

# POLITIK PEMEKARAN NAGARI (STUDI KASUS PEMBENTUKAN 43 PEMERINTAHAN NAGARI DI KABUPATEN PADANG PARIAMAN TAHUN 2013–2016)

Noval Prasetyo

[novalprasetyo0@gmail.com](mailto:novalprasetyo0@gmail.com)

Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas

## ABSTRAK

Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman menginisiasi “penataan” terhadap Nagari-nagari dalam wilayahnya, dengan membentuk 43 Pemerintahan Nagari tahun 2013–2016 namun mengalami kendala. Tulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2013–2016. Permasalahan dalam tulisan dianalisis menggunakan konsep perumusan kebijakan Irfan Islamy, serta dikaji menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe penelitian studi kasus. Berdasarkan pembahasan dihasilkan beberapa kesimpulan antara lain: 1.) Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman dilaksanakan menggunakan Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013, yang terkendala dengan keluarnya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tentang Moratorium Pemekaran Kelurahan/Desa tahun 2012. Pada tahun 2016 ke-43 Pemerintahan Nagari hasil pemekaran justru disahkan oleh Kementerian Dalam Negeri saat Moratorium Pemekaran belum dicabut; 2.) Perumusan (formulasi) kebijakan terhadap pembentukan 43 Pemerintahan Nagari dengan Perda Nomor 1 Tahun 2013, sudah dilakukan sebagaimana mestinya tetapi terkesan “dihalangi” Pemerintah Provinsi Sumatera Barat; 3.) Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman diharapkan menggunakan model komunikasi yang efektif dan efisien, dalam menerapkan (implementasi) suatu kebijakan kedepannya kepada setiap pihak yang ikut terlibat.

**Kata kunci:** Moratorium Pemekaran; Formulasi; Implementasi; Kebijakan

## PENDAHULUAN

Nagari adalah sebutan untuk istilah Desa dan struktur pemerintahan paling bawah, dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat (Zebua & Syafril, 2023). Keberadaan Nagari sempat mengalami pasang-surut baik secara kualitas maupun kuantitas, seiring dengan perjalanan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Sebelum negara Indonesia merdeka, Nagari dan beberapa bentuk “*Volksgemeenschappen*” lain seperti: Desa di Jawa dan Bali, Dusun dan Marga di Palembang, Gampong di Aceh sudah menyelenggarakan pemerintahan sendiri alias otonom. Otonomi yang dijalankan oleh Nagari menyebabkan bentuk pemerintahannya, disebut juga dengan istilah “republik mini” karena kelengkapan unsurnya.

Hal ini sebagaimana pepatah masyarakat Minangkabau, yang menyebutkan proses terbentuknya Nagari sebagai berikut (Ibrahim, 2009, p. 117): *taratak mulo dibuek, dari taratak manjadi dusun, sudah dusun manjadi koto, kudian ba kampuang ba nagari*. Makna dari pepatah masyarakat Minangkabau tadi bahwa suatu Nagari mengalami perubahan bentuk (transformasi) dari sekumpulan kecil orang yang disebut “*Taratak*” menjadi suatu masyarakat yang dikenal dengan “Nagari”. Ada beberapa syarat dan ketentuan yang mesti dimiliki sehingga sekumpulan kecil orang tadi disebut menjadi

Nagari yaitu: ada rakyat, pemerintah dan pemerintahan, serta sistem pertahanan.

Namun, otonomi yang dimiliki Nagari serta *volksgemeenschappen* lain yang tersebar di seluruh Indonesia sempat hilang, sejak berkuasanya Presiden Soeharto dengan rezim Orde Baru nya. Semasa Presiden Soeharto berkuasa dengan gaya sentralistisnya dikeluarkan suatu kebijakan penyeragaman bentuk pemerintahan terbawah, dengan pengesahan Undang–Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Praktis, Nagari menjadi kehilangan otonominya karena berada dalam kendali birokrasi modern negara bernama Desa, serta jumlahnya yang meningkat menjadi ± 3000-an unit se- Sumatera Barat (Michael, 2016).

Seiring dengan bergulirnya Reformasi dan berlakunya Desentralisasi maupun Otonomi Daerah di Sumatera Barat, Nagari memasuki babak baru penataan secara kelembagaan. Peraturan Daerah (Perda) Sumatera Barat Nomor 2 tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari, sebagai tindak lanjut atas pengesahan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, mendefinisikan Nagari sebagai:

*“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 tersebut pada dasarnya Nagari berhak menyelenggarakan pemerintahannya, dengan menggunakan ketentuan adat atau hak asal-usul. Hal ini diperkuat dengan kebijakan *Babaliak ka Nagari-Babaliak ka Surau* yang kemudian digaungkan Pemerintah Provinsi (Pemprov) Sumatera Barat pada waktu itu. Menurut Friedrich kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu berdasarkan hasil analisis terhadap berbagai kemungkinan terjadinya ancaman dengan memanfaatkan berbagai peluang yang ada (Alamsyah, 2016, p. 19). Sementara Thomas R. Dye mendefinisikan bahwa kebijakan publik merupakan: “*whatever governments choos to do or not to do. Public policy is what governments do, why they do it, and what difference it makes*” (apapun yang pemerintah pilih untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah kerjakan, kenapa mereka mengerjakan itu, dan apa perbedaan hasil yang ingin dicapai sehingga mengerjakannya) (Dye, 1992, p. 232).

