

Interaksi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Pembentukan
Empat Puluh Tiga Nagari Berdasarkan Perda
Kabupaten Padang Pariaman

Annisa Aulia Putri
Universitas Andalas, Padang
*Corresponding author, e-mail: annisaauliaputri@soc.unand.ac.id

Abstract

The process of expansion of Nagari in Pariaman Regency has experienced various polemics, due to the moratorium of village expansion issued by the Minister of Home Affairs in 2012. This study aims to 1) describe the process of formulation and implementation of the establishment policy of forty-three Nagari in Padang Pariaman Regency; and 2) identify and describe the interaction of actors in the process of formulation and implementation of the establishment policy of forty-three Nagari in Padang Pariaman Regency. This study is qualitative study with descriptive analysis, primary data sources in the form of interviews with informants and triangulation on the unit of study analysis of the Government of Padang Pariaman Regency. Based on the result of the study, it is found that: 1) Based on the Circular Letter of Minister of Home Affairs of 2012, resulted in the desire of local government to execute Nagari from January 13, 2012 can not be processed. However, in 2016, the Central Government legalized the expansion of Nagari in Padang Pariaman Regency. The involvement of actors in the executive (local government) and the legislature (DPRD and DPR) and civil society figures illustrates a pattern of interaction in the dynamic “governance” of state, society and private in the formulation and implementation of public policies related to expansion of Nagari. 2) The actor's interaction did not go well due to differences in understanding the formulation process and policy implementation, ie the different perspectives on the legal status between the home affairs ministerial circular letter with the local regulations and the difference of perspectives of the preparatory nagari. Based on the result of the study, it can be suggested that the process of formulation and implementation of policies related to the change of the rule of law governing it, in order to remain consistent to the principle of positive law, regulated by the same legal products and the actors involved in the process of formulation and implementation of public policy to communicate well and consistently in understanding the problems in the legal perspectives guiding the formulation and implementation of public policy

Keywords: *Formulation, Policy, Expansion of Nagari*



This is an open access article distributed under the Creative Commons 4.0 Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. ©2018 by author.

Pendahuluan

Sejak reformasi tahun 1998, pemerintah telah menerapkan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan proses pengejawantahan penerapan Sistem Desentralisasi dalam kerangka Demokrasi dan Demokratisasi di Indonesia yang memberikan kesempatan bagi Pemerintah Daerah dalam mengatur, mengurus, dan mengelola kepentingan masyarakatnya untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah. Salah satu bentuk otonomi daerah adalah adanya penataan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 31 (3) disebutkan bahwa penataan daerah yag dimaksud terdiri atas pembentukan dan penyusunan daerah. Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dan penggabungan daerah.

Hal yang marak terjadi pada saat ini adalah pemekaran daerah. Pemekaran daerah di masa reformasi reformasi terjadi disebabkan oleh lemahnya pemerintah pusat dan menguatnya pemerintah daerah (local power) hal ini dipandang dari kepentingan daerah adalah peluang untuk mengajukan tuntutan atau aspirasi terhadap negara(Irman Salaputa et al., 2013). Hal ini dapat terlihat pada tabel 1.1.

Tabel 1.1
Gambaran Pemekaran di Indonesia Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah

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

Sumber: Kemendagri 2014, diolah

Tabel 1.1. menunjukkan adanya peningkatan pemekaran daerah setelah diberlakukannya otonomi daerah. Dengan dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah, memberikan pengaruh

langsung terhadap penataan daerah. Fenomena ini juga terjadi di pemerintahan terendah di Indonesia, yaitu pemerintahan Desa.

Pemerintahan desa diatur melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Desa diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengelola sendiri rumah tangganya. Pada pasal 7 (1) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan desa. Penataan desa yang dimaksud adalah pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status, dan penetapan desa. Hal ini menegaskan bahwa yang bisa melakukan pemekaran desa adalah Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Provinsi.

Tabel 1.2
Gambaran Pemekaran Desa di Indonesia Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah

No	Bentuk Daerah	Sebelum	Sesudah	Persentase Peningkatan
1.	Kelurahan	5.935	8.412	41,74%
2.	Desa	59.834	74.093	23,83%
Total		65.769	82.505	25,45%

Sumber:Kemendagri 2014, diolah

Dari tabel 1.2 terlihat bahwa terjadi peningkatan desa sejak diberlakukannya otonomi daerah. Untuk menekan peningkatan pemekaran daerah, Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan surat edaran nomor 140/418/PMD pada tanggal 13 Januar 2012 tentang moratorium pemekaran daerah sampai ditetapkannya Undang-Undang Desa. Namun, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Kementerian Dalam Negeri masih belum mencabut moratorium tersebut. Hal ini berarti pemekaran masih belum bisa dilakukan sampai tahun 2019.

Pemekaran Desa dimulai dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten. Formulasi kebijakan publik membutuhkan proses yang cukup panjang dan melibatkan banyak aktor. Salah satu kebijakan yang proses formulasinya membutuhkan waktu lama dan melibatkan interaksi banyak aktor adalah proses pemekaran pemerintahan desa atau pemerintahan nagari di Provinsi Sumatera Barat.

Fenomena yang menarik terjadi di Kabupaten Padang Pariaman. Di Sumatera Barat, Desa disebut juga dengan Nagari. Pada tahun 2013, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman. Pembentukan 43 Nagari tersebut baru bisa direalisasikan pada tahun 2016. Peraturan Daerah ini tentunya bertentangan dengan surat moratorium yang dikeluarkan Kementerian Dalam Negeri.

Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman disahkan pada tahun 2014, namun baru bisa direaliasikan pada tahun 2016. Tahap pembentukan peraturan daerah ini melalui proses yang panjang dan melibatkan banyak aktor. Selain tahap pembentukan, tahap pengimplementasian peraturan daerah ini juga lama. Hal ini terjadi karena adanya komunikasi yang buruk diantara aktor yang terlibat. Peraturan daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013 dinyatakan dapat direalisasikan setelah dilakukan konsultasi komisi I DPRD Padang Pariaman ke kemendagri pada tanggal 2 Desember 2015. Namun pelantikan PJ Wali Nagari baru dilaksanakan pada bulan Oktober 2016. Hal ini juga memberikan dampak pada pengalokasian Dana Desa untuk tahun anggaran 2017 kepada 43 Nagari baru.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan proses formulasi kebijakan pembentukan empat puluh tiga Nagari di Kabupaten Padang Pariaman, mengidentifikasi dan mendeskripsikan interaksi aktor dalam proses formulasi kebijakan pembentukan empat puluh tiga Nagari di Kabupaten Padang Pariaman sampai diregsitrasi oleh Pemerintah Pusat.

Formulasi Kebijakan Publik

Tjokroamidjojo (M. Irfan Islamy, 2000) mengatakan bahwa policy formulation sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan. Lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara (publik). Sedangkan Anderson (Budi Winarno, 2012) mengatakan perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi.

