

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Sejak runtuhnya rezim orde baru Presiden Soeharto pada tahun 1998 telah melahirkan sistem demokratisasi baru di Indonesia seperti halnya dalam hal kewenangan daerah dalam mengelola urusannya sendiri. Dengan diberlakukannya sistem otonomi daerah secara resmi pada tanggal 1 Januari 2001, memunculkan keinginan masyarakat di daerah untuk menggerakkan pemekaran daerah karena berbagai alasan<sup>1</sup>. Pemekaran yang diangkat terkait dengan ekspektasi-ekspektasi dan keluhan-keluhan ditingkat lokal. Ekspektasi lokal yang dimaksud adalah kemauan dan kemampuan daerah untuk membentuk dan memfungsikannya dalam rangka mewujudkan efektifitas yang lebih baik.

Pada tahun 1999, pemerintah pusat berperan dalam menentukan pemekaran daerah di Indonesia, namun setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, pemekaran wilayah dapat diusulkan oleh pemerintah daerah apabila memenuhi kriteria yang telah ditetapkan, yaitu dari segi luas daerah, jumlah penduduk, potensi daerah, kemampuan ekonomi, sosial politik, dan pertimbangan lain yang memungkinkan pemekaran wilayah dapat diselenggarakan.<sup>2</sup> Kebijakan ini diberlakukan karena banyaknya daerah yang berkeinginan untuk memekarkan daerahnya sehingga aturan dalam pemekaran

---

<sup>1</sup> HAW. Widjaja. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. (Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 74-75.

<sup>2</sup> Himawan Hariyoga, 2008, *Studi evaluasi (Impact) penataan daerah otonom baru tahun 2008*, Direktorat otonomi daerah deputy bidang pengembangan dan otonomi daerah, Jakarta.hlm. 4

suatu daerah diperketat dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Adanya bantuan pemerintah pusat untuk nagari/desa membuat pemerintah daerah dan masyarakat Sumatera Barat termotivasi untuk melakukan pemekaran nagari. Peluang untuk memekarkan nagari terbuka asal memenuhi persyaratan yang ditentukan. Gubernur Sumbar sudah menyurati kabupaten dan kota untuk melakukan penataan dan pemekaran nagari. Alasannya, jumlah masyarakat saat ini, tidak sebanding lagi dengan pelayanan yang dapat diberikan.

Proses pemekaran dimulai dari kesepakatan elemen nagari dan jumlah penduduk memenuhi syarat, kemudian diusulkan kepada Pemprov Sumbar. Setelah mendapatkan persetujuan rekomendasi pemekaran, maka akan dilahirkan peraturan Bupati. Selain dari pertimbangan dana, hal pokok untuk melakukan pemekaran nagari adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemekaran nagari hanyalah menyangkut wilayah administratif, bukan wilayah kesatuan hukum adat. Harus menjadi pertimbangan, apakah dengan pemekaran tersebut pelayanan kepada masyarakat akan meningkat, kesejahteraan akan bertambah, atau kebutuhan masyarakat akan terpenuhi.<sup>3</sup>

Terkait dengan isu pemekaran bagi beberapa wilayah di Kabupaten Pasaman menimbulkan sebuah pertanyaan besar, isu pemekaran ini selalu berada dalam pola yang sama. Isu pemekaran menjadi topik panas, terutama dalam isu politik, terlihat calon anggota legislatif berlomba berebut panggung untuk menyampaikan isu pemekaran, dengan tujuan utamanya mendapat perhatian konstituen atau masyarakat. Dalam mini riset yang dilakukan ditemukan beberapa

---

<sup>3</sup> Harian Haluan.com, Pemekaran Nagari Tanpa Merusak Adat, diakses pada hari kamis, 27 Februari 2020 pukul 20.00

*point* penting dalam mengevaluasi pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB), yang mana terdapat banyak masalah dalam implementasi dan *output* dari kebijakan ini. Keputusan pemerintah pusat dalam hal moratorium pemekaran wilayah adalah sebuah langkah yang tepat.<sup>4</sup>

Demokratisasi membawa perubahan dalam sistem pemerintahan yang semula sentralistis menjadi desentralistis. Implikasinya, terjadi pergeseran fokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Desentralisasi memiliki pengertian yakni penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan desentralisasi<sup>5</sup> dalam era transisi mempunyai arti khusus bagi perkembangan sistem pemerintahan daerah di Indonesia karena kebijakan ini menjadi landasan yuridis pergeseran paradigma sentralistis kearah desentralistis. Pemberlakuan kebijakan ini seolah-olah membawa harapan baru bagi pengaturan pola hubungan antara pusat dan daerah yang lebih demokratis.<sup>6</sup> Adapun urusan-urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke daerah sebagai berikut, pertama urusan wajib yang meliputi pendidikan, pemuda dan olahraga, kesehatan, pekerjaan umum, lingkungan hidup, perumahan, penanaman modal, UKM, kependudukan, tenaga kerja dan transmigrasi, pemberdayaan perempuan, keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informasi (kominfo), pertanahan, kesatuan bangsa, pemberdayaan masyarakat desa, sosial, industri dan perdagangan. Otonomi Daerah juga

