

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN PEMERINTAH
NO 84 TAHUN 1999 TENTANG PERUBAHAN BATAS
WILAYAH KOTA BUKITTINGGI DAN KABUPATEN AGAM
(Kasus: Nagari Padang Lua Kecamatan Banuhampu Kabupaten Agam)**

SKRIPSI

*Diajukan untuk Mencapai Gelar Sarjana Ilmu Politik
Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas*

Oleh :

ARIEF MURDANI

BP. 03 193 055



**JURUSAN ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2011**

ABSTRAK

ARIEF MURDANI, PRO DAN KONTRA MASYARAKAT NAGARI PADANG LUA TERHADAP IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN PEMERINTAH NO. 84 TAHUN 1999 TENTANG PERLUASAN WILAYAH KOTA BUKITTINGGI DAN KABUPATEN AGAM. Dibimbing oleh Pembimbing I Drs. Bakaruddin RA, MS dan Pembimbing II Roza Liesmana, S.IP, M.Si

Polemik panjang terhadap pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 1999 Tentang Perluasan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam sampai sekarang belum bisa di laksanakan, Perdebatan di antara pemerintahan Kota Bukittinggi dengan Kabupaten Agam maupun di tengah – tengah masyarakat kian menenggelamkan nasib Peraturan Pemerintah ini lebih dari kurun 10 tahun. Wilayah Nagari Padang Lua merupakan salah satu sasaran yang dijadikan dalam rencana perluasan Kota Bukittinggi.

Penelitian ini mendeskripsikan faktor apa yang menghambat proses pelaksanaan Peraturan pemerintah ini di Nagari Padang lua hingga menimbulkan sikap pro dan kontra. Dalam menganalisa data temuan peneliti menggunakan teori yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut George C. Edwar III. Metode yang digunakan adalah metode kualitatif dengan tipe deskriptif. Peneliti menggunakan wawancara mendalam dan dokumentasi untuk mengumpulkan data. Informan penelitian ditentukan secara *purposive sampling*, yakni peneliti menentukan sendiri siapa-siapa yang menjadi informan penelitian. Teknik analisa data yang digunakan adalah bentuk penjadohan pola dengan interpretasi etik dan emik.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa, sikap pro dan kontra masyarakat di Nagari Padang Lua terhadap pelaksanaan PP 84 1999 ini di pengaruhi oleh rendahnya sosialisasi, rendahnya keberadaan sumber daya, buruknya disposisi, serta rumitnya struktur birokrasi.

DAFTAR ISI

ABSTRAK.....

ABSTRACT.....

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

DAFTAR LAMPIRAN

BAB I PENDAHULUAN

 A. Latar Belakang..... 1

 B. Rumusan masalah..... 10

 C. Tujuan Penelitian

 D. Signifikasi penelitian..... 11

BAB II KERANGKA TEORI..... **12**

 A. Tinjauan Pustaka..... 12

 1. Penelitian Terdahulu

 B. Pendekatan teoritis..... 14

 1. Kebijakan Publik.....14

 2. Implementasi kebijakan.....18

 3. Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Menurut Goerge C. Edward

 C. Skema Pemikiran..... 31

BAB III METODE PENELITIAN..... **33**

 A. Pendekatan dan Desain Penelitian

 B. Lokasi Penelitian..... 34

 C. Peran Peneliti..... 36

 D. Unit Analisis.....36

E. Teknik pemilihan informan.....	36
F. Teknik pengumpulan data.....	39
G. Prosedur Analisis Data.....	42
H. Prosedur Keabsahan Data.....	43
I. Kesulitan-Kesulitan di Lapangan.....	44
BAB IV DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN.....	45
A. Keadaan Geografis.....	5
B. Keadaan Demografis.....	47
C. Tingkat Pendidikan.....	49
D. Mata Pencarian.....	50
F. Agama.....	51
G. Kesehatan.....	51
H. Hubungan Kekerabatan.....	52
I. Kondisi Sosisal Budaya.....	53
J. Kepemimpinan Nagari.....	54
K. Proses Kelahiran Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 1999 Tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam.....	58
L. Permasalahan Sikap Pro dan Kontra Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Kebijakan PP. No. 84 Tahun 1999 Tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi Dan Kabupaten Agam.....	61
BAB V TEMUAN DAN ANALISIS DATA	58
A. Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah	

