

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah landasan bagi pembuatan dan penerapan kebijakan negara secara demokratis dalam era globalisasi. Fenomena demokrasi ditandai dengan menguatnya kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga menuntut peran pelaku-pelaku penyelenggaraan pemerintah. Oleh karena itu, tata pemerintahan yang baik perlu dilakukan agar segala aspek permasalahan yang timbul dapat segera dipecahkan dan juga proses pemilihan ekonomi dapat dilaksanakan dengan baik dan lancar. Untuk mewujudkannya tentu butuh waktu yang tidak singkat dan juga upaya terus menerus. Di samping itu, perlu juga dibangun kesepakatan serta rasa optimis yang tinggi dari seluruh komponen bangsa yang melibatkan tiga pilar yaitu para aparatur negara, pihak swasta dan masyarakat sipil untuk menumbuhkembangkan rasa kebersamaan dalam rangka mencapai tata pemerintahan yang baik dan berdemokrasi secara adil¹.

Kebijakan publik merupakan sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah lingkungan dan berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang dimasyarakat. Kebijakan ini dibuat untuk mengatasi permasalahan yang

¹ Putra Astomo, Penerapan Prinsip-Prinsip Pemerintahan yang baik dalam Penyelenggaraan Pemerintah, *Kanun Jurnal*, Ilmu Hukum, Vol. XVI, No. 64(12), 2014:401-493 ISSN0854-5499. Dosen Universitas Sulawesi Barat, hlm. 402.

berkembang serta memenuhi kebutuhan publik maupun tuntutan publik. Menurut Carl Friedrich, beliau memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan seseorang untuk mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran². Definisi yang diberikan Friedrich ini kebijakan itu tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun individu. Konsep kebijakan menitikberatkan pada suatu keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. Seperti yang telah dirumuskan oleh David Easton bahwa keputusan politik itu dibuat oleh para senior, kepala tertinggi, eksekutif, legislatif, para hakim, administrator, penasehat, para raja, dan sebagainya³. Proses pembuatan keputusan harus mempunyai dasar dalam bertindak. Karena nilai dan standar akan mempengaruhi dalam membuat keputusan. Tentu saja akan banyak faktor muncul menimpa pembuat keputusan jika mengabaikan nilai baik dari segi politik, tekanan sosial, kondisi ekonomi, persyaratan prosedur, kesepakatan sebelumnya dan sebagainya⁴.

Logikanya jelas, bahwa kebijakan publik berarti apa yang harus dikerjakan pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah. Sehingga mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan menuju kondisi kehidupan yang lebih baik. Saat ini, studi tentang kebijakan publik telah mencakup berbagai bidang seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, perdagangan maupun transportasi. Sementara itu,

² Budi winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, Dan Studi Kasus*. Jakarta : PT. Buku Seru, 2012, hlm. 4.

³*Ibid.*, hlm. 8.

⁴*Ibid.*, hlm. 17.

banyak pihak-pihak yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik dan dibagi ke dalam tiga kelompok. Kelompok pertama adalah mereka yang tidak terlibat dalam perumusan maupun implementasi kebijakan publik. Kelompok ini melihat analisis kebijakan sebagai alat untuk menyeleksi kebijakan-kebijakan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat. Kelompok kedua adalah para perumus kebijakan dan kelompok ketiga adalah kelompok ilmuwan yang berminat dalam masalah kebijakan. Kelompok ketiga di pandang sebagai cara atau alat untuk menambah kemampuan para perumus kebijakan untuk membuat kebijakan-kebijakan yang baik serta menganggap kebijakan publik sebagai objek studi mereka. Para ilmuwan politik dalam kelompok ketiga ini telah banyak melakukan kajian terhadap kebijakan publik dalam berbagai bidang tersebut⁵.

Dalam formulasi (perumusan) masalah kebijakan merupakan salah satu tahap yang cukup krusial untuk mengkaji kebijakan publik karena banyak sekali para perumus kebijakan gagal dalam menyelesaikan persoalan-persoalan publik bukan karena cara yang digunakan untuk menyelesaikan masalah tersebut salah, melainkan karena jika formulasi kebijakan tidak dilakukan secara tepat maka hasil kebijakan yang dirumuskan tidak akan mencapai sasaran optimal. Formulasi kebijakan merupakan tahap yang paling penting dalam perencanaan kebijakan publik. Hanya setelah masalah dikenali dan diidentifikasi dengan baik, maka perencanaan kebijakan dapat dirumuskan atau disusun⁶. Formulasi ini bertujuan untuk melihat siapakah aktor-aktor yang terlibat

⁵ Budi winarno, *"Kebijakan Publik Era Globalisasi"*, Yogyakarta : PT.Buku Seru, 2016, hlm. 27-29.

⁶*Ibid.*, hlm. 87.

di dalam proses perumusan kebijakan. Aktor-aktor yang terlibat dapat dibedakan menjadi aktor-aktor resmi dan aktor-aktor tidak resmi. Aktor resmi meliputi: eksekutif, legislatif, yudikatif dan agen-agen pemerintah (birokrasi). Mereka dikatakan resmi karena mempunyai kekuasaan yang secara sah diakui oleh konstitusi dan mengikat. Sebaliknya, aktor yang dikatakan non resmi yaitu partai-partai politik, warga negara individu dan kelompok kepentingan⁷.

Dalam hierarki pembuatan kebijakan, perumusan masalah menempati susunan hierarki yang paling atas. Dengan demikian, merumuskan masalah dalam pembuatan kebijakan menjadi dasar bagi langkah selanjutnya. Kesalahan pada tahap ini akan merusak tahap berikutnya. Akibatnya kebijakan yang dihasilkan menjadi salah arah dan tidak bermanfaat⁸.

Beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik telah membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik dalam berbagai tahap. Kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan⁹. Menurut Dunn, Tahap formulasi (perumusan) kebijakan yaitu para analisis kebijakan mengenali masalah-masalah publik, mendefinisikan masalah, mengidentifikasi masalah¹⁰.

Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, upaya pembangunan dalam suatu

⁷*Ibid.*, hlm. 132.

⁸*Ibid.*, hlm. 86.

⁹*Ibid.*, hlm. 29.

¹⁰ William N. Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta:Gadjah Mada University Press, 2003, hlm. 26.

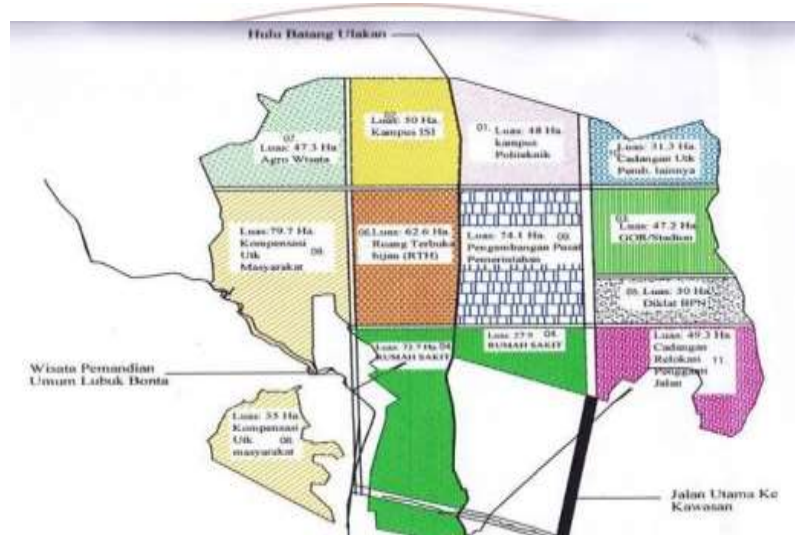
negara merupakan aspek kebijakan yang penting dalam berjalannya pemerintahan. Pembangunan merupakan proses perubahan yang mencakup seluruh sistem sosial, seperti politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan, dan teknologi yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat dalam suatu negara. Seperti yang sudah di ungkapkan oleh Grigg, Infrastruktur merupakan sistem fisik yang menyediakan transportasi, pengairan, drainase, bangunan gedung dan fasilitas publik lainnya yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia baik kebutuhan sosial maupun ekonomi¹¹.

Sesuai dengan konsep kebijakan publik, pemerintah Kabupaten Padang Pariaman telah memformulasikan kebijakan dengan melakukan tindakan pembangunan dan berupaya merevitalisasi peran dan alih fungsi lahan, salah satu contoh pelaksanaan yang akan dilakukan pemerintah adalah rencana pembangunan kawasan pendidikan terpadu Tarok City Kabupaten Padang Pariaman Provinsi Sumatera Barat. Berdasarkan publikasi dari berita Tribun Sumbar, Pemanfaatan lahan yang seluas 697 Ha ini di rencanakan akan dibangun sarana pendidikan dan kesehatan seperti Kampus Universitas Negeri Padang, Institut Seni, Syekh Burhanuddin, UIN Imam Bonjol, Politeknik Negeri Padang, Universitas Bisnis Internasional, Rumah Sakit Vertikal, Gedung Diklat Kejaksaan Agung, dan Gedung Diklat Badan Pertanahan

¹¹ Muhammad Amin Cakrawijaya, Evaluasi Program Pembangunan infrastruktur Perdesaan di Desa Wonokerto, Kecamatan Turi, Kabupaten Sleman, *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Vol. 25, No. 2, (8) 2014, ISSN0853-9847, hlm. 139

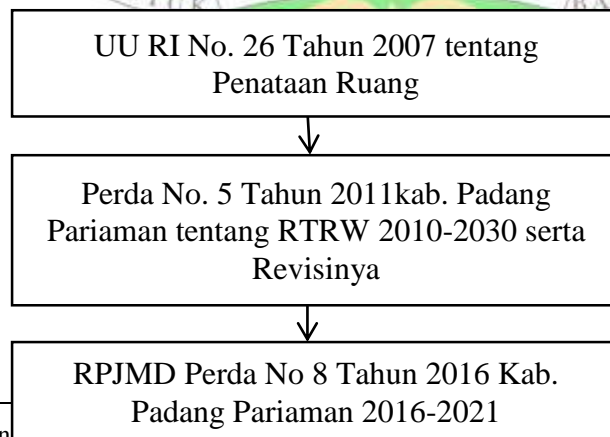
Nasional¹². Rencana pembangunan ini merupakan rencana besar jangka panjang, sehingga dalam pembangunan ini tentunya harus ada pengkajian sistematis serta penyamaan persepsi baik dari tokoh masyarakat, pemerintah dan swasta.

Gambar 1.1 : Peta Rencana Pembangunan Kawasan Pendidikan Terpadu Kayu Tanam



Sumber: Berita Go Sumatera Barat¹³

Hierarki susunan aturan kawasan pendidikan terpadu Tarok City:



¹² Lihat Tribun...impan bara api, diakses pada tanggal 26 Desember 2017, Pukul 23:00 WIB.

¹³Lihat Portal Berita Go Sumbar, Jadikan Kawasan Pendidikan Terpadu, diakses pada tanggal 9 Agustus 2018, pukul 18:52 WIB.



Ranperda RDTR Kawasan Kayu Tanam

Sumber : Data diperoleh dari informan

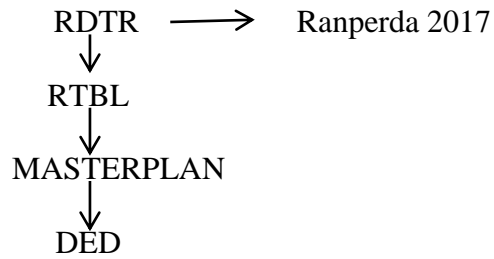
Sejalan dengan uraian di atas, proses perencanaan pembangunan sudah sesuai UU RI No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan penetapan kawasan pendidikan terpadu tersebut telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 5 Tahun 2011 tentang RTRW 2010-2030 serta revisinya bahwa adanya perwujudan PPL Kayu Tanam melalui rencana peningkatan pelayanan perguruan tinggi¹⁴ dan juga sudah didasari oleh Surat Keputusan Kepala BPN No.25-V,B-2003, tanggal 3 September 2013 serta Ranperda Rencana Detil Tata Ruang (RDTR) yang belum disahkan¹⁵.