---

<sup>4</sup><https://www.ajnn.net/news/parameter-institute-isu-pemekaran-jadi-dagangan-politik-para-elit/index.html> diakses pada hari kamis, 27 Februari 2020 pada pukul 20.30.

<sup>5</sup> Haris, Syamsuddin. 2007. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta. LIPI Press, hlm.34

<sup>6</sup> Layla Sabeita El Fitri, Irwan Noor, Suwondo. 2013. Pemekaran Kecamatan Dalam Peningkatan Pelayanan Kependudukan. *Jurnal Administrasi Publik*. 1 (3). hlm.1.

menempatkan revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah ini sebagai satu prioritas dalam pembangunan nasional. Revitalisasi tersebut diarahkan untuk:

1. Memperjelas pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan;
2. Mendorong kerjasama antar pemerintah daerah;
3. Menata kelembagaan pemerintah daerah agar lebih efektif dan efisien;
4. Meningkatkan kualitas aparatur pemerintah daerah;
5. Meningkatkan kapasitas keuangan pemerintah daerah; serta
6. Menata daerah otonom baru (DOB).

Tujuan tersebut seperti dijelaskan dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014 adalah:

1. Mewujudkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat.
3. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik.
4. Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah.
5. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan.
6. Memelihara keunikan dan kekhasan adat-istiadat, tradisi dan budaya daerah.

Semangat otonomi daerah itu sendiri salah satunya bermuara kepada keinginan daerah untuk memekarkan diri yang kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan, Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 tentang Tata Cara

Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah<sup>7</sup>. Dalam prakteknya, pemekaran daerah jauh lebih mendapat perhatian dibandingkan penghapusan ataupun penggabungan daerah. Dalam PP tersebut, daerah berhak mengajukan usulan pemekaran terhadap daerahnya selama telah memenuhi syarat teknis, administratif, dan fisik dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat yang ada diwilayahnya. Syarat teknis antara lain ialah kemampuan ekonomi, sosial, budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan dan keamanan. Secara administratif antara lain ialah persetujuan dari DPRD, Bupati/Walikota dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Tuntutan pemekaran wilayah sebenarnya bisa dilakukan baik dalam status daerah otonom ataupun status wilayah administratif. Tuntutan untuk menjadi daerah otonom diawali terlebih dahulu dengan terbentuknya beberapa provinsi administratif maupun kabupaten dan kecamatan. Penetapan wilayah administratif tersebut merupakan suatu proses penting untuk mendewasakan dan memperkuat kemampuan provinsi/kabupaten/kecamatan tersebut agar suatu saat dapat menjadi daerah otonom. Pertimbangan ini penting mengingat banyak daerah otonom, baik tingkat propinsi maupun kabupaten/kecamatan yang belum memiliki kemampuan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Pengelolaan pemerintahan dan pembangunan diserahkan kepada daerah kota maupun kabupaten yang disertai dengan pemberian kewenangan dalam mengusahakan tersedianya sumber pembiayaan untuk melaksanakan pengelolaan tersebut. Sumber pembiayaan

---

<sup>7</sup> NiLuh Putu Suartami Dewi dan Ni Made Ari Yuliantini Griadhi, 2015, *Analisis Yuridis Terkait Pemekaran Daerah Berdasarkan Prinsip Otonomi Daerah*, <http://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/viewFile/15236/10092>, diakses tanggal 10 Januari, pukul 14:39

pengelolaan tersebut dapat bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), bantuan dari pemerintah pusat, dan sumber lain yang sah.