Nomor 84 Tahun 1999 Tentang Perluasan

Wilayah Kota Bukittinggi Dan Kabupaten Agam..... 68

1. Aspek Komunikasi.....68
2. Aspek Sumber Daya.....83
3. Aspek Disposisi..... 90
4. Aspek Struktur Birokrasi.....93

VI BAB KESIMPULAN..... 99

- A. Kesimpulan.....99
- B. Saran.....101



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran1 : Pedoman Wawancara

Lampiran 2: Surat Izin Penelitian dari FISIP UNAND

Lampiran 3: Surat Izin Penelitian dari Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik dan
Perlindungan Masyarakat Pemerintah Kota Padang

Lampiran 4 : Peraturan Pemerintah No.84 Tahun 1999 Tentang Perubahan
Batas Wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam

Lampiran 5 : Imendagri No 1. Tahun 2008 Tentang Penyelesaian Permasalahan
Pelaksanaan PP No 84 Tahun 1999

Lampiran 6 :Keputusan Gubernur No.120-359-2008 Tentang Pembentukan
Tim Pengarah dan Pelaksana Realisasi PP No. 84 Tahun 1999

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan Otonomi Daerah di era reformasi untuk pertama kalinya di atur melalui UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah. Oleh karena UU No. 22 Tahun 1999 ini mempunyai banyak kelemahan dan atas desakan atau tuntutan masyarakat luas, maka UU ini kemudian di revisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang merupakan sebuah solusi untuk mengembalikan wewenang pemerintah di daerah untuk bisa mengoptimalkan segenap sumber daya alam maupun sumber daya manusianya dalam segala sisi kehidupan dengan penuh tanggung jawab. Peran Pemerintah pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi mendominasi dalam Pemerintah Daerah. Peran Pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi adalah melakukan supervise, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah, karena itu diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas dan pemerintahan yang kuat dari pemerintahan pusat dengan keleluasaan memprakasa dan berkreasi dari Pemerintah Daerah¹.

Dalam Negara modern, kebijakan publik berangkat dari pengaturan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks. Masyarakat yang dikonotasikan sebagai publik membutuhkan suatu keputusan atau kebijakan publik untuk mengatur dan memaksa semua kepentingan yang ada di dalam masyarakat. Maka

¹ Syaukani, HR. Affan Gafar. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, 2005, Hal 162. Pelajar, 2005, hlm 162

jelas orientasi dari suatu kebijakan publik itu adalah untuk kepentingan publik. Dengan demikian, dapat di artikan pula, bahwa studi ini secara tataran konseptual harus memiliki keberpihakan yang kuat terhadap masyarakat. Sementara problem sesungguhnya itu ada di tengah-tengah kehidupan rill dalam masyarakat, artinya problem kebijakan itu tumbuh di dalam masyarakat. Dan oleh karena itulah ia juga tumbuh bersamaan dengan kepentingan publik itu sendiri².

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* atau pembuat kebijakan bukanlah jaminan bahwa kebijakan itu dapat pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya pembuat kebijakan untuk mempengaruhi perilaku para birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran³, hal ini membuat proses implementasi sangat berpengaruh terhadap suatu kebijakan publik yang di ciptakan.

Bila kita cermati upaya setiap Pemerintah Daerah untuk memenuhi tercapainya segala visi dan misi yang tertuang dalam sebuah kebijakan kerap sekali berbenturan dengan keinginan pemerintah pusat ataupun dengan masyarakat di tiap-tiap daerah tersebut. Begitu banyak terjadi konflik kepentingan hingga perpecahan dalam mengimpletasikan suatu kebijakan. Permasalahan ini tidak hanya menghambat tujuan mendasar dari otonomi daerah tetapi juga menghambat proses demokratisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

² Hassel Nogi S Tangkilisan. *Kebijakan Publik yang Membumi*. Lukman Offset, 2003. yogyakarta. hlm 14

³ *Ibid.* hlm 15

Salah satu kebijakan pemerintah yang masih menjadi polemik atau perdebatan di tengah-tengah agenda otonomi daerah adalah PP No. 84 Tahun 1999 Tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dengan Kabupaten Agam. Permasalahan ini menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat mulai dari diterbitkannya peraturan tersebut sampai sekarang ini.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tepatnya pasal 4 ayat 4 yang mengatur tentang pembentukan daerah dan kawasan khusus yang menyatakan

“Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran daerah dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih”⁴.