Formulasi kebijakan merupakan tahapan yang paling penting dalam perumusan kebijakan.di dalam formulasi, aktor-aktor pembuat kebijakan harus mampu menjawab Public Affairs melalui pengambilan keputusan yang tepat. Formulasi atau yang sering disebut dengan perumusan kebijakan merupakan suatu proses yang dipandang dalam dua macam kegiatan (Solihin Abdul Wahab, 2003). Menurut Winarno (Budi Winarno, 2012) ,kegiatan tersebut adalah pertama memutuskan secara umum apa yang harus dilakukan, atau memperoleh kesepakatan terkait alternatif pemecahan masalah.kegiatan kedua adalah bagaimana keputusan-keputusan tersebut dibuat, mencakup tindakan pejabat menyetujui,mengubah, atau menolak alternatif kebijakan yang dipilih.

Ada lima tahap perumusan kebijakan menurut (M. Irfan Islamy, 2000), yaitu

a. Perumusan masalah

Yaitu 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 ini, 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 (Riant D Nugroho, 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
- 6) Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang fasionable, 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 masuk kan 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 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.

Interaksi Aktor dalam Proses Formulasi Kebijakan

Proses perumusan kebijakan publik tidak bisa dilepaskan dari peran aktor yang berkepentingan di dalamnya. Dalam perumusan kebijakan publik, peran aktor ditentukan oleh kepaiwaan dan kecermatan para aktor tersebut dalam memahami dan menjalankan setiap tahapan-tahapan perumusan kebijakan publik. Dalam hal perumusan kebijakan, para aktor akan senantiasa bersaing dan berperang untuk dapat memenangkan keinginan mereka, dan kebijakan yang diciptakan akan mengarah kepada kepentingan mereka. Menurut James Anderson dalam (Budi Winarno, 2012), aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan terbagi atas :

- a. Pemeran serta resmi, merupakan orang yang terlibat langsung dalam proses pembuatan kebijakan, seperti agen-agen pemerintahan, presiden, DPR, dan lembaga-lembaga negara lainnya.
- b. Pemeran serta tidak resmi, merupakan orang yang tidak terlibat langsung dalam proses pembuatan kebijakan, namun memiliki peran yang cukup besar dalam perumusan kebijakan tersebut, seperti kelompok kepentingan, partai politik, masyarakat, dan lain-lain.

Dalam proses pemekaran, aktor yang terlibat adalah pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Sebagaimana yang disebutkan oleh Tri Ratnawati, bahwa pemekaran daerah yang terjadi di Indonesia selama ini sebenarnya memiliki beberapa motif tersembunyi, salah satunya sebagai self interest para aktor elite daerah dan pusat (Irman Salaputa et al., 2013; Laksono Mahmud et al., n.d.; Yanhar Jamaludin, 2019)

Proses interaksi antara aktor tersebut menjadi penentu suksesnya kebijakan pemekaran daerah. Jika komunikasinya buruk, hal ini berdampak pada perumusan kebijakan tersebut, akan terlambat atau tidak dapat direalisasikan. Jika komunikasi antar aktor bagus, prosesnya akan berjalan dengan lancar.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis deskriptif, untuk melihat proses pemekaran Nagari dan mengidentifikasi interaksi aktor yang terlibat di dalamnya. Pendekatan ini ditujukan untuk mempelajari fenomena sosial dengan tujuan menjelaskan dan menganalisis perilaku manusia dan kelompok, dari sudut pandang yang sama sebagai objek yang diteliti melihat masalah tersebut (Moleong, 2010). Dengan melihat kronologis pembentukan dan pengimplementasian Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pembentukan 43 Pemerintah Nagari di Kabupaten Padang Pariaman, membantu peneliti untuk melihat proses formulasi kebijakan dan mengidentifikasi interaksi aktor yang terlibat dalam formulasi dan implementasi kebijakan tersebut. Sumber data primer pada penelitian ini berupa wawancara dengan informan kunci yang mengetahui proses pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman, dan data sekunder berupa dokumentasi yang terkait dengan proses pemekaran nagari. Penelitian ini menjadikan Kabupaten Padang Pariaman sebagai lokus penelitian, dimana dalam proses formulasi dan implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pembentukan 43 Nagari di Kabupaten Padang Pariaman melalui proses yang panjang, dan melibatkan banyak aktor.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Hasil Penelitian

Pemekaran Nagari Kabupaten Padang Pariaman telah dicanangkan sejak tahun 2009 dengan menetapkan kebijakan rencana pembentukan 100 Nagari dari 46 Nagari yang ada pada saat itu. Diawali pada tahun 2010 telah dibentuk sebanyak 14 Nagari baru melalui Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pembentukan Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman, sehingga dengan kebijakan ini maka jumlah Nagari di Kabupaten Padang Pariaman menjadi 60 Nagari dari sebelumnya 46 Nagari.

Kondisi tersebut berawal dari kebijakan kembali Nagari yang ditetapkan oleh Pemerintah Propinsi Sumatera Barat dan berdampak terhadap berkurang drastisnya jumlah unit pemerintah terendah karena beberapa desa bergabung menjadi satu nagari. Kondisi yang terjadi di Kabupaten Padang Pariaman dari 201 Desa berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 13 Tahun 2001 tentang Pemerintah Kecamatan, dengan kembali berubah menjadi 43 Nagari sebagai pemerintahan terendah pada tahun 2002, sehingga ada satu kecamatan hanya terdiri dari satu desa yaitu kecamatan Lubuk Alung dan Kecamatan IV Koto Aur Malintang.

Lancarnya proses pemekaran nagari tahun 2010 berdampak psikologis dan membangkitkan gairah untuk memekarkan nagari berikutnya. Sehingga sampai bulan Mei 2012 sudah masuk usulan pembentukan 43 nagari baru yang berasal dari 18 Nagari induk. Pada saat bersamaan keluar Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tentang moratorium pemekaran desa/kelurahan. Pada sisi lain, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman tetap melanjutkan proses pemekaran dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman. Secara umum, proses formulasi kebijakan pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman dapat dijabarkan sebagai berikut :

Pemekaran 43 Nagari di Kabupaten Padang Pariaman telah direncanakan akan dilaksanakan sejak tahun 2009. Namun, prosesnya baru berjalan pada tahun 2012.

“Pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman sudah dimusyawarahkan di tingkat Nagari sejak tahun 2009. Proses tersebut dilakukan sebelum dikeluarkannya surat moratorium dari Kementerian Dalam Negeri”

Pemekaran ini merupakan bentuk tuntutan dari masyarakat. Masyarakat menginginkan pelayanan yang cepat, efektif, dan efisien. Sedangkan sebelum nagari dimekarkan, pembangunan hanya terpusat pada sekitar pusat nagari, sedangkan masyarakat yang berada di daerah yang jauh dari pusat nagari mengalami kesulitan mendapatkan pelayanan dan pembangunan lingkungannya.

“Pemekaran dilakukan atas keinginan masyarakat. Daerah nagari yang luas membuat masyarakat kesulitan mendapatkan akses pelayanan, dan ketimpangan pembangunan juga terjadi. Masyarakat yang berada jauh dari pusat nagari tidak mendapatkan manfaat pembangunan, karena pembangunan hanya berpusat di sekitar pusat pemerintahan nagari.”