Berdasarkan ketentuan tersebut nyatalah bahwa tujuan pemekaraan daerah adalah untuk melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh wilayah dan membina kestabilan politik dan kesatuan bangsa serta menjamin perkembangan dan pembangunan daerah yang dilakukan dengan azas dekonsentrasi. Pemekaran daerah dalam tatanan filosofis yang dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Argumentasi ini didasarkan atas beberapa demisi. Pemekaran akan mempersingkat rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, khususnya pada wilayah-wilayah yang belum terjangkau oleh fasilitas pemerintahan. Pemekaran daerah juga diaspirasikan untuk memperbaiki pemerataan pembangunan. Berdasarkan pengalaman dimasa lalu, daerah-daerah yang terbangun hanya daerah yang berdekatan dengan ibukota pemerintahan daerah. Pemekaran daerah memungkinkan sumber daya mengalir ke daerah yang masih belum berkembang.<sup>8</sup>

Salah satu bentuk dari pemekaran nagari adalah Nagari Tanjung Baringin. Nagari Tanjung Baringin merupakan salah satu nagari di wilayah Kecamatan Lubuk Sikaping dengan jumlah penduduk 11.646 jiwa, terdiri dari laki-laki 5.341 jiwa dan perempuan 6.094 jiwa, yang pada awalnya pada tahun 2010 sejumlah 9.013 jiwa. Pusat pemerintahan Kecamatan berada di Lubuk Sikaping dengan

---

<sup>8</sup>Arenawati. 2014. *Administrasi Pemerintahan Daerah: Sejarah, Konsep dan Penatalaksanaan di Indonesia*. Yogyakarta. Graha Ilmu. Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian*. Jakarta. PT. Rineka Cipta, hlm. 54.

jarak lebih kurang 6 km dari Kantor Bupati. Potensi yang dimiliki cukup beragam antara lain bidang pertanian, perkebunan, perikanan, dan berbagai macam hasil home industri seperti makanan ringan dan sebagainya, namun sektor pertanian dan perikanan merupakan potensi yang paling menonjol di Nagari Tanjuang Baringin. Sejalan dengan memperhatikan kemajuan ekonomi, potensi nagari, sosial budaya, serta rentang kendali penyelenggaraan pemerintah di nagari, perlu dilakukan pengembangan atau pemekaran Nagari, disisi lain mengingat jarak tempuh kantor walinagari terlalu jauh dan cukup luasnya wilayahnya maka perlu diadakan pemekaran nagari. Sebelum pemekaran pelayanan publik di nagari Tanjuang Baringin juga kurang memuaskan masyarakat serta kurang juga responibilitas dari pemberi pelayanan (perangkat nagari). Akhirnya pada tanggal 10 Mei 2017 resmilah Nagari Tanjuang Baringin dimekarkan menjadi 3 wilayah yaitu Nagari Tanjuang Baringin Utara, Nagari Tanjuang Baringin Induk, dan Nagari Tanjuang Baringin Selatan. Guna memenuhi harapan masyarakat di nagari yang menginginkan sebuah pelayanan yang lebih berkualitas.

Sesuai Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Pasaman Nomor 21 tahun 2017 tentang Pembentukan Nagari Persiapan di Kabupaten Pasaman bahwa berdasarkan hasil kajian Tim Verifikasi Pemekaran Nagari Kabupaten Pasaman, nagari pemekaran tersebut telah memenuhi persyaratan untuk ditetapkan menjadi nagari persiapan. Nagari persiapan mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat serta mempercepat pelayanan kepada masyarakat dengan baik. Untuk mengendalikan struktur pemerintahan nagari tentu diperlukan aparat yang tangguh

dan terampil, organisasi pemerintahan yang mantap, mekanisme kerja yang efektif, keuangan yang memadai dan didukung dengan sarana dan prasarana, serta kinerja yang memadai, akan dapat menciptakan kinerja nagari dan efektivitas pelayanan masyarakat serta percepatan pembangunan demi menciptakan kepuasan bagi masyarakat<sup>9</sup>.

Studi kerjasama yang dilakukan antara David Jackson et. Al (2008), Bappenas dan UNDP dalam menjelaskan hasil-hasil pemekaran menemukan bahwa sepanjang tahun 2000 hingga 2005 secara umum Daerah Otonom Baru (DOB) menunjukkan keadaan yang tidak lebih baik dibandingkan dengan daerah induknya. Pada aspek ekonomi, pertumbuhan ekonomi Daerah Otonom Baru (DOB) relatif belum stabil dan perannya juga lebih kecil bila dibandingkan dengan wilayah lainnya. Meskipun terjadi *trend* penurunan, tingkat kemiskinan masih relatif lebih tinggi. Pengukuran tingkat kesejahteraan melalui PDRB per Kapita masih mengalami ketertinggalan jika dibanding dengan daerah induk. Tingkat pendidikan jika dilihat dari aspek pelayanan publik, masih menunjukkan bahwa DOB belum berkembang sesuai dengan harapan. Parameter yang dapat digunakan dapat dilihat dari ketersediaan tenaga pendidik tingkat menengah maupun infrastruktur pendukung yang masih kurang. Sejalan dengan hal tersebut, dari segi kesehatan, ditemukan bahwa jumlah tenaga kesehatan masih kurang. Ditinjau dari pelayanan publik salah satunya sarana jalan menunjukkan bahwa kualitas jalan DOB masih rendah dibanding daerah induknya.