Kedua pandangan tentang kebijakan publik di atas menyiratkan bahwa suatu kebijakan publik merupakan proses pemecahan masalah, yang dihadapi oleh suatu masyarakat yang didahului dengan analisis dan diusulkan baik oleh seseorang, kelompok atau pemerintah. Kebijakan *Babaliak ka Nagari-Babaliak ka Surau* ini mengisyaratkan bahwa masyarakat Nagari, dapat menerapkan kembali model atau struktur pemerintahan lokal mereka tanpa ada intervensi dari manapun. Tetapi, kebijakan tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya karena telah lunturnya pemahaman terhadap adat-istiadat yang ada di tengah masyarakat, serta berbagai aspek penting lainnya. Aspek

paling krusial adalah terbentuknya kenyamanan dalam masyarakat Sumatera Barat yang memisahkan antara urusan adat dengan urusan pemerintahan-formal.

Menariknya, dalam masyarakat Sumatera Barat kemudian muncul fenomena pemekaran Nagari. Sebelum Orde Baru berkuasa Nagari yang ada di seluruh wilayah Sumatera Barat hanya berjumlah 543 unit semata (Michael, 2016). Bergulirnya Reformasi serta berlakunya Desentralisasi maupun Otonomi Daerah justru memicu peningkatan, meskipun tidak signifikan terhadap jumlah Nagari yang ada di Sumatera Barat. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari ketentuan dalam Perda Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007, yang menyinggung perihal penataan Nagari. Pasal 25 ayat 1 Perda Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tersebut menyebutkan bahwa: “Pemerintahan Nagari dapat dibentuk, dimekarkan, dihapus, dan atau digabung setelah 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.

Ketentuan tersebut kemudian dilanjutkan pada ayat 2 yang berbunyi: “Tata cara dan kriteria pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan pemerintahan nagari serta pengalihan aset diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.” Implikasi praktis serta politis dari ketentuan tersebut membuat jumlah Nagari di Sumatera Barat pun menjadi meningkat, karena maraknya Pemerintah Daerah (Pemda) yang mencoba melakukan penataan dengan cara melakukan pemekaran terhadap Nagari-nagari yang terdapat di dalam wilayah pemerintahannya. Peningkatan terhadap jumlah Nagari dibandingkan antara sebelum dan sesudah terjadinya Reformasi di Sumatera Barat dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1.  
Perbandingan Nagari sebelum dan sesudah Reformasi

No	Nama Daerah	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
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

Berdasarkan Tabel.1 tentang perbandingan jumlah Nagari sebelum dan sesudah reformasi di Sumatera Barat di atas, salah satu daerah yang menarik untuk dibahas adalah Kabupaten Padang Pariaman. Hal ini dikarenakan beberapa alasan antara lain: Pertama, dari aspek kronologi. Kabupaten Padang Pariaman sempat mengalami penyusutan atau pengurangan jumlah Nagari yang dimilikinya, sementara beberapa daerah lain justru mengalami peningkatan. Kedua, dari aspek kebijakan. Pemerintah Kabupaten (Pekab) Padang Pariaman menginisiasi pembentukan Pemerintahan Nagari, menggunakan Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari. Perda tersebut disahkan pada saat Pemerintah Pusat sedang menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) yang terbaru tentang Desa. Sehingga, ketika Perda tersebut akan diterapkan mendapat "penghentian" dan "penolakan" dari Pemprov Sumatera Barat karena dianggap bertentangan dengan Pemerintah Pusat.

Pelaksanaan pembentukan 43 Pemerintahan Nagari oleh Pekab Padang Pariaman di dorong oleh beberapa faktor, seperti: wilayah tiap-tiap Nagari yang sangat luas; rentang kendali pemerintahan yang rendah, pelayanan publik yang kurang berkualitas, serta rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Padang Pariaman. Situasi-kondisi tersebut diperkuat dengan musibah Gempa Bumi Tahun 2009, yang meluluhlantakkan sarana dan prasarana pelayanan publik, terutama gedung dan instansi pemerintahan di tingkat Nagari.

Merujuk definisi kebijakan publik yang disampaikan Friedrich maupun Thomas R. Dye sebelumnya, kebijakan publik diusulkan oleh seseorang, sekelompok orang, atau pemerintah dalam suatu wilayah tertentu yang diawali dengan langkah analisis masalah. Dalam konteks pembentukan 43 Pemerintahan Nagari yang berlangsung antara tahun 2013–2016 di Kabupaten Padang Pariaman ini, terlihat kesepahaman antara

Pekab Padang Pariaman dengan masyarakat di Nagari-nagari untuk melaksanakan pembentukan/ pemekaran Nagari. Namun, yang menjadi pertanyaan adalah mengapa formulasi dan implementasi kebijakan pembentukan 43 Pemerintahan Nagari ini, membutuhkan waktu atau durasi yang begitu lama? Apa saja kendala yang dihadapi Pekab Padang Pariaman dalam formulasi serta implementasi kebijakan pembentukan 43 Pemerintahan Nagari ini?

Tulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2013–2016. Fokus utama tulisan ini adalah interaksi aktor dalam formulasi, dan implementasi kebijakan pembentukan 43 Pemerintahan Nagari tahun 2013–2016. Untuk menjelaskan permasalahan penelitian terkait aktor dan interaksinya dalam formulasi serta implementasi kebijakan pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman ini, digunakan konsep perumusan kebijakan Irfan Islamy. Suatu kebijakan sebelum diterapkan memiliki tahapan-tahapan yang mesti dilalui, yakni: formulasi (perumusan) masalah, agenda, pemilihan alternatif, serta pengesahan/penetapan. Sehingga, penulis memberi judul tulisan ini dengan "Politik Pemekaran Nagari (Studi Kasus Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2013-2016)".

## METODE PENELITIAN

Tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe penelitian studi kasus. Menurut Bogdan dan Taylor penelitian kualitatif merupakan prosedur ilmiah yang menghasilkan data deskriptif, berupa kata-kata tertulis dari perilaku orang yang diamati (Moleong, 2010, p. 134). Pendekatan kualitatif bermaksud untuk menafsirkan fenomena yang terjadi yang dilakukan dengan melibatkan berbagai teknik, yakni: wawancara, pengamatan, dan pemanfaatan dokumentasi. Pemilihan pendekatan ini karena data-data

dalam penelitian yang ditemukan berupa tulisan atau kata-kata, serta penjelasan secara lisan dari orang yang terlibat dalam permasalahan penelitiannya. Tipe penelitian studi kasus dikenal sebagai suatu studi yang bersifat komprehensif, intens, rinci, dan mendalam serta lebih diarahkan sebagai upaya menelaah masalah-masalah atau fenomena yang bersifat kontemporer/kekinian. Model pengkajian yang digunakan adalah deskriptif yakni bertujuan untuk menjelaskan fenomena yang diteliti (Bungin, 2005, p. 20).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Formulasi (Perumusan) Kebijakan Publik

Tjokroamidjojo mengatakan bahwa *policy formulation* (perumusan kebijakan) sama halnya dengan pembentukan kebijakan, yang merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus, dan tidak pernah selesai (Islamy, 2001). Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara (*public*) bahwa dalam pandangan Anderson bahwa perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi (Winarno, 2008, p. 93).

Formulasi kebijakan merupakan suatu tahapan yang paling penting dalam perumusan kebijakan. Di dalam formulasi, aktor-aktor pembuat kebijakan harus mampu menjawab *public affairs* (kepentingan-kepentingan publik) melalui pengambilan keputusan yang tepat. Formulasi atau yang sering disebut dengan perumusan merupakan suatu proses yang dipandang dalam dua macam kegiatan. Menurut (Winarno, 2012) kegiatan tersebut adalah pertama memutuskan secara umum apa yang harus dilakukan, atau memperoleh kesepakatan terkait alternatif pemecahan masalah. Kedua, adalah kegiatan bagaimana keputusan-keputusan tersebut dibuat, mencakup tindakan pejabat menyetujui, mengubah, atau menolak alternatif kebijakan yang dipilih. Ada empat tahap dalam perumusan kebijakan menurut (Islamy, 2001) yaitu:

#### a. Perumusan masalah

Merupakan kegiatan memahami permasalahan yang sedang terjadi, kemudian mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Perumusan kebijakan didahului dengan perumusan masalah. Tanpa adanya langkah

ini, maka kebijakan yang dikeluarkan akan menjadi ambigu dan tidak sesuai dengan keinginan masyarakat secara luas.

#### b. Agenda Kebijakan

Permasalahan yang sudah diidentifikasi nantinya akan dilanjutkan ke proses agenda kebijakan. Tidak semua permasalahan dapat diagendakan kebijakannya. Hanya yang mempunyai kriteria tertentu, dan butuh untuk diselesaikanlah yang nantinya akan diagendakan. Dari sekian banyak permasalahan, hanya beberapa yang bisa diagendakan. Menurut (Wahab, 2004), suatu masalah untuk bisa masuk ke tahap agenda kebijakan harus memenuhi persyaratan tertentu, yaitu: (1) Isu tersebut mencapai suatu titik tertentu sehingga ia praktis dan tidak lagi bisa diabaikan begitu saja, (2) Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak yang bersifat dramatik, (3) Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak, (4) Isu tersebut menjangkau dampak yang sangat luas, (5) Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat, dan (6) Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang fashionable, dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah untuk dirasakan kehadirannya.