Hierarki rencana tata ruang wilayah (RTRW)



¹⁴ Wawancara dengan Bapak Zai, sebagai salah satu Staf Bapelitbangda, Kantor Bapelitbangda, 11 Juli 2018.

¹⁵ Lihat Portal Berita Haluan, Program Tarok City di hadang demo, diakses pada tanggal 28 Desember 2017, pukul 09:00 WIB.



Ranperda RDTR merupakan penjabaran detail dari dokumen RTRWK dan berfungsi sebagai acuan bagi pemerintah kabupaten/kota dalam menerbitkan izin mendirikan bangunan (IMB) dan juga memiliki kekuatan hukum berupa peraturan daerah (perda). Luas lahan yang ada di kawasan Kayu Tanam yaitu 4.000 HA, namun 20% lahan diperuntukan untuk Tarok City yaitu 697 HA. Hirarkis dalam penyusunan dokumen rencana tata ruang yang digunakan dengan tujuan agar fungsi yang ditetapkan antar-dokumen tata ruang tetap sinergis dan tidak saling bertentangan. Artinya bupati/wakil bupati harus mengacu pada Rencana Detil Tata Ruang saat menerbitkan izin pemanfaatan lahan, khususnya untuk kawasan pendidikan terpadu Tarok City¹⁶. Dalam proses penyusunan Rencana Detil Tata Ruang (RDTR) masyarakat berhak memberikan masukan melalui media komunikasi /forum pertemuan dan kerjasama dalam perencanaan tata ruang serta pemerintah harus menyelesaikan dokumen pelengkap seperti RTBL, Masterplan, dan DED sebelum memulai pembangunan. Sesuai dengan UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang pasal 65¹⁷:

¹⁶Lihat Portal Berita Sindonews.com, Alih Fungsi Lahan Marak, Demis Ingatkan Bupati Patuhi RDTR, diakses pada tanggal 04 September 2018, pukul 20:04 WIB.

¹⁷Lihat UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

- 1) Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat
- 2) Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan antara lain melalui:
 - Partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang;
 - Partisipasi dalam pemanfaatan ruang
 - Partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang

Setiap kebijakan publik mempunyai tujuan yang ingin dicapai, agar dalam pelaksanaan kebijakan tersebut dapat diterima oleh lapisan masyarakat dan tidak mendapat penolakan dari masyarakat maka pemerintah daerah harus melibatkan masyarakat secara menyeluruh. Kebijakan untuk membangun kawasan pendidikan terpadu Tarok City merupakan sesuatu yang bernilai positif dalam upaya pembangunan perekonomian. Hal ini sudah menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya sendiri yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Artinya pemerintah daerah dituntut untuk bertanggungjawab atas keberhasilan pembangunan di daerahnya dan juga membawa perubahan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah¹⁸. Kewajiban kepala daerah untuk menjalankan visi, misi dan program yang dilaksanakan nantinya memberikan harapan baru bagi masyarakat.

Visi, misi dan program kepala daerah menjadi bahan dasar dalam penyusunan

¹⁸ Lihat Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

rencana pembangunan selama masa jabatannya. Berdasarkan kebijakan pemerintah dalam perda 8 tahun 2016 tentang rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) tahun 2016-2021¹⁹. Untuk saat ini ada aturan baru yang sudah berlangsung di tingkat Provinsi pada tanggal 11 Juli 2018 mengenai revisi RPJMD. Artinya ada perbaikan tambahan isi dalam RPJMD tersebut mengenai pembangunan kawasan pendidikan terpadu Tarok City²⁰.

Dalam RPJMD tersebut pemerintah Kabupaten Padang Pariaman sudah menyatakan visi misinya. Bila membaca rumusan visi Padang Pariaman yang berisi terwujudnya Kabupaten Padang Pariaman yang baru, religius, cerdas, dan Sejahtera. Sesungguhnya tergambar keinginan kabupaten tersebut dimana pengembangan sumber daya manusia adalah bagaimana mewujudkan manusia pembangun. Konteksnya manusia pembangun adalah bagaimana melibatkan dan memberdayakan masyarakat di wilayah Padang Pariaman yang jumlahnya 406,076 jiwa yang berada di 17 kecamatan dan 60 desa²¹.

Menurut peneliti sangat positif bila membaca visi yang diturunkan dalam misi adalah upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang cerdas, mutu pendidikan dan kesehatan yang merupakan poin utama. Sesuai dengan pembangunan yang akan di lakukan nantinya. Perencanaan pembangunan ini bertujuan untuk memberikan manfaat yang seluas-luasnya bagi masyarakat, namun dalam skala yang

¹⁹ Lihat Peraturan Daerah No 8 Tahun 2016 Tentang RPJMD.

²⁰ Wawancara dengan Bapak Jaus Man, Sebagai salah satu staf Bapelitbangda, Kantor Bapelitbangda, 11 Juli 2018.

²¹ Lihat situs resmi Pemkab Padang Pariaman, diakses pada tanggal 27 Desember 2017.

lebih luas dapat juga mendukung kemajuan masyarakat di bidang sosial, ekonomi, kesehatan, dan pendidikan. Serta poin penting dalam pembangunan ini adalah menurunkan angka kemiskinan.