---

<sup>9</sup>Kaloh. J. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam MenjawabKebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, hlm.32.



Namun pada Nagari Tanjuang Baringin, pemekaran memiliki dampak yang positif. Terbukti dengan lebih majunya nagari persiapan dari pada nagari induk, salah satu bukti nyata inovasi yang dilakukan nagari persiapan adalah dengan meluncurkan aplikasi “E-Tanbertara”, yaitu aplikasi khusus untuk masyarakat Nagari Persiapan Tanjuang Baringin Utara yang ingin mengurus surat-surat di nagari. Melalui aplikasi ini masyarakat hanya perlu memasukkan data yang dibutuhkan, ketika server di nagari telah mengizinkan maka masyarakat bisa langsung pencetak surat tersebut, atau member tanda sehingga petugas nagari akan mencetak dan mengantarkan surat tersebut kepada yang membutuhkan. Begitu juga pada Nagari Persiapan Tanjuang Baringin Selatan, wilayah yang luas dengan diselingi hutan dan perkebunan membuat masyarakat sulit untuk menjangkau Kantor Walinagari. Sejak adanya pemekaran masyarakat menjadi lebih mudah menjangkau lokasi Kantor Walinagari karena letak Kantor Walinagari Persiapan berada ditengah-tengah nagari persiapan tersebut. Terlebih lagi dengan pengangkatan perangkat nagari yang terdiri dari warga di nagari persiapan tersebut, sehingga untuk masyarakat yang ingin melakukan kepengurusan surat-surat yang dirasa bisa hanya melalui perangkat dapat menitipkan fotokopi KK kepada perangkat nagari yang ada disekitar rumahnya.

Bertitik tolak dari permasalahan tersebut diatas, peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian pada Nagari Tanjuang Baringin. Untuk melihat bagaimana Implikasi pemekaran dan inovasi-inovasi ini memberikan dampak pada pelayanan di nagari. Kemudian peneliti akan menuangkannya dalam bentuk skripsi dengan

judul: *Implikasi Pemekaran Nagari pada Aspek Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Studi Kasus Nagari Tanjung Baringin Kec. Lubuk Sikaping).*

## **1.2 Perumusan Masalah**

Pemerintah Kabupaten Pasaman, berencana memekarkan sejumlah nagari induk di daerah guna meningkatkan pelayanan publik bagi masyarakat nagari. Kasubbag pembinaan administrasi pemerintahan nagari pada bagian pemerintahan nagari (Pemnag) Pemkab Pasaman, mengatakan pemekaran sejumlah nagari tersebut bertujuan untuk mewujudkan efektifitas penyelenggaraan pemerintah nagari demi mempercepat peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat nagari, meningkatkan tata kelola pemerintahan nagari dan meningkatkan daya saing masyarakat. Adapun dasar hukumnya, UU Nomor 23 tahun 2014 tentang desa, dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 43 tahun 2014 tentang pelaksanaan undang-undang Desa, diperbarui dengan PP Nomor 47 tahun 2015 dan Peraturan Bupati Pasaman Nomor 21 tahun 2017 tentang Pembentukan Nagari Persiapan di Kabupaten Pasaman.

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 21 tahun 2017 tentang Pembentukan Nagari Persiapan di Kabupaten Pasaman bahwa nagari pemekaran dapat dibentuk apabila berdasarkan hasil kajian Tim Verifikasi Pemekaran Nagari Kabupaten Pasaman, nagari pemekaran tersebut telah memenuhi persyaratan untuk ditetapkan menjadi nagari persiapan. Nagari persiapan mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat serta

mempercepat pelayanan kepada masyarakat dengan baik. Salah satu nagari yang mengalami pemekaran adalah Nagari Tanjuang Baringin. Nagari Tanjuang Baringin merupakan nagari yang memiliki wilayah yang sangat luas, yang terdiri dari 8 jorong dengan jumlah penduduk 11.646 jiwa atau 2.654 KK.<sup>10</sup> Jumlah ini dinilai terlalu besar untuk sebuah nagari sehingga kemudian dimekarkan menjadi 3 (tiga) nagari. Nagari Tanjuang Baringin dipecah menjadi 3 (tiga) nagari. *Pertama* Nagari Tanjuang Baringin Induk, *kedua* Nagari Tanjuang Baringin utara, *ketiga* Nagari Tanjuang Baringin Selatan. Dengan pemekaran tersebut diharapkan pelayanan yang diberikan akan lebih maksimal, sehingga tujuan dari pemekaran tersebut dapat terpenuhi.