#### c. Pemilihan Alternatif Kebijakan

Setelah masalah ditetapkan masuk ke dalam agenda, langkah selanjutnya adalah pemilihan alternatif kebijakan. Alternatif-alternatif kebijakan yang dimasukkan ditampung, dan nantinya akan dipilih alternatif kebijakan yang terbaik dan dianggap cocok dan dapat memecahkan permasalahan tersebut. Pada pemilihan alternatif ini, para elit politik akan bertarung untuk memenangkan alternatif yang mereka ajukan, supaya bisa menjadi kebijakan, sesuai dengan kebutuhan mereka. Disinilah akan adanya penyatuan-penyatuan kepentingan, pandangan, untuk menentukan alternatif terbaik yang dapat memecahkan masalah dan mencapai tujuan mereka.

#### d. Pengesahan/Penetapan Kebijakan

Yaitu tahap dimana suatu alternatif yang sudah dipilih, ditetapkan dan disahkan di mata hukum. Landasan utama dalam melakukan pengesahan kebijakan adalah pertimbangan nilai sosial masyarakat, ideology negara, sistem politik, dan sebagainya. Tahap pengesahan merupakan tahap final dalam proses formulasi kebijakan. Kebijakan yang telah disahkan artinya sudah dapat dilaksanakan atau diimplementasikan.

## Proses Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2013–2016

Secara kronologis perumusan dan penerapan terhadap 43 Pemerintahan Nagari ini sudah dimulai jauh sebelum penetapan, terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari. Berawal dari keberhasilan terhadap pelaksanaan pembentukan 14 Pemerintahan Nagari pada medio tahun 2012, yang membuat jumlah Nagari di Kabupaten Pariaman dari yang semula hanya 46 menjadi 60 Nagari. Hal ini sebagaimana informasi hasil wawancara dengan Kepala Bagian Hukum (Kabag) Sekretariat Daerah Kabupaten (Setdakab) Padang Pariaman, Murlis Muhammad, sebagai berikut:

“...Awalnya saat ada gerakan Babaliak Ka Nagari setelah sahnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Perda Sumbar Nomor 9 tahun 2000, serta pemekaran Kota Pariaman, maka yang tinggal hanya ± 201 Desa. Akhirnya, 201 Desa tersebut diganti menjadi 43 Nagari tanpa menggunakan produk hukum tertentu. Inilah akhirnya yang dimekarkan pada tahun 2011 sebanyak 3 Nagari, menjadi 46 Nagari dengan Perda Nomor 5 tahun 2009. Setelah itu juga dimekarkan sebanyak 14 Nagari hingga menjadi 60 Nagari sampai akhir tahun 2012 dengan Perda Nomor 13 tahun 2010. Beberapa Nagari melihat hal itu juga ikut ingin dimekarkan, sedangkan yang 43 Nagari ini dimekarkan dengan Perda Nomor 1 tahun 2013...”

Berdasarkan informasi hasil wawancara dengan Kabag Hukum Setdakab Padang Pariaman Murlis Muhammad di atas, sebelumnya telah berhasil dibentuk 14 Pemerintahan Nagari dengan Perda Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pembentukan Pemerintahan Nagari. Keberhasilan tersebut kemudian memicu keinginan masyarakat yang ada di Nagari-nagari lain, untuk ikut membentuk Pemerintahan Nagari baru dengan kata lain setuju dengan pelaksanaan pemekaran Nagari. Sehingga, kemudian terkumpul usulan untuk membentuk 43 Pemerintahan Nagari dari 18 Nagari induk. Merujuk pada informasi di atas juga diketahui bahwa pelaksanaan pembentukan 43 Pemerintahan Nagari ini, menggunakan kepada Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013. Pernyataan yang disampaikan oleh Kabag Hukum Setdakab

Padang Pariaman Murlis Muhammad tersebut, juga diperkuat dengan keterangan hasil wawancara bersama dengan Kabag Pemerintahan Nagari (Pemnag) Setdakab Padang Pariaman, Wirson, di bawah ini:

“...Pemekaran 43 Nagari ini berdasarkan Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 tahun 2013, semasa Bupati Muslim Kasim. Dilanjutkan oleh Bapak Ali Mukhni, pada periode pertama kepemimpinannya sebagai Bupati dalam rentang tahun 2013-2017, baru terealisasi dengan Perda tersebut. Selanjutnya ditindaklanjuti dengan berkas permohonan dari Nagari-nagari yang bersangkutan. Antara lain ada surat dari tokoh masyarakat setempat, sebagai syarat dari Pemekaran Nagari, ditindaklanjuti oleh Pemkab Padang Pariaman melalui Kabag Pemnag, Hendri Satria (Kabag pertama yang menangani pemekaran tahun 2013). Pada saat itu diproses melalui Provinsi tentang pemekaran. Terhenti sementara karena adanya pemilihan, ditunda sementara di tahun 2014. Lalu ditindaklanjuti oleh Kabag Pemnag yang kedua, Zulkarnain di 2014. Selanjutnya saya dilantik jadi Kabag Pemnag ketiga yang menangani pemekaran ini, semua berkas kembali ditindaklanjuti. Diminta persyaratan-persyaratan yang dibutuhkan: mulai dari monografi nagari, termasuk jumlah penduduk, peta wilayah, dan persyaratan-persyaratan yang diminta Bapak Gubernur, yang akan dikirim ke Kementerian Desa, dan Kemendagri...”