Tahun 2015, tercatat angka kemiskinan di Kabupaten Padang Pariaman masih besar yaitu 10% atau setara dengan 45.876 jiwa. Sehingga ini menjadi target sasaran yang tertuang dalam perda APBD 2017 dan menjadi kewajiban pemerintah Kabupaten Padang Pariaman²². Jumlah mereka yang masih tergolong miskin ini seharusnya bisa menjadi fokus perhatian pemerintah kabupaten tersebut untuk mengentaskannya dan mengeluarkan mereka dari jerat kemiskinan yang bisa jadi karena permasalahan struktural dan kultural yang masih mereka hadapi yang menyebabkan mereka tetap miskin.

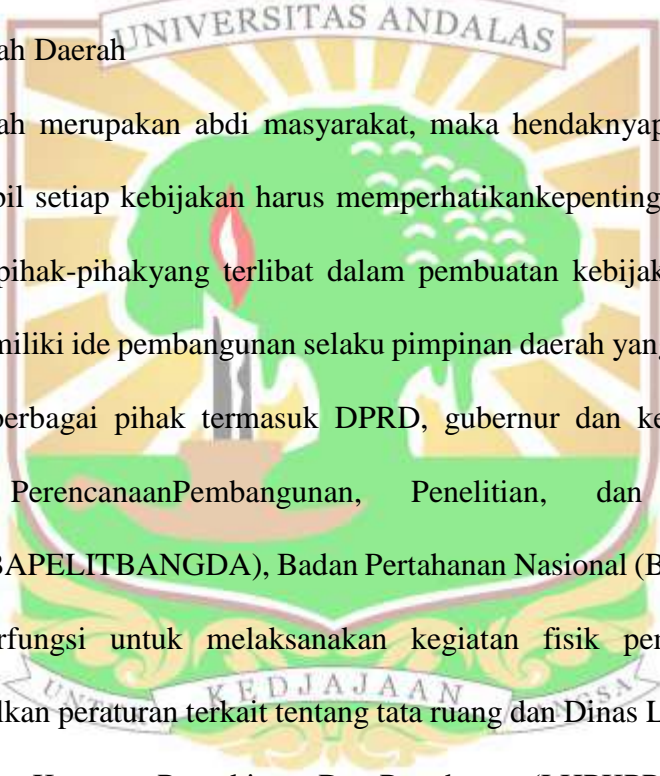
Dalam kawasan Tarok City, berupa pembangunan lokasi pendidikan, kesehatan dan tempat pelatihan terpadu di Kabupaten Padang Pariaman tentu dengan tujuan untuk menghadirkan situasi kehidupan di masa depan yang membawa multi efek bagi kesejahteraan masyarakat. Obsesi, visi dan orientasi besar di atas kini sudah dilakukan berbagai persiapan, misalnya pembuatan site plan, peta wilayah, akses jalan, lobby dan komitmen beberapa lembaga nasional dan perguruan tinggi yang kelak akan mengisi lokasi Tarok City. Seperti Universitas Negeri Padang, UIN Imam Bonjol, Institut Seni, Politeknik Negeri Padang dan beberapa Pusdiklat Tingkat Pusat²³.

²² Lihat Minangkabau *News*, Rencana Pembangunan kawasan Tarok City akan rubah wajah Padang Pariaman, diakses pada tanggal 29 Desember 2017, Pukul 13:00 WIB.

²³ Lihat wordpress, Tarok City (Membangun Masa Depan Dari Masa Depan), diakses pada tanggal 22 Juli 2018.

Dibalik obsesi, visi dan orientasi besar yang diimpikan oleh pemerintah, sesuai dengan sifat umum kebijakan yang kompleksitas, proses perumusan kebijakan melibatkan banyak pihak dalam masyarakat. Keterlibatan antara satu pihak dengan pihak lain bergantung pada tingkat pengetahuan, kesempatan, dan kewenangan atau kekuasaan pada pihak tersebut. *Stakeholder* yang terlibat dalam proses kebijakan rencana pembangunan Tarok City di Kabupaten Padang Pariaman ini yaitu:

1. Pemerintah Daerah



Pemerintah merupakan abdi masyarakat, maka hendaknya pemerintah dalam mengambil setiap kebijakan harus memperhatikan kepentingan orang banyak. Adapun pihak-pihak yang terlibat dalam pembuatan kebijakan adalah bupati yang memiliki ide pembangunan selaku pimpinan daerah yang dikoordinasikan dengan berbagai pihak termasuk DPRD, gubernur dan kementerian terkait, Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (BAPELITBANGDA), Badan Pertahanan Nasional (BPN), Dinas PUPR yang berfungsi untuk melaksanakan kegiatan fisik pembangunan serta mengusulkan peraturan terkait tentang tata ruang dan Dinas Lingkungan Hidup Perumahan Kawasan Pemukiman Dan Pertahanan (LHPKPP).

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPRD Padang Pariaman bertugas untuk melegalkan suatu dokumen perencanaan sehingga jadi perda. DPRD memiliki peranan yang penting sebagai perwakilan rakyat dalam menyalurkan aspirasinya. DPRD haruslah tetap menjadi cerminan masyarakat yang diwakilinya dalam membuat suatu

kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan hidup orang banyak (rakyat), sehingga untuk dapat memenuhi keinginan tersebut DPRD harus melakukan komunikasi dengan masyarakat guna mencari masukan dalam proses perumusan. Hal ini dimungkinkan dalam rangka mencari serta menggali apa yang menjadi keinginan masyarakat. DPRD yang dimaksud yaitu ketua DPRD Faisal Arifin, komisi III John Hendri yang membidangi rencana pembangunan dan peraturan

