di atas adalah:

³⁷ Hasil telaahan staf Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman kepada Bupati Padang Pariaman perihal Pelaksanaan Perda Nomor 1 tahun 2013, tertanggal 14 September 2016. Lihat lampiran 5

1.3.1 Mendeskripsikan dan menganalisis unsur-unsur komunikasi politik dalam pemekaran 43 (empat puluh tiga) Nagari di Kabupaten Padang Pariaman tahun 2013-2016.

1.3.2 Mendeskripsikan dan menganalisis bentuk-bentuk komunikasi politik yang digunakan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dalam pemekaran 43 (empat puluh tiga) Nagari di Kabupaten Padang Pariaman tahun 2013-2016.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat dicapai dalam penelitian ini, dapat dilihat dari segi:

1.4.1 Akademis, bermanfaat dalam memberikan pengetahuan mengenai proses pemekaran nagari dalam khazanah kajian ilmu politik, khususnya dalam konsentrasi politik lokal.

1.4.2 Praktis, dapat menjadi dasar pertimbangan dan sumber pengetahuan untuk menerapkan komunikasi politik yang tepat dalam melaksanakan proses pemekaran nagari atau proses-proses politik lainnya.