Berdasarkan informasi Kabag Pemnag Setdakab Padang Pariaman Wirson di atas, terdapat beberapa poin penting antara lain: Pertama, proses pembentukan 43 Pemerintahan Nagari ini dari sisi aktor diinisiasi oleh Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman. Dalam konteks ini yang menjadi *leading sector* nya adalah Bagian Pemnag Setdakab Padang Pariaman. Kedua, tahapan krusial pelaksanaan pembentukan 43 Pemerintahan Nagari dilangsungkan semasa kepemimpinan Ali Mukhni sebagai Bupati Kabupaten Padang Pariaman pada periode awal kepemimpinannya dalam rentang tahun 2013-2017. Ketiga, Bagian Pemnag selaku *leading sector* ternyata sudah dipimpin oleh tiga orang yang berbeda untuk mengeksekusi pembentukan 43 Pemerintahan Nagari ini. Keempat, pelaksanaan pembentukan 43 Pemerintahan Nagari ternyata tidak hanya melibatkan Pemprov Sumatera Barat, namun

juga melibatkan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) serta Kementerian Desa.

Pemkab Padang Pariaman melanjutkan tahapan pembentukan 43 Pemerintahan Nagari dengan membahas, dan melakukan observasi terhadap Nagari-nagari yang akan dimekarkan pada tahun 2012. Kemudian juga telah dilakukan penyusunan terhadap Ranperda pemekaran 43 Nagari, bersama dengan pihak Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Padang Pariaman. Namun, berbagai tahapan tersebut terkendala dengan keluarnya Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 140/418/PMD pada tanggal 13 Januari 2012, perihal Moratorium Pemekaran Desa dan Kelurahan. Sebagai tindak lanjut dari Surat Edaran Mendagri tersebut Gubernur Sumatera Barat kemudian ikut mengeluarkan SE Nomor: 140/565/Pem-2012 tanggal 16 April 2012, perihal Moratorium Pemekaran Nagari, Desa, dan Kelurahan.

Materi pokok kedua SE tersebut adalah penundaan sementara (moratorium) terhadap pemekaran Nagari, Desa, dan Kelurahan sampai ditetapkannya RUU Desa, serta Peraturan Pelaksana dari Undang-Undang dimaksud disahkan. SE tersebut ditujukan Gubernur Sumatera Barat kepada seluruh Bupati/Walikota yang ada se Sumatera Barat. Situasi ini memunculkan perdebatan-perdebatan antara pihak Pemkab Padang Pariaman, dengan pihak Pemprov Sumatera Barat perihal kelanjutan atas kebijakan yang sudah diambil. Pihak Komisi I DPRD Kabupaten Padang Pariaman mengusulkan agar dilakukan konsultasi bersama antara Pemkab dengan Pemprov, ke Pemerintah Pusat untuk menyelesaikan perbedaan pandangan ini. Hal ini sebagaimana informasi hasil wawancara dengan Tri Suryadi selaku Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Padang Pariaman sebagai berikut:

“...terjadi perdebatan-perdebatan yang panjang dengan Biro Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat, serta Gubernur yang juga belum memberikan rekomendasi. karena masih belum bisa disepakati juga, kami dari DPRD Kabupaten Padang Pariaman kemudian menyarankan agar diadakan konsultasi bersama ke Kementerian Dalam Negeri oleh Pemerintahan Kabupaten, dengan ikut membawa Pemerintah Provinsi Sumatera Barat...”

Berdasarkan informasi hasil wawancara bersama dengan Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Padang Pariaman Tri Suryadi di atas, muncul usulan agar dilaksanakan konsultasi bersama ke Kemendagri dengan

mengikutsertakan Pemprov Sumatera Barat. Konsultasi bersama antara pihak Pemkab Padang Pariaman, dengan pihak Pemprov Sumatera Barat ke Kemendagri terjadi pada tanggal 23–25 Juni 2014. Poin utama dari hasil konsultasi bersama tersebut kemudian menyepakati bahwa pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman dapat diterima, dan dilaksanakan merujuk pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Pemkab Padang Pariaman pada tanggal 10 Juli 2014 kemudian mengirimkan surat kepada Pemprov Sumatera Barat, agar diberikan rekomendasi untuk menerbitkan Kode Administrasi Pemerintahan Nagari ke Kemendagri. Namun, pihak Pemprov Sumatera Barat merespon surat Pemkab Padang Pariaman tersebut dengan menyatakan bahwa pemekaran tidak dapat dilaksanakan karena sebelumnya sudah keluar SE Mendagri tentang Moratorium Pemekaran Kelurahan dan Desa pada tanggal 29 September 2014. Dalam hal ini terlihat ketidakpahaman Pemprov Sumatera Barat akan poin dari konsultasi bersama sebelumnya yang dalam hal ini adalah Biro Hukum, dan tetap *keukeuh* menyatakan bahwa pelaksanaan pemekaran/ pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman harus mengacu kepada regulasi terbaru yakni UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang telah disahkan. Hal ini sebagaimana informasi hasil wawancara dengan Kabag Pemnag Setdakab Padang Pariaman, Wirson, sebagai berikut:

“...Biro Pemerintahan dengan kepala Bironya Syafrizal Ucock saat itu masih belum sepakat dengan pemekaran 43 Nagari di Kabupaten Padang Pariaman ini dengan alasan moratorium belum dicabut. Selanjutnya, pemekaran harus mengikut UU Nomor 6 tahun 2014 karena telah disahkan. serta, syarat-syarat kita untuk pemekaran menurut UU Nomor 6 yang memang tidak lengkap...”