Atas tuntutan masyarakat tersebut, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman akhirnya membahas dan melakukan observasi terhadap nagari-nagari yang akan dimekarkan pada tahun 2012. Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman juga mulai menyusun draft rancangan peraturan daerah pemekaran 43 Nagari di Kabupaten Padang Pariaman. Namun, pemekaran tersebut terkendala dengan adanya surat Menteri Dalam Negeri nomor 140/418/PMD pada tanggal 13 Januari 2012 perihal moratorium pemekaran Desa dan Kelurahan. Berdasarkan surat tersebut, Pemekaran dapat dilaksanakan jika Peraturan Daerahnya dikeluarkan sebelum tanggal 13 Januari 2012.

Sebagai tindaklanjut dari Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tersebut, Gubernur Sumatera Barat mengeluarkan surat Nomor: 140/565/Pem-2012 tanggal 16 April 2012 perihal Moratorium Pemekaran Nagari, Desa, dan Kelurahan. Materi pokok surat adalah penundaan sementara (moratorium) terhadap pemekaran nagari, desa dan kelurahan sampai ditetapkannya Undang-Undang Desa dan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang dimaksud yang ditujukan kepada Bupati/Walikota se Sumatera Barat. Sesuai dengan disposisi Sekretaris Daerah Kabupaten Padang Pariaman pada tanggal 24 April 2012 yang ditujukan kepada Asisten I (Asisten Administrasi Pemerintahan) dan Kabag Pemerintahan Nagari yang menyatakan Mohon dipedomani dan telaahan staf. Berdasarkan disposisi tersebut Kepala Bagian Pemerintahan Nagari menyampaikan Telaahan Staf kepada Bupati Padang Pariaman tanggal 2 Mei 2012 perihal Pemekaran Nagari Tahun 2012.

Dalam dokumen Telaah Staff pada tanggal 2 Mei 2012, dijelaskan bahwa:

- 1) Adanya program Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman untuk menjadikan jumlah Nagari dari 60 Nagari menjadi 100 Nagari pada akhir tahun 2012.
- 2) Adanya usulan pemekaran nagari yang berasal dari 18 nagari induk untuk membentuk 41 Nagari baru
- 3) Terhadap usulan dimaksud, sudah dilakukan penelitian dan kajian terhadap dokumen/berkas usulan yang diajukan, dan telah memenuhi syarat untuk dilakukan observasi untuk pemekaran.
- 4) Dari 41 usulan Nagari baru, telah dilakukan observasi terhadap 7 usulan nagari baru, sedangkan 34 Nagari belum dilakukan observasi.
- 5) usulan pemekaran sudah ada sebelum surat Gubernur Sumatera Barat tentang moratorium dikeluarkan
- 6) Draft Rancangan Peraturan Daerah Pemekaran/Pembentukan 41 Nagari baru telah disiapkan oleh Bagian Pemerintahan Nagari
- 7) Jadwal pengesahan Rancangan Peraturan Daerah ini telah dijadwalkan dalam Program Legislasi Daerah Kabupaten Padang Pariaman pada masa Sidang III (Juli – September 2012)

Melalui telaahan staf Kepala Bagian Pemerintahan Nagari memberikan alternatif saran kepada Bupati Padang Pariaman sebagai berikut:

- 1) Terhadap dokumen usulan pemekaran yang telah diajukan dan telah diteliti oleh Tim Bagian Pemerintahan Nagari, sebelum diterimanya Surat dari Bapak Gubernur tentang moratorium sementara, maka proses pemekaran Nagari tetap dilanjutkan pada tahap observasi dan pengajuan Rancangan Peraturan Daerah ke DPRD Kabupaten Padang Pariaman, sedangkan dokumen usulan pemekaran, Nagari yang masuk setelah diterimanya Surat Gubernur, maka dilakukan penundaaan proses pemekarannya
- 2) Dilakukan penundaan/moratorium terhadap semua proses pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman

Terhadap alternatif saran dimaksud, Bupati Padang Pariaman pada tanggal 5 Mei 2012 memberikan disposisi kepada Sekretaris Daerah Kabupaten Padang Pariaman untuk dibicarakan terlebih dahulu terlebih dahulu dengan Gubernur Sumatera Barat. Sebagai tindaklanjut disposisi Bupati dimaksud Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman melakukan komunikasi dengan Pemerintah Propinsi Sumatera Barat melalui surat Bupati Padang Pariaman Nomor: 140/365/Pemnag-2012 tanggal 31 Mei 2012 perihal Petunjuk Pemekaran Nagari, dengan substansi penjelasan kronologis proses pemekaran Nagari serta mohon petunjuk sebagai tindaklanjut terhadap proses pemekaran yang telah diusulkan masyarakat.

Dalam Surat Sekteraris Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor: 140/924/ Pem-2012 tanggal 25 Juni 2016 perihal pemekaran Pemerintahan Nagari yang ditujukan kepada Bupati Padang Pariaman, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menyatakan bahwa pendefinitifan Pemerintahan Nagari hasil pemekaran belum bisa dilaksanakan sampai ditetapkannya Rancangan Undang-Undang tentang Desa menjadi Undang-Undang. Namun, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menyarankan untuk tetap melanjutkan proses pemekaran Nagari dengan menetapkan nagari hasil pemekaran dimaksud sebagai Pemerintahan Nagari Persiapan dengan Peraturan Bupati dan dilakukan pembinaan secara berkelanjutan, Pemerintahan Nagari persiapan ini apabila memenuhi syarat, dapat didefinitifkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman setelah ditetapkan dan disahkannya Rancangan Undang-Undang tentang Desa menjadi Undang-Undang.

Hal ini mengindikasikan ketidakpahaman Pemerintah Provinsi Sumatera Barat terkait dasar hukum pemekaran. Nagari persiapan tidak mempunyai dasar hukum yang jelas. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa, Dan Perubahan Status Status Desa tidak ada aturan terkait desa persiapan, namun langsung menjadi desa definitif. Begitu juga dalam Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari, dan Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Nagari juga tidak memuat tentang Nagari Persiapan.

Bupati Padang Pariaman menindaklanjuti surat Sekretaris Daerah Propinsi Sumatera Barat dimaksud dengan disposisi kepada Sekda Kabupaten Padang Pariaman tanggal 6 Juli 2012 “Yth Sekda: Disesuaikan dengan SK Gubernur.”