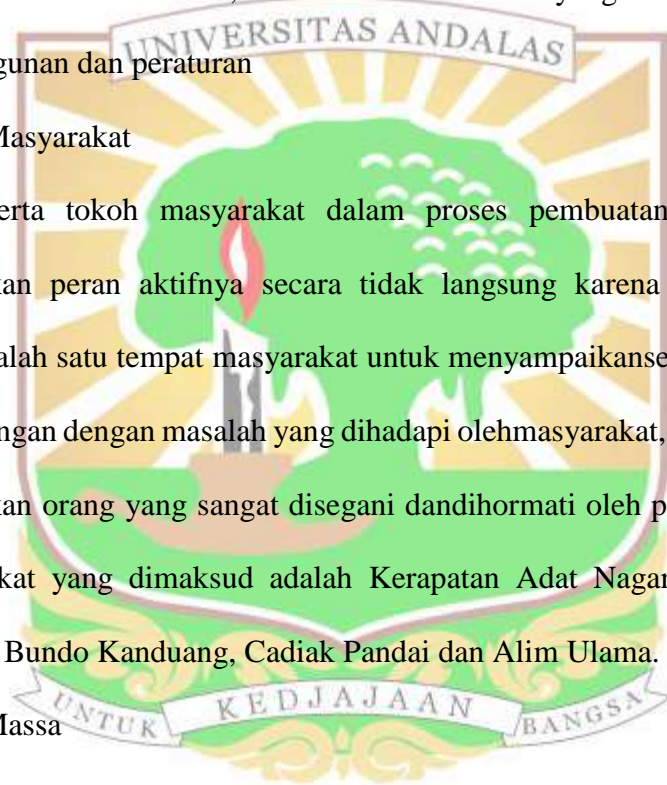
3. Tokoh Masyarakat

Peran serta tokoh masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan sangat diharapkan peran aktifnya secara tidak langsung karena tokoh masyarakat adalah salah satu tempat masyarakat untuk menyampaikan segala sesuatu yang berhubungan dengan masalah yang dihadapi oleh masyarakat, tokoh masyarakat merupakan orang yang sangat disegani dan dihormati oleh pemerintah. Tokoh masyarakat yang dimaksud adalah Kerapatan Adat Nagari (KAN), Niniak Mamak, Bundo Kanduang, Cadiak Pandai dan Alim Ulama.

4. Media Massa

Media dapat ikut berperan dalam proses pengambilan suatu kebijakan, karena media mengupas atau mengangkat isu-isu yang sedang hangat dibicarakan oleh masyarakat dan pemerintahan. Media massanya seperti berita Pariaman today, Portal berita jurnalis Sumbar, Portal berita Go Sumbar dan lainnya.

5. Kelompok Kepentingan



Dalam membuat suatu kebijakan pemerintah terkadang harus berhadapan dengan kekuatan-kekuatan yang tersembunyi, dimana kekuatan-kekuatan tersebut memanfaatkan keadaan yang tidak tertata dengan baik. Kelompok kepentingan tersebut dengan kata lain adalah kekuatan-kekuatan tersembunyi seperti Kelompok Forum Pembela Tanah Ulayat (FPTU).

Namun tentunya dibutuhkan keterlibatan *stakeholder* atau pemangku kepentingan yang profesional, artinya dapat mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi²⁴. Perumus kebijakan dalam hal ini eksekutif dan legislatif akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan, karena masing-masing aktor ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui apa alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Pada kondisi ini, pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antara aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut, dalam proses inilah para aktor baik eksekutif maupun legislatif memperjuangkan kepentingan untuk diterima dalam sebuah persidangan²⁵. Untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan yang berlebihan maka kekuasaan itu dipisah-pisahkan. Sesuai dengan konsep "*trias politica*" kekuasaan negara dibagi atas tiga yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dengan adanya pemisahan tersebut maka akan ada "*check and balance*" karena masing-masing kekuasaan dapat saling mengawasi dan terdapat pertimbangan kekuasaan antara lembaga tersebut.

²⁴Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, Jakarta: Salemba Humanika, 2012, hlm. 112.

²⁵Winarno, *Op.Cit.* hlm. 114.

Namun usaha untuk rencana pembangunan ini terdapat pro kontra yang dihadapi pemerintah terkait kebijakan yang akan dilakukan, karena kebijakan yang dirumuskan ditolak. Terutama sikap penolakan warga terkait dengan anggapan tanah ulayat yang dimiliki nenek moyangnya. Walaupun kawasan Tarok City merupakan Tanah Negara seluas 697 Ha yang peruntukkan dan pemanfaatannya sudah diserahkan kepada Bupati Padang Pariaman sesuai dengan RTRW 2010-2030 pusat pendidikan terpadu dan Perdakan No 5 Tahun 2011. Atinya terdapat perbedaan tafsir dan ada dua versi dalam persoalan tanah ini, dimana masyarakat menganggap tanah ulayat, sementara pemerintah mengatakan tanah negara. Kondisi pemerintah di daerah saat ini sedang mengalami tantangan besar. Di satu sisi mereka harus siap menerapkan desentralisasi, yang juga berarti memainkan peranan melebihi apa yang selama ini dijalankannya. Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah selalu diragukan kapasitasnya dalam menjalankan desentralisasi.

Sehingga nilai-nilai budaya yang dianut dan dipedomi serta sikap, cara pandang dan pola fikir (*mindset*) dapat mempengaruhi atau memperhambat pembangunan yang sedang di rencanakan. Pada saat ini alih fungsi lahan yang semulanya dianggap baik-baik saja dan sudah disetujui oleh niniak mamak dan KAN (Kerapatan Adat Nagari), namun pada akhirnya memutuskan untuk menolak pembangunan. Berdasarkan observasi yang sudah peneliti lakukan pada tanggal 2 Februari 2018, dilihat dari proses kebijakannya, untuk menyukseskan pembangunan pemerintah telah melakukan pertemuan-pertemuan dengan berbagai pihak yang akan bekerja sama dan awalnya

keseluruhan masyarakat sudah menyetujui pembangunan tersebut.

Pertemuan itu sudah dilakukan empat kali dan banyak di hadiri oleh niniak mamak. Pertemuan pertama menghasilkan persetujuan dari seluruh Kan dan dikeluarkan surat bahwa masyarakat sudah menyetujui. Pertemuan yang paling banyak di hadiri yaitu pada pertemuan ketiga yang berlokasi di Masjid Raya Kapalo Hilalang sekitar 150 orang²⁶.