Berdasarkan informasi hasil wawancara dengan Kabag Pemnag Setdakab Padang Pariaman, Wirson, di atas terlihat ketidakpahaman Pemprov Sumatera Barat akan poin yang telah disepakati dalam konsultasi bersama sebelumnya. Hal itu kemudian diperkeruh dengan Surat Sekretaris Daerah Provinsi (Sekdaprov) Sumatera Barat yang berisi penolakan, terhadap Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari tertanggal 13 Agustus 2015. Padahal Perda tersebut disusun jauh sebelum UU

Desa terbaru disahkan, serta Perda tersebut juga telah disepakati antara pihak DPRD dan Pemkab Padang Pariaman. Sehingga, hal ini membuat pihak Komisi I DPRD Kabupaten Padang Pariaman dengan didampingi Murlis Muhammad, serta Wirson masing-masing selaku Kabag Hukum dan Kabag Pemnag Setdakab Padang Pariaman melakukan konsultasi, ke Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa (Ditjen Bina Pemdes) Kemendagri pada tanggal 2 Desember 2015. Hasil konsultasi tersebut menghasilkan beberapa poin, antara lain: Pertama, Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pembentukan 43 (empat puluh tiga) Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman ditetapkan sebelum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diundangkan. Kedua, Untuk pelaksanaan Perda dimaksud maka mengikuti ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006. Ketiga, Untuk mendapatkan kode administrasi wilayah dari Kementerian Dalam Negeri serta masuk dalam revisi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2015 dibutuhkan rekomendasi dari Gubernur Sumatera Barat kepada Menteri Dalam Negeri terhadap Perda dimaksud dengan mengacu kepada ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya.

Eksekusi terhadap hasil pelaksanaan konsultasi oleh Komisi I DPRD (legislatif) Kabupaten Padang Pariaman, dengan didampingi Kabag Hukum dan Kabag Pemnag Setdakab Padang Pariaman (eksekutif) tersebut, baru dilakukan pada tanggal 26 Maret 2016. Pemkab Padang Pariaman kembali mengirimkan surat untuk meminta rekomendasi dari Gubernur Sumatera Barat, guna pemberian Nomor Kode Nagari hasil pemekaran. Permintaan ini direspon Pemprov Sumatera Barat dengan melakukan Rapat Koordinasi Klarifikasi dan Verifikasi, terhadap Pengusulan Kode Nagari bersama Pemkab Padang Pariaman serta pihak dari Kemendagri.

Berdasarkan Hasil Rapat Koordinasi dan Verifikasi antara pihak-pihak di atas, disepakati bahwa pelaksanaan pembentukan 43 Pemerintahan Nagari yang dilakukan oleh Pemkab Padang Pariaman sudah sesuai dengan mekanisme yang ada. Serta, diminta kepada Pemkab Padang Pariaman segera memfasilitasi melengkapi sarana-prasarana, untuk penyelenggaraan pemerintahan oleh Nagari terkait. Sehingga, lebih kurang satu

bulan kemudian dilakukan pelantikan Penjabat (PJ) Wali Nagari, dari ke-43 Nagari hasil pemekaran pada tanggal 26 Oktober 2016 oleh Pemkab Padang Pariaman.

### **Interaksi Aktor dalam Formulasi dan Implementasi Kebijakan Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2013–2016**

Pemkab dan DPRD Kabupaten Padang Pariaman telah mengesahkan Perda Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari. Idealnya, proses pemekaran Nagari-nagari sebagaimana yang terkandung di dalam Perda tersebut sudah dapat dilaksanakan. Namun, pada kenyataannya proses belum bisa dilaksanakan serta baru dapat direalisasikan pada tahun 2016. Hal ini dikarenakan beberapa faktor, salah satunya adalah aktor yang terlibat dalam proses pemekaran yang belum memiliki kesepahaman karena perbedaan sudut pandang, dalam menyikapi SE Mendagri tentang Moratorium Pemekaran Kelurahan dan Desa yang dikeluarkan sebelumnya.