Pada 5 Desember 2012 Kepala Bagian Pemerintahan Nagari mengajukan Telaahan Staf kepada Bupati Padang Pariaman perihal Tindak Lanjut Proses Pemekaran Nagari Tahun 2012 dengan alternatif saran sebagai berikut:

1. Alternatif 1 : yaitu Kita tetap melakukan Penundaan Sementara (Moratorium) Pemekaran Nagari sampai ditetapkan RUU Desa menjadi Undang-Undang, sesuai Surat Gubernur Sumatera Barat Nomor 140/565/Pem/2012 Tanggal 16 April 2012 dengan menyurati Pimpinan DPRD Kabupaten Padang Pariaman tentang hal ini (Jika Bapak setuju, terlampir telah disiapkan suratnya, mohon untuk Bapak tandatangi);
2. Alternatif 2 : yaitu meneruskan proses pemekaran Nagari dengan mengajukan Pembentukan 43 (Empat Puluh Tiga) Pemerintahan Nagari Persiapan, dengan ketentuan bagi Pemerintahan Nagari Persiapan yang memenuhi syarat menurut Peraturan Perundang-Undangan, maka akan di defenitifkan dengan Perda tersendiri setelah disahkannya RUU tentang Desa menjadi Undang-Undang sesuai Surat Sekda Provinsi Sumatera Barat Nomor: 140/924/Pem-2012, tanggal 25 Juni 2012 (draft Ranperda terlampir)
3. Alternatif 3: yaitu meneruskan proses pemekaran Nagari dengan mengajukan Ranperda tentang Pembentukan 43 (Empat Puluh Tiga) Pemerintahan Nagari untuk dibahas ke DPRD pada tahun 2012 ini (draft Ranperda terlampir).

Disposisi Bupati Padang Pariaman pada telaahan staf dimaksud adalah “Yth Sekda, Prinsip Setuju Dengan Alternatif II (dua). Dengan demikian proses pemekaran nagari tetap dilanjutkan ke DPRD dengan menetapkan Nagari hasil pemekaran sebagai Nagari Persiapan. Sehingga Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman tetap mengeluarkan peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2013 tentang Pembentukan 43 Pemerintah Nagari Persiapan di Kabupaten Padang Pariaman yang ditetapkan pada tanggal 28 Februari 2013.

Perda yang sudah ditetapkan ini disampaikan kepada Gubernur Sumatera Barat c/q Biro Hukum untuk proses klarifikasi. Dokumen perda disampaikan melalui surat Bupati Padang Pariaman Nomor: 188/25/Hk-2013 tanggal 18 Maret 2013 perihal Klarifikasi Perda Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2013. Dalam dokumen surat dimaksud disampaikan lima perda Kabupaten Padang Pariaman untuk dilakukan klarifikasi sesuai ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Klarifikasi Perda Nomor 1 Tahun 2013 tersebut sampai akhir tahun 2013 tidak dikeluarkan oleh Pemerintah Propinsi Sumatera Barat. Hal ini dibuktikan dengan keluarnya surat Bupati Padang Pariaman Nomor 188/6/Hk-2014 tanggal 17 Januari 2014 perihal Klarifikasi Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013. Dalam surat dimaksud dinyatakan dari lima perda yang disampaikan sesuai surat nomor 188/25/Hk-2013 tanggal 18 Maret 2013, terdapat dua perda yang belum diterima hasil klarifikasi yaitu Perda nomor 1 Tahun 2013 dan Perda Nomor 2 Tahun 2013. Disamping itu melalui surat dimaksud dilakukan penyesuaian terhadap Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013, diantaranya semua kata-kata “Persiapan” dihapus, karena tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006.

Gubernur Sumatera Barat memberikan jawaban terhadap surat Bupati Padang Pariaman melalui surat Nomor: 188/342/540/Huk-2014 tanggal 11 Maret 2014 perihal Hasil Klarifikasi Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013. Substansi surat menyatakan Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013 ditangguhkan pelaksanaannya dan disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah tentang Petunjuk Pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pada 5 Juni 2014 Kepala Bagian Hukum menyampaikan telaahan staf kepada Bupati Padang Pariaman perihal Konsultasi ke Kementerian Dalam Negeri dalam rangka pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pembentukan 43 (empat puluh tiga) Pemerintahan Nagari. Bupati Padang Pariaman melalui disposisi pada tanggal 19 Juni 2014 menyetujui pelaksanaan konsultasi yang diikuti oleh Kepala Bagian Hukum dan Kepala Bagian Pemerintahan Nagari serta didampingi oleh dua orang pejabat dari Pemerintah Provinsi Sumatera Barat masing-masing dari Biro Hukum dan Biro Pemerintahan. Jadwal konsultasi direncanakan pada tanggal 23 – 25 Juni 2014. Permintaan pejabat pendamping dari Pemerintah Propinsi Sumatera Barat disampaikan melalui surat Bupati Padang Pariaman nomor 188/24/Huk-2014 tanggal 19 Juni 2014 perihal Mohon didampingi Pejabat dari Biro Hukum dan Biro Pemerintahan untuk Konsultasi ke Kementerian Dalam Negeri.

Dalam hal ini terlihat bahwa Kementerian Dalam Negeri menyetujui pemekaran 43 Nagari di Kabupaten Padang Pariaman. Padahal, surat moratorium pemekaran desa belum dicabut. Hal ini juga memperlihatkan bahwa kementerian dalam negeri tidak konsisten dalam pengambilan keputusan.

Penyetujuan pemekaran oleh Kementerian Dalam Negeri terjadi juga berdasarkan pandangan bahwa Peraturan Daerah lebih tinggi kedudukannya dibanding dengan surat edaran. Saat peraturan daerah tersebut disahkan, tidak ada peraturan di atasnya yang bertentangan. Yang

bertentangan adalah dengan surat yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri. Jadi, pada dasarnya tidak ada hukum yang mengikat peraturan daerah tersebut tidak bisa dilaksanakan.

Pada 10 Juli 2014 Bupati Padang Pariaman menyampaikan dua surat kepada Pemerintah Propinsi Sumatera Barat yang dialamatkan Gubernur Sumatera Barat cq Kepala Biro Pemerintahan yaitu Surat Nomor: 140/83/Pemnag-2014 perihal Mohon Rekomendasi Pemberian Nomor Kode 43 Pemerintahan Nagari dan Surat Nomor: 140/84/Pemnag-2014 perihal Mohon didampingi pejabat dari Biro Pemerintahan. Substansi surat dimaksud adalah hasil konsultasi bersama pejabat Pemerintah Pemerintah Propinsi Sumatera Barat dan Pejabat Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman yang telah dilaksanakan pada tanggal 23 – 25 Juni yaitu Perda Kabupaten Padang Pariaman dapat dilanjutkan pelaksanaannya karena ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan untuk pemberian nomor kode desa diperlukan rekomendasi dari Gubernur Sumatera Barat.

Pada 17 September 2014 Bupati Padang Pariaman kemblai menyampaikan surat kepada Gubernur Sumatera Barat dengan Nomor: 188/61/Huk-2014 perihal Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013. Substansi surat menjelaskan hasil konsultasi bersama pejabat Pemerintah Propinsi dan Pejabat Pemerintah Kabupaten serta mohon persetujuan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 serta rekomendasi yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri.