Umumnya daerah otonom baru hasil pemekaran menghadapi permasalahan lebih rumit dibandingkan dengan daerah otonom lama, tak terkecuali untuk wilayah terkecil seperti nagari sekalipun. Masalah yang dihadapi mencakup beberapa hal, seperti di bidang pemerintahan, keterbatasan sumber daya aparatur yang dimiliki berupa kualifikasi, administratif, jumlah, serta infrastruktur fisik pendukung pemerintahan, seperti gedung dan peralatan kantor. Dari segi pelayanan publik, dari segi kuantitas (jumlah) dan kualitas (mutu) aparat masih sangat terbatas dan kurang respon, karena masih memiliki ketergantungan kepada daerah induk. Namun pada Nagari Tanjuang Baringin, pemekaran justru memberikan dampak yang positif, dengan berbagai inovasi yang dilakukan perangkat nagari persiapan. Untuk itu peneliti kemudian memunculkan pertanyaan penelitian yaitu: “Bagaimana Implikasi pemekaran bagi Nagari

---

<sup>10</sup> Daftar Mutasi Penduduk dan KK Nagari Tanjuang Baringin Bulan November 2019

Tanjung Baringin secara keseluruhan dalam bidang penyelenggaraan pelayanan publik?”

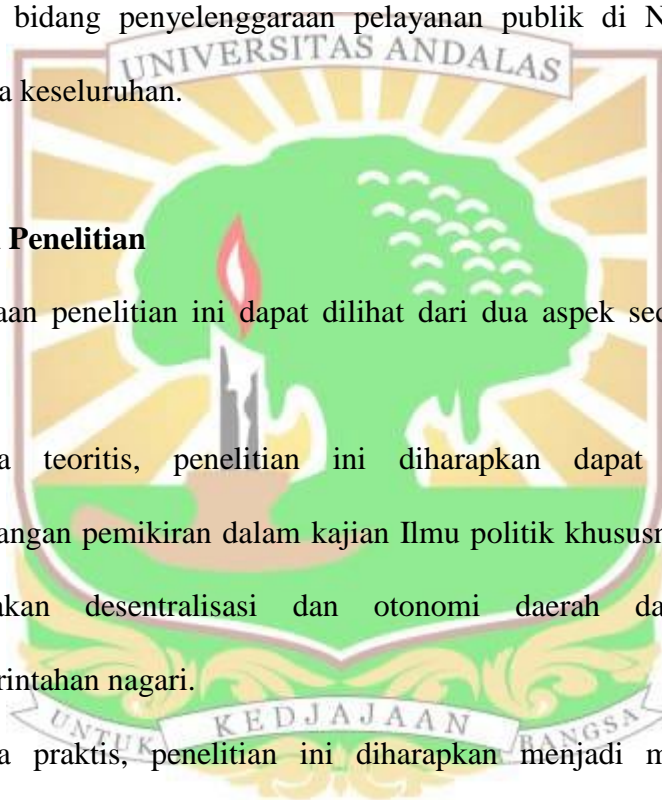
### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut: Mendeskripsikan implikasi pemekaran Nagari dalam bidang penyelenggaraan pelayanan publik di Nagari Tanjung Baringin secara keseluruhan.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini dapat dilihat dari dua aspek secara teoritis dan secara praktis.

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam kajian Ilmu politik khususnya mengenai kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dalam bentuk pemerintahan nagari.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi masukan atau referensi bagi pemerintah maupun daerah-daerah lain yang ingin menjadi daerah otonom baru untuk dapat mempertimbangkan kemungkinan layak atau tidak untuk dimekarkan baik secara teknis, administratif, maupun fisik.



## 1.5 Manfaat Hasil Penelitian

### 1. Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumber pengetahuan dan bahan literasi bagi masyarakat umum tentang dampak kebijakan pemekaran nagari pada aspek pelayanan publik di Nagari Tanjuang Baringin Kecamatan Lubuk Sikaping Kabupaten Pasaman.

### 2. Manfaat Praktis

Praktisnya, penelitian ini dapat dijadikan sebagai pemberi masukan, saran sekaligus kritikan terhadap perangkat pemerintah nagari terkait pemekaran nagari yang memberi dampak yang besar terhadap pelayanan publik seperti mempermudah akses pelayanan, guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat berdasarkan pertimbangan syarat-syarat dan ketentuan yang berlaku yang ada di Kecamatan Lubuk Sikaping.