### **Interaksi Aktor dalam Formulasi Kebijakan Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari**

Berdasarkan informasi-informasi atau keterangan hasil wawancara pada bagian terdahulu, diketahui bahwa aktor yang terlibat dalam formulasi dan implementasi adalah Pemerintah dan DPRD Kabupaten Padang Pariaman, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, dan Kementerian Dalam Negeri. Dalam proses formulasi, terlihat komunikasi yang tidak baik yang terjadi antara Biro Hukum dengan Biro Pemerintahan Setdaprov Sumatera Barat. Hal ini sebagaimana informasi hasil wawancara dengan Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Padang Pariaman Tri Suryadi sebagai berikut:

“...dalam penetapan peraturan daerah tersebut, terjadi ketidaksinkronan antara Biro Hukum dan Biro Pemerintahan Sekeratriat Daerah Provinsi Sumatera Barat. Biro Pemerintahan menyarankan menggunakan pemerintah nagari persiapan sampai Undang-Undang tentang Desa disahkan. Namun, Biro Hukum meminta untuk menghapus kata “persiapan” tersebut, karena tidak ada dasar hukumnya...”

Biro Pemerintahan menyarankan kepada Pemkab Padang Pariaman agar merevisi Perda Nomor 1 Tahun 2013 yang telah disahkan dan menggunakan istilah “pemerintahan nagari persiapan”. Setelah

Pemkab Padang Pariaman merevisi Perda tersebut, saat melakukan klarifikasi dengan Biro Hukum Setdaprov Sumatera Barat, justru meminta Pemkab Padang Pariaman agar melakukan penyesuaian dengan menghapus kata “persiapan”. Karena, dianggap tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa, Dan Perubahan Status Desa.

Dari kejadian tersebut terlihat adanya ketidakharmonisan komunikasi antara Biro Pemerintahan dengan Biro Hukum. Hal ini menjadi salah satu penyebab Perda Nomor 1 Tahun 2013 ini terlambat disahkan. Selain ketidak harmonisan antara kedua Biro Setdaprov Sumatera Barat tersebut, Kemendagri juga ikut menyetujui Perda Nomor 1 Tahun 2013 agar ditetapkan. Padahal pada tahun 2012 Mendagri telah mengeluarkan SE tentang Moratorium Pemekaran Kelurahan dan Desa. Dalam SE tersebut dijelaskan bahwa kebijakan tentang pemekaran yang dikeluarkan setelah tanggal 13 Januari 2012 tidak dapat diimplementasikan, sampai RUU Desa disahkan. Selanjutnya, pada saat RUU disahkan menjadi UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disahkan, Kemendagri menyatakan belum mencabut moratorium tersebut.

### **Interaksi Aktor dalam Implementasi Kebijakan Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari**

Pengesahan terhadap Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 tahun 2013 tentang Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari, memberikan dampak terhadap dalam pengimplementasiannya. Hal ini dikarenakan Moratorium Pemekaran Kelurahan dan Desa sesuai SE Mendagri yang keluar sebelum Perda Nomor 1 Tahun 2013 disahkan belum dicabut. Dampaknya, Gubernur mengeluarkan Surat Nomor 188.342/540/Huk-2014 yang menyatakan bahwa: Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013 ditangguhkan pelaksanaannya, dan disesuaikan dengan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta Peraturan Pemerintah (PP) tentang Petunjuk Pelaksanaan Undang-Undang tersebut pada tanggal 11 Maret 2014. Dengan adanya Surat Gubernur tersebut, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman melakukan konsultasi ke Kemendagri pada tanggal 23 – 25 Juni 2014. Hal ini sebagaimana informasi hasil wawancara bersama Kabag Hukum Setdakab Padang Pariaman, Murlis Muhammad antara lain:

“...Saat konsultasi, Kementerian Dalam Negeri mengamini pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman, dan pemekaran nagari di Kabupaten Padang Pariaman dapat dilanjutkan pelaksanaannya sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, karena ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa...”

Disini terlihat ketidakharmonisan komunikasi antara Pemprov Sumatera Barat dengan Kemendagri. Hal ini terlihat dari Pemprov Sumatera Barat yang meminta supaya pemekaran ditunda untuk dilaksanakan, sedangkan Kemendagri justru menyatakan pemekaran dapat dilanjutkan. Setelah konsultasi tersebut Gubernur Sumatera Barat kembali menyampaikan kepada Bupati Padang Pariaman melalui Surat Nomor: 120/930/Pem-2014 pada tanggal 29 September 2014 bahwa pemekaran tidak dapat dilakukan. Karena moratorium masih berlaku, dan belum dicabut sehingga semakin memperlihatkan tidak adanya komunikasi yang baik, di antara aktor yang terlibat dalam pembentukan 43 Pemerintahan Nagari ini. Menanggapi surat tersebut Pemkab Padang Pariaman kembali mengajukan surat mohon petunjuk pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2013, pada tanggal 4 Agustus 2015 kepada Pemprov Sumatera Barat. Namun, surat tersebut dibalas pada tanggal 13 Agustus 2015 melalui surat Nomor: 120/615/Pem-2015, dimana Pemprov Sumatera Barat menyatakan bahwa kebijakan pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman ditolak untuk diaplikasikan. Jika pembentukan 43 Pemerintahan Nagari tetap dilaksanakan, Pemprov tidak dapat memberikan rekomendasi untuk menerbitkan kode registrasi terhadap Nagari-nagari hasil pemekaran tersebut.