Berbagai indikasi ini, pada akhirnya banyak mendatangkan respon dari masyarakat. Salah satu bentuk realisasi penolakan ini telah dilakukan oleh ratusan masyarakat Nagari Kapalo Hilalang yang menamakan diri atau tergabung dalam kesatuan Forum Pembela Tanah Ulayat (FPTU) dengan menggelar aksi unjuk rasa di kompleks kantor DPRD Padang Pariaman pada tanggal 27 september 2017²⁷. Dalam aksinya, pendemo meminta agar DPRD Padang Pariaman membatalkan rencana pembangunan Tarok City. Forum ini bertujuan untuk mengembalikan lahan yang sudah diolah pemerintah dan belum juga mendapatkan ganti rugi²⁸.

Gambar 1.2: Foto penolakan masyarakat dalam rencana pembangunan

²⁶ Wawancara dengan Taufik, Wali Nagari di Kapalo Hilalang pada tanggal 2 Februari 2018.

²⁷ Lihat Pariaman today, Demonstran Kapalo Hilalang Minta Pemerintah Batalkan Rencana Pembangunan Tarok City, diakses pada tanggal 29 Desember 2017, pukul 14:00 WIB.

²⁸ Wawancara dengan bapak Alfikri, Sebagai ketua kelompok FPTU pada tanggal 2 Februari 2018.



Sumber: Berita Pariaman Today

Dari permasalahan di atas terlihat bahwa kebijakan rencana pembangunan kawasan pendidikan terpadu Tarok City tidak direspon baik secara luas oleh masyarakat. Artinya negara telah melakukan tindakan yang tidak benar terhadap masyarakat sehingga muncul protes. Padahal dalam proses perumusan kebijakan ini memiliki tujuan dan output yang sangat strategis dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya Kabupaten Padang Pariaman. Menurut peneliti berasumsi bahwa rangkaian proses formulasi rencana pembangunan tersebut menunjukkan ada proses yang sangat menarik. Karena formulasi ini merupakan langkah awal dalam keberhasilan pembangunan dan mengedepankan kepentingan publik yang berarti memang berhubungan erat dengan hajat hidup mereka. Manakala formulasi kebijakan tidak dilakukan secara tepat maka hasil kebijakan yang dirumuskan tidak akan bisa mencapai sasaran optimal. Artinya pembangunan ini harus melibatkan aktor-aktor tingkat bawah.

1.2 Rumusan Masalah

Perencanaan program pembangunan oleh pemerintah sering tidak mampu menterjemahkan aspirasi, keinginan, dan kebutuhan masyarakat. Di satu sisi, pemerintah telah menanamkan investasinya kepada publik dalam bentuk pengadaan prasarana pendidikan dan kesehatan di kawasan Tarok City demi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Namun di sisi lain, akibat terputusnya rantai informasi antara pemerintah dan masyarakat seringkali berdampak terhadap perilaku masyarakat yang kontra terhadap pengadaan prasarana pelayanan publik yang telah dilakukan oleh pemerintah²⁹. Suatu kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah dapat menguntungkan dan merugikan masyarakat.

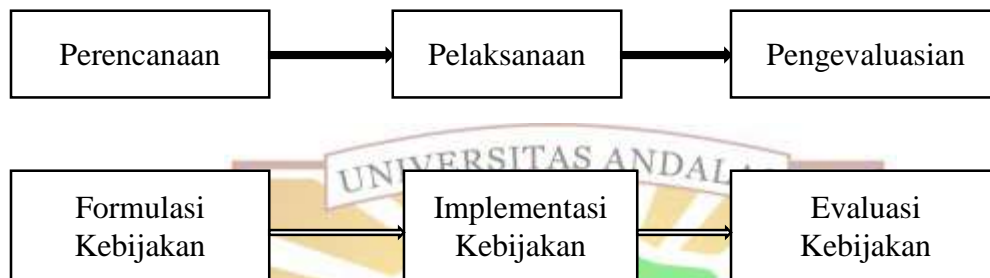
Dalam proses pembangunan kawasan pendidikan terpadu Tarok City Kenagarian Kapalo Hilalang, Kecamatan 2x11 Kayu Tanam Padang Pariaman proses pembangunan mengalami hambatan yaitu sempat berhenti sementara tahun 2017 walaupun pada akhirnya pembangunan ini dilanjutkan kembali tahun 2018. Karena kawasan pendidikan terpadu Tarok City seluas 697 hektar merupakan tanah negara yang menurut undang-undang merupakan kewenangan Bupati Padang Pariaman untuk penggunaannya.

Walaupun pemerintah menang atas tanah tersebut, jika dilihat dari tahap formulasi kebijakan, terdapat permasalahan dalam tahap formulasi Tarok City yang harusnya diantisipasi terlebih dahulu. Permasalahan pertama adalah adanya keterlambatan dalam proses penetapan Ranperda RDTR kawasan Tarok City menjadi

²⁹ Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 25.

perda. Artinya belum disahkan RDTR tersebut, karena pada dasarnya proses kebijakan publik harus sesuai dengan prosedur dibawah ini:

Tahap-tahap kebijakan publik³⁰:



Sesuai dengan konsep kebijakan publik, perencanaan pembangunan kawasan pendidikan terpadu Tarok City belum matang namun sudah ada pelaksanaan berupa eksekusi lahan seluas 75 meter dengan panjang 3 kilometer³¹ sehingga mempengaruhi ekonomi dan sosial di masyarakat.