Kemudian Gubernur Sumatera Barat melalui surat Nomor: 120/930/Pem-2014 tanggal 29 September 2014 perihal Pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman memberikan tanggapan bahwa Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013 dan rekomendasi pembentukan Nagari baru belum dapat dilaksanakan, dengan pertimbangan:

- a. Perda Nomor 1 Tahun 2013 ditetapkan setelah bulan Januari 2012 (setelah Moratorium Pemekaran Desa/Nagari dan Kelurahan ditetapkan oleh Kemendagri)
- b. Sesuai dengan pasal 8 ayat (7) undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Rekomendasi untuk Nomor Kode Nagari/Desa kepada Menteri Dalam Negeri diberikan apabila hasil evaluasi penyelenggaraan Nagari/Desa persiapan berjalan selama 1 s.d 3 Tahun oleh Pemerintah Provinsi dan Nagari/Desa persiapan dimaksud dinilai layak untuk menjadi Desa Definitif.
- c. Oleh karena itu, sebaiknya Perda Nomor 1 Tahun 2013, direvisi kembali dan disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (vide surat Gubernur Sumatera Barat nomor 188.342/540/Huk-2014 tanggal 11 Maret 2014 perihal Hasil Klarifikasi Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013).

Pada 4 Agustus 2015 Sekretaris Daerah Kabupaten Padang Pariaman menyampaikan surat kepada Gubernur Sumatera Barat cq Biro Pemerintahan dengan Nomor: 140/103/Pemnag-2015 perihal Mohon Petunjuk terhadap Pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2013. Terhadap surat dimaksud, Pemerintah Propinsi Sumatera Barat memberikan jawaban melalui surat Sekretaris Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor: 120/615/Pem-2015 tanggal 13 Agustus 2015 perihal Pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman, dengan substansi surat Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 ditolak untuk diaplikasikan atau tidak dapat dilaksanakan. Sekiranya tetapkan dilaksanakan maka pemerintah Propinsi tidak dapat memberikan kode registrasi sebagaimana amanat pasal 12 ayat (2) Permendagri Nomor 43 Tahun 2014.

Pada tanggal 2 Desember 2015 Komisi I DPRD Kabupaten Padang Pariaman melakukan konsultasi ke Ditjen Bina Pemerintahan Desa Kementerian Dalam Negeri yang didampingi oleh Kepala Bagian Hukum dan Kepala Bagian Pemerintahan Nagari Sekretariat Daerah Kabupaten Padang Pariaman. Hasil konsultasi adalah:

- a. Perda Nomor 1 Tahun 2013 dapat dilaksanakan karena ditetapkan sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- b. Diperlukan rekomendasi dari Gubernur Sumatera Barat untuk persetujuan melaksanakan Perda Nomor 1 Tahun 2013, yang akan diserahkan kepada Menteri Dalam Negeri cq Dirjen Bina Pemerintahan Desa
- c. Bagi Nagari lain yang akan dimekarkan mengikuti ketentuan Undang-Undang Desa

Pada 28 Maret 2016 Bupati Padang Pariaman menyampaikan surat kepada Gubernur Sumatera Barat dengan nomor 140/038/Pemnag/2016 perihal Mohon Rekomendasi untuk Pemberian Kode Wilayah Administrasi Nagari. Penyampaian surat dimaksud terkait tanggapan atas Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 140/1483/BPD tanggal 4 Maret 2016 perihal Pemberian Kode Desa dan Klarifikasi Data Desa. Gubernur Sumatera Barat melalui surat nomor 120/228/Pem-2016 tanggal 13 April 2016 perihal Pemekaran Wilayah Administrasi Pemerintahan Nagari, menyarankan untuk proses pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman agar dilaksanakan sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pelaksananya.

Menyikapi surat dimaksud, Bupati Padang Pariaman melalui disposisi pada tanggal 19 April 2016 yang berbunyi “Yth Sekda, Disiapkan Bahan Kembali, Dan Nanti Diminta Jadwal Gubernur Untuk Diskusi. Sebagai tindaklanjut dari disposisi dimaksud Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman melalui surat Bupati Padang Pariaman Nomor: 140/52/Pemnag/2016 tanggal 19 April 2016 perihal Mohon Kesiediaan Untuk Audiensi dan Diskusi. Pemerintah Propinsi Sumatera Barat menyetujui permintaan audiensi dan diskusi yang diajukan oleh Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman melalui surat Sekretaris Daerah Kabupaten Padang Pariaman

nomor 120/350/Pem-2016 tanggal 28 April 2016 perihal Audiensi dan Diskusi Penataan Nagari. Kegiatan dimaksud dijadwalkan pada tanggal 2 Mei 2016 bertempat di Ruang Rapat Sekda Kantor Gubernur Sumatera Barat.

Pada pelaksanaan diskusi dihadiri oleh Wakil Bupati Padang Pariaman, Pimpinan dan Komisi I DPRD Kabupaten Padang Pariaman serta pejabat terkait dari lingkungan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman. Diskusi berjalan cukup alot karena masing-masing memiliki argument dan sudut pandang yang berbeda. Kegiatan dimaksud mengambil keputusan bahwa perlu dilakukan konsultasi bersama kembali ke kementerian dalam negeri.

Sebagai tindak lanjut dari hasil audiensi dimaksud, Wakil Bupati Padang Pariaman melalui surat Nomor: 140/59/Pemnag/2016 tanggal 9 Mei 2016 perihal Konsultasi ke Kemendagri, menyampaikan permintaan untuk Tim dari Pemerintah Propinsi untuk konsultasi terkait Pembentukan 43 (Empat Puluh Tiga) Nagari di Kabupaten Padang Pariaman ke Kementerian Dalam Negeri yang dijadwalkan pada 12 – 14 Mei 2014. Konsultasi bersama Pemerintah Propinsi Sumatera Barat dengan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dilaksanakan pada tanggal 13 Mei 2016. Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dihadiri oleh Ketua DPRD, Komisi I DPRD, Kabag Hukum Kabag Pemerintahan Nagari, Kasi Pembinaan Administrasi dan Aparatur Nagari. Sedangkan Pemerintah Propinsi dihadiri oleh Staf Ahli Gubernur Bidang Hukum dan Kepala Bagian Pemerintahan Nagari Biro Pemerintahan Setda Propinsi Sumatera Barat. Hasil konsultasi bersama adalah:

- a. 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.
- b. 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.
- c. 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.

Berdasarkan hasil konsultasi bersama tersebut Wakil Bupati Padang Pariaman menyampaikan surat kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Sumatera Barat Nomor: 140/66/Pemnag/2016 perihal Kode Wilayah Administrasi Desa/ Nagari. Terkait dengan surat dimaksud, Gubernur Sumatera Barat memberikan rekomendasi yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri cq Dirjen Bina Pemerintahan Desa melalui surat Nomor: 120/453/PEM-2016 tanggal 26 Mei 2016 perihal Usulan Nomor Kode Wilayah Administrasi Pemerintahan Nagari.

Sebagai tindak lanjut dari keluarnya rekomendasi tersebut pada internal Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dilaksanakan rapat Persiapan Pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2013 pada Selasa 7 Juni 2016 yang dihadiri oleh Pejabat terkait. Rapat membahas terkait pelantikan Penjabat Wali Nagari pada 43 Nagari baru. Ada perbedaan pandangan dari peserta rapat terkait pelantikan Penjabat Wali Nagari. Pendapat pertama berpegang pada aturan Perda Nomor 1 Tahun 2013 untuk melakukan peresmian Nagari dan pelantikan Penjabat Wali Nagari. Pendapat kedua berpegang pada ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dengan menunggu terbitnya kode wilayah administrasi karena sudah ada surat bupati tentang permintaan kode wilayah administasi serta rekomendasi gubernur. Rapat akhirnya memutuskan pelantikan dilaksanakan setelah Kode Wilayah Administrasi dikeluarkan oleh Kemendagri.