Mundur sesaat ke belakang, sebelumnya Pemprov Sumatera Barat menyarankan agar Pemkab Padang Pariaman untuk melanjutkan proses pemekaran, dan Perda terkait pemekaran agar direvisi dengan menambahkan kata “persiapan”. Selain itu, Pemkab Padang Pariaman yang juga didampingi Pejabat Provinsi Sumatera Barat juga sudah melakukan konsultasi ke Ditjen Bina Pemdes Kemendagri. Hasil dari konsultasi tersebut menyatakan bahwa pemekaran disepakati untuk dilanjutkan. Namun, pada saat akan mengimplementasikan, Pemprov Sumatera Barat menolak untuk mengimplementasikan. Dari kejadian tersebut, dapat disimpulkan bahwa Pemprov Sumatera Barat tidak



konsisten dalam mengambil keputusan. Dan sangat terlihat bahwa interaksi yang terjadi antara Pemprov Sumatera Barat dengan Pemkab Padang Pariaman tidak berjalan dengan baik.

Ditolaknya pengimplementasian terhadap pemekaran Nagari tersebut membuat pihak Komisi I DPRD Kabupaten Padang Pariaman, kembali melakukan konsultasi ke Kemendagri yang didampingi Kabag Hukum dan Kabag Pemnag Setdakab Padang Pariaman pada tanggal 2 Desember 2015. Hasil dari konsultasi tersebut, Kemendagri menegaskan izinnya terhadap pelaksanaan pemekaran Nagari yang dilakukan di Kabupaten Padang Pariaman. Kemendagri juga menegaskan perlunya rekomendasi dari Pemprov Sumatera Barat untuk pengusulan Kode Wilayah Administrasi Nagari. Dengan adanya konsultasi tersebut Pemkab Padang Pariaman kembali mengajukan permohonan rekomendasi, untuk pemberian Kode Wilayah Administrasi Nagari kepada Pemprov Sumatera Barat yang akhirnya dikeluarkan pada tanggal 28 Maret 2016.

## KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang dilakukan maka dihasilkan beberapa kesimpulan antara lain: 1.) Kebijakan pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman dilaksanakan menggunakan Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013, tetapi terhalang dengan keluarnya SE Mendagri tentang Moratorium Pemekaran Kelurahan dan Desa pada tahun 2012. Meskipun

## DAFTAR PUSTAKA

- Alamsyah, K. (2016). *Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi*. Bandung: Media Citra Mandiri Press.
- Bungin, B. (2005). *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Dye, T. R. (1992). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Englewood.
- Ibrahim. (2009). *Tambo Alam Minangkabau Tatanan Adat Warisan Nenek Moyang Orang Minang*. Bukittinggi: Kristal Multimedia.
- Islamy, I. (2001). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Michael, D. (2016). Revitalisasi Sistem Pemerintahan Desa Dalam Perspektif Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa Di Provinsi Sumatera Barat. *Jurnal Hak Asasi Manusia*, Vol. 7, No. 1, Juli, 21-34.

akhirnya pada tahun 2016 pembentukan terhadap 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman mendapatkan pengesahan dari Kementerian Dalam Negeri dengan keluarnya Kode Administrasi Wilayah Pemerintahan; 2.) Proses formulasi dan implementasi terhadap kebijakan pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman yang menggunakan Perda Nomor 1 Tahun 2013, sudah dilakukan sebagaimana mestinya namun terkesan dihalangi Pemprov Sumatera Barat.

## SARAN

Pemkab Padang Pariaman kedepannya diharapkan menerapkan model komunikasi yang efektif dan juga efisien, dalam menerapkan suatu kebijakan kepada setiap pihak yang ikut terlibat. Dalam sudut pandang kebijakan publik, komunikasi yang efektif dan efisien merupakan salah satu variabel penting yang mempengaruhi kesuksesan terhadap implementasi suatu kebijakan. Kegagalan dalam menerapkan suatu kebijakan publik juga banyak dipengaruhi oleh komunikasi yang kurang efektif serta efisien, dari para aktor yang ikut terlibat dalam proses formulasi kebijakan yang dilakukan. Sehingga, untuk menghindari keterlambatan implementasi suatu kebijakan yang sudah diformulasikan, maka diharapkan kepada para aktor yang terlibat agar melakukan komunikasi-komunikasi baik secara formal maupun informal dalam langkah-langkah yang dilaksanakan.

- Moleong, L. J. (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Wahab, S. A. (2004). *Analisis Kebijakan dari Formulasi Ke Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Winarno, B. (2008). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Jakarta: PT. Buku Kita.
- Winarno, B. (2012). *Kebijakan Publik*. Yogyakarta : CAPS.
- Zebua, B., & Syafril, R. (2023). Peran Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Provinsi Sumatera Barat Dalam Peningkatan Kapasitas Pengurus BUMnag. *Santhet: Jurnal Sejarah, Pendidikan Dan Humaniora* Vol. 7, No.1, November-April, 222-233.