

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Kebijakan Otonomi Daerah (OTDA) sebagaimana gagasannya tertuang pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi salah satu landasan perubahan sistem tata pengaturan atau tata pemerintahan (*governance system*) yang penting dalam sejarah pembangunan politik dan pengelolaan administrasi pemerintahan secara nasional. Undang-undang tersebut merupakan keputusan yang pantas disambut baik oleh semua pihak, namun sekaligus juga perlu diamati perkembangannya secara seksama, dievaluasi dan selalu dikritisi secara terus-menerus agar implementasinya tidak menyimpang dari ruh atau ideologi (kesetaraan para pihak pemangku kekuasaan, kemandirian, kesejahteraan sosial, demokratisme, partisipasi, keberdayaan masyarakat, tata kelola pemerintahan yang baik) yang diperjuangkan.

Konsep OTDA (pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004) secara eksplisit ataupun implisit hendak mengedepankan cita-cita penegakan prinsip-prinsip demokratisme (kesetaraan, kesejajaran, etika egalitarianisme), keunggulan lokal, komitmen pada *rule of the game* yang telah disepakati, apresiasi terhadap keberagaman, prinsip *bottom-up*, *desentralisme administrative* yang elegan dan berwibawa di tingkat lokal

serta berkemampuan mengatasi persoalan riil dilapangan, penghargaan pada prakarsa serta hak-hak politik masyarakat lokal, kemandirian dan kedaulatan sistem sosial-ekonomi lokal serta pembebasan dari segala bentuk ketergantungan sosial-politik pada semua pihak.

Dalam sejarah tata-pemerintahan di Indonesia, otonomi yang asli, sesungguhnya berada dan telah berlangsung sejak lama di aras lokalitas, dan bukan di aras Kabupaten atau Kota. Karena pengaturan atau pengorganisasian kehidupan sosial kemasyarakatan telah berlangsung di aras lokalitas sejak jauh hari sebelum perangkat-perangkat organisasi pemerintahan di tingkat supra lokal di bentuk oleh pusat kekuasaan pemerintah. Dalam kerangka pengaturan kehidupan sosial kemasyarakatan yang otonom tersebut, komunitas lokal membentuk kesatuan masyarakat hukum adat dengan berbagai nama asli yang beragam-ragam sesuai setting budaya daerah masing-masing. Kesatuan masyarakat adat yang membentuk kesatuan masyarakat hukum dibangun berdasarkan asal usul leluhur secara turun temurun di atas suatu wilayah adat yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam di dalam dan di atasnya. Kesatuan masyarakat hukum adat tersebut mengembangkan perangkat kelembagaan untuk mengatur dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan kehidupan masyarakatnya. Namun, kelembagaan adat dan kesatuan masyarakat hukum adat mengalami peminggiran (marjinalisasi) dan penghancuran kelembagaan yang sangat sistematis sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang

pemerintahan daerah (sebelum dikoreksi oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999), yang menyeragamkan konsep tata pemerintahan lokalitas di seluruh Indonesia dengan konsep desa ala Jawa. Pengenalan konsep desa sebagai satu-satunya sistem pemerintahan lokalitas telah melemparkan keberadaan kelembagaan adat yang sesungguhnya kekuasaan dan otoritasnya masih sah secara tradisional.

Berangkat dari semangat untuk merekonstruksi puing-puing kehancuran kesatuan masyarakat hukum adat , maka Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 berupaya mengembalikan kedaulatan hukum lokal melalui pasal-pasal pemerintahan desa.

Kemudian pada Peraturan Pemerintahan Nomor 72 Tahun 2005 pasal 1 ayat (5) Tentang Desa, dikatakan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa , kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Semangat desentralisasi membawa angin segar bagi harapan akan otonomi desa, namun regulasi yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan desa masih menempatkannya pada posisi yang amat tergantung pada pemerintahan di level kabupaten dan propinsi.