Sebagai kelanjutan dari pelaksanaan Rapat pada tanggal 7 Juni 2016, untuk teknis pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2013 Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman telah dilaksanakan rapat pada tanggal 14 September 2014. Peserta rapat menyepakati beberapa poin penting diantaranya sepakat melaksanakan Perda nomor 1 Tahun 2013 melalui peresmian Nagari dan pelantikan Penjabat Wali Nagari dengan usulan jadwal pada pertengahan Oktober 2016.

Sementara itu pejabat terkait dari Dirjen Bina Pemerintahan Desa Kementerian Dalam Negeri melakukan klarifikasi dan verifikasi desa/nagari se Kabupaten Padang Pariaman pada tanggal 13 – 15 September 2016. Berdasarkan berita acara yang ditandatangani oleh pejabat Kemendagri, pejabat Biro Pemerintahan, dan Camat Ulakan pada 15 September 2016 bahwa pejabat Wali Nagari belum dilantik.

Berdasarkan hasil klarifikasi dan verifikasi desa/nagari se Kabupaten Padang Pariaman maka diadakan pertemuan antara Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman, Pemerintah Propinsi Sumatera Barat dan Dirjen Bina Pemerintahan Desa Kemendagri pada tanggal 26 September 2016 bertempat Kantor Dirjen Bina Pemerintahan Desa menghasilkan beberapa kesepakatan penting diantaranya:

- a. Pembentukan 43 Nagari merupakan aspirasi masyarakat yang diproses pembentukannya sejak tahun 2009.
- b. Dirjen Bina Pemerintah Desa dalam arahnya meminta agar pemberian kode dilaksanakan pada tahun 2017 setelah Kabupaten Padang Pariaman menunjuk Pj.Kepala Desa/Wali Nagari dan perangkat serta menyediakan sarana dan prasarannya.

- c. Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman bersedia untuk segera melantik penjabat Kepala Desa/Wali Nagari, mengangkat perangkat desa, serta menyediakan fasilitas sarana prasarana kantor wali nagari paling lambat akhir bulan oktober 2016
- d. Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman berharap penerbitan kode desa dapat dipertimbangkan untuk diterbitkan pada tahun 2016 jika persyaratan telah dilengkapi dengan bukti-bukti administrasi dan bukti-bukti lainnya.
- e. Kemendagri akan menyurati Gubernur Sumatera Barat sebagai arahan/petunjuk untuk menindaklanjuti hasil kesepakatan ini.

Sebagai tindak lanjut pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2013, maka Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman melaksanakan pelantikan Penjabat Wali Nagari pada tanggal 19 Oktober 2016 bertempat di Kantor Bupati Padang Pariaman, dan dilanjutkan peresmian nagari dengan melakukan pembukaan selubung papan nama Kantor Nagari secara simbolis di Kecamatan Ulakan Tapakis.

Hasil pelaksanaan pelantikan Wali Nagari telah disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui surat Wakil Bupati Padang Pariaman Nomor: 140/165/Pemnag/2016 tanggal 28 Oktober 2016 perihal Pengiriman Berkas Pelantikan Penjabat Wali Nagari untuk 43 Nagari Pemekaran di Kabupaten Padang Pariaman. Dokumen dimaksud disampaikan secara resmi pada November 2016 oleh Sekretaris Daerah dan Kepala Bagian Pemerintah Nagari ke Kantor Dirjen Bina Pemerintahan Desa.

Pembahasan

Dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman, idealnya proses pemekaran nagari dapat dilanjutkan. Namun, pada kenyataannya proses belum bisa dilanjutkan, dan baru dapat direalisasikan pada tahun 2016. Hal ini dikarenakan beberapa faktor, salah satunya adalah aktor yang terlibat dalam proses pemekaran.

Interaksi dalam Formulasi

Dalam proses Pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman, 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 antara Biro Hukum dengan Biro Pemerintahan Sekretairat Daerah Provinsi Sumatera Barat.

“...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 tidal ada dasar hukumnya...”

Biro Pemerintahan menyarankan mengeluarkan perda menggunakan pemerintah nagari persiapan. Setelah peraturan daerah tersebut diterbitkan, saat melakukan klarifikasi dengan Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Sumatera Barat meminta Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman melakukan penyesuaian dengan menghapus kata “persiapan”, karena tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa, Dan Perubahan Status Status Desa.

Dari kejadian tersebut terlihat adanya ketidakharmonisan komunikasi antara Biro Pemerintahan dengan Biro Hukum. Hal ini menjadi salah satu penyebab peraturan daerah ini terlambat disahkan. Selain ketidak harmonisan antara kedua biro tersebut, Kementerian Dalam Negeri juga ikut menyetujui peraturan daerah tersebut ditetapkan. Padahal pada tahun 2012, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor: 140/418/PMD tentang moratorium pemekaran desa pada tanggal 13 Januari 2012. Dalam surat tersebut dijelaskan bahwa kebijakan tentang pemekaran yang dikeluarkan setelah tanggal 13 Januari 2012 tidak dapat diimplementasikan sampai Undang-Undang Desa disahkan. Dan saat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa disahkan, Kementerian Dalam Negeri menyatakan belum mencabut moratorium tersebut.

Interaksi dalam Implementasi

Dengan disahkannya Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 tahun 2013 tentang Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Pariaman, memberikan dampak terhadap pengimplementasiannya. Hal ini dikarenakan moratorium pemekaran desa belum dicabut oleh Kementerian Dalam Negeri. Dampaknya, pada tanggal 11 Maret 2014, Gubernur menyampaikan dalam Surat Gubernur Sumatera Barat Nomor 188.342/540/Huk-2014 bahwa pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman ditangguhkan pelaksanaannya dan disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan Pemerintah tentan Petunjuk Pelaksanaan Undang-Undang tersebut. Dengan adanya Surat Gubernur tersebut, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman melakukan konsultasi ke Kementerian Dalam Negeri tanggal 23 – 25 Juni 2014.

“...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 Pemerintah Provinsi dengan Kementerian Dalam Negeri. Hal ini terlihat dari Pemerintah Provinsi meminta pemekaran ditunda untuk dilaksanakan sedangkan Kementerian Dalam Negeri menyatakan dapat dilanjutkan. Setelah konsultasi tersebut, pada tanggal 29 September 2014 Gubernur kembali menyampaikan kepada Bupati Padang Pariaman melalui surat Nomor: 120/930/Pem-2014 bahwa pemekaran tidak dapat dilakukan, karena moratorium masih berlaku dan belum dicabut. Hal ini semakin memperlihatkan tidak adanya komunikasi yang baik di antara aktor yang terlibat dalam pemekaran nagari.