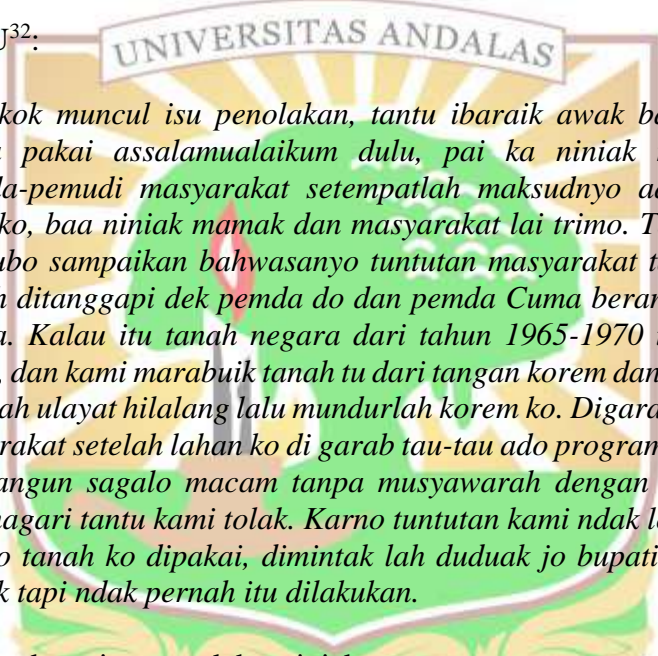
Permasalahan yang kedua adalah masih adanya perbedaan pandangan/persepsi antara penentu kebijakan dengan masyarakat sehingga berdampak pada penolakan masyarakat yang terlibat dalam aksi unjuk rasa. Guna memperjuangkan kepentingannya masyarakat melibatkan diri dalam Forum Pembela Tanah Ulayat (FPTU). Dalam rencana pembangunan kawasan pendidikan terpadu Tarok City yang bertaraf nasional, tentu memang menjadi pusat perhatian dari berbagai pihak, dibalik kelancaran pemerintah dalam lobbynya tentu ada juga kendala dalam memformulasikan kebijakan khususnya kontra dari tokoh masyarakat dan niniak

³⁰ Winarno, *Op.Cit.*, hlm. 30.

³¹Lihat Berita Radio Republik Indonesia, Pembangunan Kawasan Pendidikan Terpadu Tarok City Padang Pariaman, diakses pada tanggal 29 juli 2018, pukul 15:20 WIB.

mamak. Sesuai dengan hasil wawancara saya dengan beberapa tokoh masyarakat yang tergabung dalam FPTU (forum pembela tanah ulayat) dan mengatakan bahwa masih belum menerima pembangunan walaupun pembangunannya sudah dilanjutkan kembali.

Berikut wawancara yang telah peneliti lakukan dengan Muhammad Ali sebagai Sekretaris FPTU³²:



..Baa kok muncul isu penolakan, tantu ibaraik awak barumah harusnyo pemda pakai assalamualaikum dulu, pai ka niniak mamak termasuk pemuda-pemudi masyarakat setempatlah maksudnyo ado rencana kami takah ko, baa niniak mamak dan masyarakat lai trimo. Tapi dalam hal iko kito cubo sampaikan bahwasanyo tuntutan masyarakat takah ko, tapi ndk pernah ditanggapi dek pemda do dan pemda Cuma beranggapan itu tanah negara. Kalau itu tanah negara dari tahun 1965-1970 tanah tu dikuasai korem, dan kami marabuik tanah tu dari tangan korem dan manyatoan kalau itu tanah ulayat hilalang lalu mundurlah korem ko. Digarablah lahan ko dek masyarakat setelah lahan ko di garab tau-tau ado program dari pemda akan membangun sagalo macam tanpa musyawarah dengan niniak mamak jo anak nagari tantu kami tolak. Karno tuntutan kami ndak lo muluk-muluk do kok iyo tanah ko dipakai, dimintak lah duduak jo bupati sameja jo niniak mamak tapi ndak pernah itu dilakukan.

..(munculnya isu penolakan ini karena tuntutan masyarakat tidak pernah ditanggapi oleh pemerintah daerah. Pemerintah beranggapan tanah tersebut dimiliki oleh negara. Dulu tanah tersebut tahun 1965-1970 dikuasai oleh korem namun niniak mamak sudah berhasil merebut tanah itu kembali sehingga korem mundur. lalu lahan tersebut dikelola oleh masyarakat. Namun tiba-tiba ada program dari pemda untuk membangun tanpa musyawarah dengan niniak mamak tentu kami tolak, tuntutan kami tidak berlebihan cuma meminta mediasi bersama bupati untuk menyelesaikan persoalan).

³²Wawancara dengan Muhammad Ali yang merupakan sekretaris kelompok FPTU di Kecamatan Kayu Tanam, Nagari Kapalo Hilalang pada tanggal 2 Februari 2018.

Berdasarkan wawancara di atas, pemerintah nampaknya tidak merespon tuntutan masyarakat karena setiap melakukan pertemuan bapak bupati tidak pernah hadir dan hanya dihadiri oleh wakilnya saja, sehingga ini adalah salah satu yang memicu rasa ketidaknyaman masyarakat. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Easton bahwa kebijakan publik adalah apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah dan apa yang dilakukan oleh pemerintah³³.

Karena pada dasarnya pemerintah harus mampu menyelesaikan konflik terlebih dahulu sebelum pembangunan itu berjalan, agar tidak terjadinya permasalahan yang lebih besar diwaktu yang akan datang dan juga bisa mempertanggungjawabkan pembangunan yang dikelola sampai selesai tanpa ada masalah seperti gagalnya proyek Waterboom di depan Anai Resort, Asrama haji yang sudah terhenti di Kabupaten Padang Pariaman.

Pada dasarnya, keberhasilan pelaksanaan pembangunan masyarakat *Community Development* sangat bergantung kepada peranan pemerintah dan masyarakatnya. Keduanya harus mampu menciptakan sinergi, tanpa melibatkan masyarakat, pemerintah tidak akan dapat mencapai hasil pembangunan secara optimal.³⁴ Pembangunan hanya akan melahirkan produk-produk baru yang kurang berarti bagi masyarakatnya, tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Demikian pula sebaliknya, tanpa peran yang optimal dari pemerintah, pembangunan akan berjalan secara tidak teratur dan tidak terarah, yang akhirnya akan menimbulkan

³³ Agustino, *Op.Cit.*, hlm. 159.