Provinsi Sumatera Barat adalah salah satu daerah otonom yang berada di bagian Barat wilayah Indonesia. Sebelum terjadi penyeragaman nama pemerintah terendah menjadi Desa di Sumatera Barat, Desa dikenal dengan nama Nagari. Layaknya pemerintah terendah lainnya. Nagari mempunyai arti, suatu wilayah yang memiliki kedudukan serta kewenangan yang sesuai dengan budaya masyarakat setempat.

Sejak diberlakukannya Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten-kabupaten tentang Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat, maka otonomi daerah akan lebih menjadi nyata yang didukung oleh otonomi Nagari.

Untuk mengaplikasikan hal tersebut, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat membentuk Pemerintahan Nagari sesuai dengan Visi Pemerintahan Sumatera Barat, yaitu "Kembali ke Nagari Dengan Semangat Otonomi Menuju Globalisasi".

Perubahan paradigma pemerintah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, memberi peluang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri termasuk menyesuaikan bentuk dan Susunan Pemerintahan Desa berdasarkan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat harus dimanfaatkan sebagaimana mestinya untuk menata kembali Pemerintahan Nagari demi kemajuan masyarakat Sumatera Barat

berdasarkan adat Basandi syara`, syara` basandi kitabullah, syara` mangato adat mamakai alam takambang jadi guru.

Kebijakan "kembali ke nagari" sebagai strategi pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Barat mengundang pembicaraan hangat publik. Tidak saja pasalnya disebut-sebut implementasinya *setengah hati*, bahkan disebut sebagai "lebih parah", paradoksal dan dehumanisasi. Paradoksal, teramati, dulu ketika pemerintahan desa melaksanakan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 dan Perda Sumbar Nomor 13 Tahun 1983, nagari tidak pecah dan kelembagaan adat eksis, sekarang di era otonomi daerah melaksanakan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 plus Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 dan Perda Nomor 2 Tahun 2007, justru nagari lama menjadi pecah dan dibagi dalam beberapa nagari disebut dengan istilah pemekaran. Dehumanisasi, teramati, niat pemekaran nagari hendak memudahkan urusan dan pelayanan warga, justru menghadang bahaya besar, ibarat meninggalkan bom waktu untuk anak cucu di nagari dan bisa meledak 5-10 tahun yang akan datang.

Kembali ke nagari dan terjadi pemekaran nagari bagaimanapun ini sebuah kebijakan. Permasalahannya bukan pada kebijakan saja, tetapi meliputi sistem kebijakan itu yakni : kebijakan itu sendiri, lingkungan kebijakan dan pelaku kebijakan. Dapat digarisbawahi pandangan Dunn (2001:67) masalah kebijakan bukan saja eksis dalam fakta di balik kasus tetapi banyak terletak pada para pihak/ pelaku (stakeholder) kebijakan. Artinya pelaku kebijakan sering menjadi persoalan. Tak kecuali dalam

pelaksanaan kembali ke nagari yang kemudian tak dapat dihindari tuntutan memecah nagari yang disebut pemekaran itu.

Pelaku kebijakan (*stakeholders*) utama adalah pemerintah, masyarakat dan swasta. Masalah itu muncul ketika matrik stakeholder itu kabur dan tidak teraplikasikan *sharing power* ketiga stakeholders utama itu di nagari. Fenomena ironis dan menjadi isu otda di Sumatera Barat dengan sistim kembali ke nagari itu, fokusnya berada antara fakta - ideal geneologis dan teritorial nagari. Idealnya kembali ke nagari ketahanannya menjadi kuat terpleihara integritas, identitas dan keberlanjutan nagari itu, justru sebaliknya nagari digambarkan sebagai disintegrasi mengancam identitas dan keberlanjutannya terutama sebagai subkultur Minangkabau terdesak dengan pilihan pemekaran yang diwadahi Perda.