Menanggapi surat tersebut, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman kembali mengajukan surat mohon petunjuk pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pembentukan 43 Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman pada tanggal 4 Agustus 2015. Namun, surat tersebut dibalas pada tanggal 13 Agustus 2015 melalui surat Nomor: 120/615/Pem-2015, dimana Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menyatakan bahwa kebijakan pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman ditolak untuk diaplikasikan. Jika pembentukan 43 Pemerintahan Nagari tetap dilaksanakan, pemerintah provinsi tidak dapat memberikan kode registrasi terhadap nagari tersebut.

Jika mundur lagi ke belakang, sebelumnya pemerintah Provinsi Sumatera Barat menyarankan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman untuk melanjutkan proses pemekaran, dan peraturan daerah terkait pemekaran juga sudah ditetapkan. Selain itu, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman didampingi Pejabat Provinsi Sumatera Barat juga sudah melakukan konsultasi ke Kementerian Dalam Negeri. Hasil dari proses tersebut, pemekaran tetap dilanjutkan. Namun, pada saat akan mengimplementasikan, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menolak untuk mengimplementasikan. Dari kejadian tersebut, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Provinsi Sumatera Barat tidak konsisten dalam mengambil keputusan. Dan sangat terlihat bahwa interaksi yang terjadi antara Pemerintah Provinsi dengan Kabupaten tidak berjalan dengan baik.

Ditolaknya pengimplementasian pemekaran Nagari tersebut, Komisi I DPRD Kabupaten Padang Pariaman kembali melakukan konsultasi ke Kementerian Dalam Negeri didampingi Kabag Hukum dan Kabang Pemerintahan Nagari Setdakab Padang Pariaman pada tanggal 2 Desember 2015. Hasil dari konsultasi tersebut, Kementerian Dalam Negeri mengizinkan pemekaran tetap dilanjutkan, dan diperlukan rekomendasi dari pemerintah provinsi. Dengan adanya konsultasi tersebut, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman kembali mengajukan permohonan rekomendasi pemberian kode wilayah administrasi nagari kepada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat pada tanggal 28 Maret 2016. Namun, pada tanggal 13 April 2016 Gubernur Sumatera Barat kembali menyatakan penolakan pelaksanaan peraturan daerah tersebut.

Dari kejadian tersebut kembali terlihat tidak ada komunikasi dan koordinasi yang baik antara Kementerian Dalam Negeri, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman. Walaupun sudah dilakukan konsultasi, pemerintah provinsi tetap melakukan penolakan untuk pelaksanaan perda tersebut. sehingga pada tanggal 19 April 2016, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman mengajukan kesediaan untuk audiensi dan diskusi terkait penolakan pemekaran. Karena tidak menemukan titik temu, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten kembali melakukan konsultasi kembali dilakukan pada tanggal 13 Mei 2016, dan hasilnya pemekaran dapat dilanjutkan, dan disarankan untuk segera melakukan pelantikan PJ Wali Nagari.

“...Saat konsultasi ke kemendagri, kemendagri menyarankan untuk tetap melanjutkan pemekaran. Nagari pemekaran sudah lebih dahulu lahir sebelumnya. Jadi ini yang perlu diselamatkan. Dan juga, moratorium tidak mempunyai kekuatan hukum. Peraturan daerah lebih tinggi kedudukannya daripada surat moratorium. Sehingga pada saat itu diputuskan pemekaran dapat dilanjutkan...”

Setelah Kementerian Dalam Negeri, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman satu pemikiran terkait pemekaran, muncul masalah baru, yaitu pelantikan PJ Wali Nagari. Dalam pelantikan PJ Wali Nagari, terjadi perbedaan pandangan terkait pelantikan. Hal ini terjadi karena Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman menganggap bahwa pemekaran dilaksanakan dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dimana pelantikan PJ Wali Nagari baru dilaksanakan setelah Nagari diberi Kode Desa.

Disini terlihat bahwa Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman tidak mengkomunikasikan dengan baik terkait pemekaran Nagari ini. Sebelumnya telah ditetapkan bahwa pemekaran Nagari dilakukan dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dan Pemerintah Provinsi menyatakan bahwa pelaksanaan Pemekaran mengacu pada Peraturan Pemerintah tersebut. Karena masih belum ada laporan pelantikan PJ Wali Nagari,

Kementerian Dalam Negeri melakukan verifikasi lapangan untuk melihat desa-desa fiktif pada tanggal 14 September 2016.

Selanjutnya, pelantikan PJ Wali Nagari dapat terselenggara pada 19 Oktober 2016. Masalah baru yang muncul setelah pelantikan tersebut adalah masalah pengalokasian Dana Desa.

Berdasarkan hasil verifikasi lapangan Kementerian Dalam Negeri pada tanggal 14 September 2016, karena pada saat itu Wali Nagari belum dilantik, dan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat tidak melakukan koordinasi dengan Kemendagri dan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman, kemendagri membatalkan pengalokasian dana desa untuk 43 nagari definitif baru. Setelah dikomunikasikan kembali dengan kementerian keuangan, akhirnya 43 Nagari Definif baru di Kabupaten Padang Pariaman mendapatkan Dana Desa dan Alokasi Dana Desa.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan hasil penelitian didapatkan beberapa kesimpulan sebagai berikut: 1) proses fomulasi dan implementasi kebijakan pemekaran nagari di Kabupaten Pariaman berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tidak berjalan lancar sehingga mengalami penundaan implementasi selama tiga tahun (2013-2016) akibat surat edaran menteri dalam negeri tentang moratorium pemekaran nagari yang kurang memberi batasan tegas waktu dimulainya proses formulasi sebuah kebijakan publik. 2) Proses interaksi aktor tidak berjalan efektif disebabkan oleh perbedaan sudut pandang aktor dalam memahami kedudukan hukum antara surat edaran menteri dalam negeri dengan peraturan daerah, tidak adanya konsistensi pendapat para aktor (pemerintah kabupaten, provinsi dan kementerian dalam negeri) dalam memahami persoalan yang sama dan terlihat dari perbedaan sudut pandang dua biro di sekteratariat daerah provinsi sumatera barat tentang proses implementasi perda dan nagari persiapan serta perbedaan sudut pandangan direktorat jenderal di kementerian dalam negeri tentang kedudukan hukum antara surat edaran menteri dalam negeri dan peraturan daerah.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disarankan agar proses formulasi dan implementasi kebijakan terkait dengan akan adanya perubahan aturan hukum yang mengaturnya, agar tetap konsistensi kepada azas hukum positif, diatur dengan produk hukum yang sama dan para aktor yang terlibat dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan publik agar mengkomunikasikan dengan baik dan konsisten dalam memahami permasalahan dalam sudut pandang hukum yang menjadi pedoman dalam formulasi dan implementasi kebijakan publik.

Daftar Pustaka

Budi Winarno. (2012). *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*. CAPS.

Irman Salaputa, Muhlis Madani, & Andi Luhur Prianto. (2013). Peran Aktor dalam Penyusunan Agenda Kebijakan Pemekaran Wilayah Kecamatan di Kabupaten Maluku Tengah. *Otoritas*, III(1), 35–47.

Laksono Mahmud, F., Soedarto, J. H., & Semarang Kode Pos, K. (n.d.). *INTERAKSI AKTOR DALAM PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK (STUDI KASUS KEBIJAKAN PERMUKIMAN DI PROVINSI DKI JAKARTA)*.