³⁴ Sjafrizal, *Op.Cit.*, hlm. 30.

permasalahan baru. Selain memerlukan keterlibatan masyarakat, pembangunan juga membutuhkan strategi yang tepat agar dapat lebih efisien segi pembiayaan dan efektif dari segi hasil.

Pemilihan strategi pembangunan ini penting karena akan menentukan di mana peran pemerintah dan di mana peran masyarakat, sehingga kedua pihak mampu berperan secara optimal dan sinergi. Untuk keberhasilan pembangunan Tarok City agar sesuai yang diharapkan maka harus melibatkan tiga unsur masyarakat yakni, Tokoh Masyarakat, Cadiak Pandai, dan Alim Ulama serta melibatkan *stakeholder* lainnya dalam membangun kawasan Tarok City di kecamatan Kayu Tanam.

Ada pernyataan oleh Endarmy selaku anggota DPRD sumbar terkait rencana pembangunan kawasan pendidikan terpadu Tarok City yang peneliti kutip dari internet³⁵:

..Menurut Endarmy, pada konsepnya masyarakat Kayu Tanam setuju dengan pembangunan Tarok City karena dapat memajukan Padang Pariaman dibidang pendidikan diwilyah Sumatera Barat, dengan catatan harus membuka diri dan bermusyawarah dengan segala unsur terutama Tiga tungku sajarangan tanpa mengorbankan wali nagari sebagai pimpinan wilayah terendah

Berdasarkan kutipan di atas, sebenarnya tokoh masyarakat tidak akan menolak tapi dengan catatan pemerintah harus bertatap muka dengan seluruh lapisan masyarakat atau pemangku kepentingan lainnya. Nampaknya realita rencana pembangunan kawasan pendidikan terpadu Tarok City di Padang Pariaman ini tidak sesuai dengan

³⁵ Lihat Portal berita Jurnalis Sumbar, Pembangunan Tarok City jangan mengorbankan pembangunan sektor lain, diakses pada tanggal 20 April 2018, pukul 19:00, WIB.

konsep formulasi kebijakan, yang mana kebijakan yang dihasilkan hanya sepihak tanpa dikendalikan tokoh masyarakat seperti KAN, niniak mamak, kepemudaan dan lainnya. Ini terlihat pada saat pembangunan berhenti sementara di akhir tahun 2017, namun sekarang 2018 dilanjutkan kembali, dan tetap saja tokoh masyarakat belum sepenuhnya menerima. Karena apabila jika ide dan gagasan masih berbeda oleh *stakeholder* sekunder (kelompok kepentingan) maka sebegus apapun kebijakan yang sudah dibuat oleh pemerintah maka akan sulit untuk terimplementasi dengan baik.³⁶ Aspek formulasi kebijakan menjadi penting karena sebagai fundamental bagaimana pemerintah sebagai aktor utama dapat merangkul seluruh jaringan aktor kebijakan publik seperti aktor *privat* dan *Civil Society* dalam keberhasilan suatu kebijakan.

Berdasarkan pernyataan di atas, asumsi peneliti bahwa adanya keterlambatan dalam penetapan Ranperda RDTR menjadi perda namun sudah ada tahap pelaksanaan yang dilakukan berupa pendataran lahan seluas 75 meter dengan panjang 3 kilometer untuk akses jalan masuk yang sebelumnya itu merupakan perkebunan masyarakat sehingga ini mempengaruhi perekonomian masyarakat sekitarnya. Serta belum adanya persamaan mindset atau perbedaan pandangan antara penentu kebijakan dengan lingkungan masyarakat walaupun pada dasarnya rencana pembangunan kawasan pendidikan terpadu Tarok City sudah sesuai dengan dasar hukum yang ada seperti rancangan peraturan daerah tahun 2017 tentang rencana detail tata ruang dan peraturan zonasi kawasan Kayu Tanam tahun 2017-2037. Maka peneliti tertarik untuk

³⁶ Agustino, *Op.Cit.*, hlm. 161.

meneliti dan mengkaji tentang formulasi kebijakan rencana pembangunan kawasan Tarok City. Penelitian ini dimaksudkan untuk melihat apa yang sebenarnya terjadi dibalik proses formulasi yang dilakukan sehingga terjadi penolakan. Karena pada dasarnya suatu kebijakan dapat diformulasikan dengan baik untuk mencapai tujuan bersama berdasarkan kepentingan publik dalam rangka mensejahterakan rakyat.

Berdasarkan uraian permasalahan yang telah dijabarkan di atas, maka masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah: Bagaimana formulasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemkab Padang Pariaman dalam rencana pembangunan kawasan pendidikan terpadu Tarok City di Kenagarian Kapalo Hilalang, Kecamatan 2x11 Kayu Tanam Kabupaten Padang Pariaman?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan formulasi kebijakan terhadap rencana pembangunan kawasan pendidikan terpadu Tarok City di Kenagarian Kapalo Hilalang, Kecamatan 2x11 Kayu Tanam Kabupaten Padang Pariaman.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat :

1. Secara Akademik, penelitian ini dapat menjadi bahan untuk menambah khasanah keilmuan dibidang politik khususnya yang membahas formulasi kebijakan dan penelitian ini menjadi inspirasi peneliti lain untuk melakukan penelitian yang membahas formulasi kebijakan pembangunan dalam rencana pembangunan.
2. Secara Praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan manfaat untuk pemerintah Kabupaten Padang Pariaman sebagai bahan pertimbangan dalam

perencanaan pembangunan Kabupaten Padang Pariaman untuk menghasilkan kebijakan yang unggul serta mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