Sebagai bagian stakeholders utama dari unsur masyarakat adat, perlu menjelaskan kembali "pemahaman tentang nagari" dalam beberapa dua silang pandang/ pendapat yang menjebak pro kontra. *Pertama* nagari faktor geneologis, *kedua* susunan masyarakat nagari sebagai subkultur dalam geneologis Minang, *ketiga* sejarah pembentukan kampung baru dan nagari, *keempat* sistim pemerintahan nagari (struktur dan perkembangannya, sarana prasarana, dan aset nagari), *kelima* pro kontra pemekaran nagari era otda dan banyak lagi hal penting tentang nagari yang menarik dibicarakan dalam upaya pemahamannya secara komprehensif.

Sebuah nagari dipimpin oleh seorang wali nagari yang memiliki tugas, wewenang, dan tanggung jawab. Seorang wali nagari harus memiliki kinerja yang baik, bisa menempatkan diri di tengah-tengah pegawainya, sehingga pegawai akan merasa bahwa ia juga diperhatikan baik dalam aktivitas kerja dan aspek yang lainnya dan termotivasi untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dengan baik.

Pemerintahan nagari cenderung belum mampu untuk melaksanakan tugas-tugas yang ada khususnya di bidang administrasi pemerintah sesuai dengan perkembangan pemerintahan dan kehidupan masyarakat dewasa ini.

Banyak organisasi yang tidak bisa mempertahankan kesolidan organisasinya sendiri di karenakan kurangnya kinerja atasan. Sehingga antara atasan dan bawahan tidak terjalin hubungan kerja yang harmonis. Seperti terlihat di beberapa organisasi Pemerintah yang salah satunya adalah kantor nagari Manggopoh yang dalam penyelenggaraan pemerintahannya terkadang mengalami hambatan. Salah satu penyebabnya adalah kurangnya perhatian wali nagari terhadap bawahan atau aparatnya dalam menjalankan tugas, sehingga menimbulkan kurangnya motivasi untuk menjalankan tugas.

Sebagai suatu organisasi pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan nagari perlu adanya dukungan dan ditunjang dengan mekanisme administrasi yang tertib. Adanya administrasi berarti adanya pelaku-pelaku administrasi. Perkembangan administrasi menyebabkan

1.2. Permasalahan Penelitian

1.2.1. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang di atas, maka masalah-masalah yang dapat penulis identifikasi adalah :

1. Kurangnya pengawasan yang dilakukan oleh wali nagari terhadap aparatnya.
2. Kurangnya motivasi kerja aparat nagari.
3. Adanya kelalaian dari aparat nagari dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
4. Dugaan telah terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab aparat nagari.
5. Belum optimalnya kinerja aparatur nagari dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.
6. Pelaksanaan administrasi di kenagarian Manggopoh masih belum tertib
7. Masih terbatasnya sarana dan prasarana yang terdapat di kantor nagari.

1.2.2. Pembatasan Masalah

Untuk mempersempit masalah-masalah di atas, maka penulis membatasi masalah penelitian ini tentang kinerja wali nagari dalam meningkatkan tertib administrasi nagari di Kenagarian Manggopoh Kabupaten Agam.

1.2.3. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana kinerja wali nagari dalam meningkatkan tertib administrasi nagari?
2. Bagaimana upaya wali nagari dalam meningkatkan tertib administrasi aparat nagari?

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1. Maksud Penelitian

Maksud penelitian ini adalah untuk menggali, mengumpulkan, mengolah dan menganalisis data yang berkaitan dengan kinerja wali nagari dalam meningkatkan tertib administrasi nagari di Nagari Manggopoh.

1.3.2. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan kinerja wali nagari dalam meningkatkan tertib administrasi nagari.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan upaya wali nagari dalam meningkatkan tertib administrasi aparat nagari.

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini meliputi kegunaan teoritis dan kegunaan praktis.

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu pemerintahan.

1.4.2. Kegunaan Praktis

- a. Diharapkan dapat bermanfaat bagi aparatur yang bertugas dalam pemerintahan nagari sebagai bahan pertimbangan dalam meningkatkan motivasi kerja aparatur nagari.
- b. Sebagai bahan masukan dan sumbangan pemikiran yang diharapkan bermanfaat bagi seluruh aparatur nagari di Kenagarian Manggopoh.