M. Irfan Islamy. (2000). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Sinar Grafika.

Moleong, L. (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya.

Riant D Nugroho. (2004). *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. PT Elex Media Komputido.

Solihin Abdul Wahab. (2003). *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara.

Yanhar Jamaludin. (2019). Interaksi Aktor Dalam Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Daerah Terkait Penggunaan Dana Desa Di Kabupaten Garut. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik Dan Pembangunan*, I(1).

Dokumen

NO	TANGGAL	JENIS/NOMOR	TUJUAN	PERIHAL
1	16 April 2012	Surat Gubernur/140/565/Pem-2012	Bupati/Wali Kota Se Sumbar	Moratorium Pemekaran Nagari, Desa, dan Kelurahan
2	24 April 2012	Disposisi-Gubernur Sumbar-092	Ass I/Pemnag	Moratorium Pemekaran,Nagari Desa, dan Kelurahan
	2 mei 2012			TELAAH STAF
3	12 Mei 2012	Disposisi-kemenkeu-189	DPMD	Pengalokasian dana

				Desa
4	31 Mei 2012	Surat Bupati/140/365/PemNag-2012	Gubernur Sumbar	Petunjuk Pemekaran Nagari
5	25 Juni 2012	Surat Sekda Provinsi/140/S24/Pem-2012	Bupati Padang Pariaman	Pemekaran Pemerintahan Nagari
6	26 Juni 2012	Disposisi-Sekda Sumbar	Ass I/PemNag	Pemekaran Pemerintahan Nagari
	2 Juli 2012			Telaah staff
	5 Desember 2012			Telaah staff
7	18 Maret 2013	Surat Bupati- 188/25/Hk-2013	Gubernur Sumbar Cq. Biro Hukum	Klarifikasi Perda Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2013
8	22 Maret 2013	Surat Bupati- 188/24/ Hk-2013	Mendagri RI Cq. Sekretaris Jenderal	Sda.
9	17 Januari 2014	Surat Bupati -188/6/Hk-2014	Gubernur Sumbar Cq. Biro Hukum	Klarifikasi Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 1 tahun 2013
10	11 Maret 2014	Surat Gubernur-188.342/549/Huk-2014	Bupati Padang Pariaman	Klarifikasi perda nomor 1/2013
11	19 Juni 2014	Surat Bupati- 188/27/Hk-2014	Gubernur Sumbar	Mohon didampingi pejabat dari biro hukum dan biro pemerintahan untuk konsultasi ke Kemendagri
12	10 Juli 2014	Surat Bupati-140/84/Pemnag-2014	Gubernur Sumbar Cq. Biro Pemerintahan	Mohon didampingi pejabat dari biro pemerintahan
13	10 Juli 2014	Surat Bupati-140/83/Pemnag-2014	Gubernur Sumbar cq. Biro Pemerintahan	Mohon rekomendasi Pemberian nomor kode 43 Pemerintahan Nagari
14	17 September 2014	Surat Bupati -188/61/Hk-2014	Gubernur Sumbar	Pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2013
15	29 September 2014	Surat Gubernur-120/930/Pem-2014	Bupati Padang Pariaman	Pemekaran nagari di Kabupaten Padang Pariaman
16	4 Agustus 2015	Sekda kabupaten-140/103/Pemnag-2015	Gubernur sumbar cq. Biro pemerintahan	Mohon petunjuk terhadap pelaksanaan perda nomor 1/2013
17	13 Agustus 2015	Sekda provinsi-120/615/Pem-2015	Bupati Padang Pariaman	Pemekaran Nagari di Kabupaten Padang Pariaman
18	2 Desember 2015			Konsultasi komisi I DPRD Padang Pariaman ke Kemendagri Cq. Dirjen BPD
19	28 Maret 2016	Bupati-140/038/Pemnag/2016	Gubernur Sumbar	Mohon rekomendasi untuk pemberian kode wilayah

				administrasi nagari
20	13 April 2016	Gubernur		Pemekaran wilayah adm pemnag
21	19 April	Bupati		Mohon kesediaan untuk audiensi dan diskusi
22	28 April	Sekda prov		Audiensi dan diskusi
23	9 mei	Bupati		Konsultasi ke kemendagri
24	10 mei	Sekda kab		Mohon konsultasi
25	16 mei 2016	Bupati		Kode wilayah adm desa/nagari
26	26 mei 2016	Surat gubernur		Usul nomor kode wilayah adm pemerintah nagari
27	14 september	Berita acara		Verifikasi lapangan
	14 September 2016	Telaah Staff	Bupati Padang Pariaman	Pelaksanaan perda nomor 1/2013
28	14 September 2016	Telaah Staf	Bupati Padang Pariaman	Jadwal pelantikan pejabat 43 nagari
29	26 September 2016	Berita Acara-kemendagri		Rapat Koordinasi Klarifikasi dan Verifikasi terhadap pengusulan kode 43 nagari di Kabupaten Padang Pariaman
30	30 September	Surat Bupati-140/138.4/Pemnag-2016	Gubernur Sumbar	Mohon kesediaan memberi sambutan
31	28 Oktober 2016	Surat Bupati-140/165/Pemnag/2016	Mendagri cq. Dirjen BPD melalui Gubernur Sumbar	Pengiriman berkas pelantikan PJ wali nagari pemekaran di Kabupaten Padang Pariaman
32	29 November 2016	Surat Bupati-140/176/Pemnag/2016	- Mendagri Cq. Dirjen BPD - Menkeu Cq. Dirjen Perimbangan Keuangan Melalui Gubernur Sumbar	Data nagari penerima dana desa tahun anggaran 2017
33	6 Februari 2017	Gubernur- 120/142/pem-2017	Bupati Padang Pariaman	Tindak Lanjut 43 Nagari Definitif baru di Kabupaten Padang Pariaman
34	27 Februari 2017	Surat Bupati-140/371/PMD/2017	Gubernur Sumbar	Kode Administrasi Nagari dan Data Nagari Penerima Dana Desa Tahun Anggaran 2017
35	3 maret 2017	Konsultasi kemenkeu		
36	16 Maret 2017	Surat Gubernur- 167/Pem-2017	Mendagri Cq. Dirjen BPD	Usulan Nomor Kode Wilayah Administrasi Pemerintahan Nagari di Kabupaten Padang Pariaman

37	29 Maret 2017	Sekda Kabupaten-059/535/III/DPMD/2017	Mendagri cq. Dirjen BPD , Dirjen BKD	Mohon Petunjuk Pengalokasian ADN
38	3 Mei 2017	Menkeu Dirjen Perimbangan Keuangan- S-371.1/PK/2017	Sekda Kab. Padang Pariaman	Pengalokasian ADD Kab. Padang Pariaman 2017
39	20 mei 2017	Sekda kab		Permintaan verifikasi 43 nagari pemekaran
40	22 Juni 2017	Surat Kemendagri-146.2/3701/BPD	Gubernur Sumbar	Pemberian Kode 43 nagari di Kabupaten Padang Pariaman