Kemudian diturunkan lagi dalam bentuk Peraturan Pemerintah No.129 Tahun 2000, karena peraturan pemerintah ini dinilai kurang sempurna diganti lagi dengan PP No. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah. Dalam Bab II PP No. 78 ini Pasal 2 ayat 1 dan 2 di jelaskan bahwa⁵;

1. *Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua atau lebih*
2. *Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud Pada ayat (1), dapat berupa pembentukan daerah provinsi atau daerah kabupaten dan kota.*

Didalam ketentuan Umum PP No. 78 Tahun 2007 ini dijelaskan bahwa, pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan daerah guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dan bila dicermati PP 84 Tahun 1999 yang telah dirumuskan oleh Pemerintah Bukittinggi yang bekerja sama dengan Kabupaten Agam hendaknya dapat terealisasikan,

⁴ Buku UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Cemerlang. Jakarta, hlm 9.

⁵ PP No. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Penggabungan, Pembentukan, dan Penghapusan Daerah, Cv. Novindo Pustaka Mandiri. Jakarta hlm 15

namun kenyataannya peraturan pemerintah tersebut belum dapat dilaksanakan sampai sekarang ini.

Sementara itu, perubahan batas wilayah Kota Bukittinggi dipandang perlu karena luas wilayahnya hanya 2.524 Ha, namun dalam kenyataannya luas wilayah yang efektif yang dapat digunakan untuk membangun hanya 1.132,39 Ha, sedangkan sisanya merupakan perbukitan, lembah atau ngarai yang kurang potensial untuk dilakukan pembangunan⁶. Dalam perkembangannya banyak penduduk Bukittinggi yang pindah ke desa-desa pinggiran di luar batas kota karena terbatasnya lahan yang produktif dan mengakibatkan tidak tertatanya wilayah di pinggiran luar kota.

Apabila ditelusuri dalam Laporan Singkat Kronologis Permasalahan Pelaksanaan PP No. 84 Tahun 1999 dituliskan bahwa⁷, pemikiran awal rencana perluasan kota Bukittinggi tertuang dalam surat Wali Kota Bukittinggi tanggal 8 Agustus 1983 No. 4561/D-VI/1983 kepada Gubernur Sumatera Barat, yang ditanda tangani oleh Wali Kota Drs. Oemar Gafar, Gubernur Sumatera Barat tanggal 3 Januari 1985 membalas dengan mengeluarkan surat No. 135/024/Pem-1985 yang ditanda tangani oleh Sekwilda yang menjelaskan usaha perluasan dapat dilakukan dan meminta Walikota Bukittinggi mengajukan usulan secara resmi kepada Gubernur Sumatera Barat dengan melampirkan data-data akurat tentang perluasan serta meminta walikota untuk melakukan pendekatan dengan Bupati Agam yang akan diminta wilayahnya. Selang waktu Januari - Mei 1985 Bupati Agam yang dikepalai waktu itu oleh Mhd. Nur Syafei bersama dengan Ketua

⁶ *Dokumen Perkembangan Terakhir PP No. 84 Tahun 1999*. DPRD Bukittinggi, 2002. hlm 2

⁷ *Dokumen Kronologis Singkat Permasalahan Pelaksanaan PP No. 84 Tahun 1999*. Pemko Bukittinggi, 2006. hlm 1

DPRD Agam (M. TH. Dt. Penghulu Basa) menyatakan secara prinsip data menyetujui perluasan Bukittinggi dengan memasukkan sebagian wilayah Kabupaten Agam.

Dan pada masa itu, tanggapan masyarakat di Kabupaten Agam terhadap rencana perluasan Kota Bukittinggi di sambut dengan sikap baik untuk mendukung keinginan Kota Bukittinggi tersebut diantaranya sebagian besar Nagari di Kecamatan Banuhampu dan Masyarakat Nagari Gadut. Dukungan masyarakat diberikan karena dinilai rencana tersebut akan berdampak positif pada derajat kesejahteraan masyarakat, selama ini Kota Bukittinggi berkembang pesat dalam pertumbuhan ekonomi dan pendidikan serta pariwisata⁸.

Setelah menjalani proses panjang, maka lahirlah PP No. 84 Tahun 1999 pada tanggal 17 Oktober 1999. Yang ditanda tangani oleh Presiden Republik Indonesia BJ Habibie di Jakarta, Peraturan pemerintah ini mengambil beberapa nagari dari 4 kecamatan di sebagian Kabupaten Agam yaitu sebagai berikut :

1. Sebagian dari wilayah Kec. Banuhampu dan Sei Puar yang terdiri dari
 - a. Kubang Putih
 - b. Taluak
 - c. Ladang Laweh
 - d. Padang Lua
 - e. Sungai Tanang
 - f. Cingkariang
 - g. Pakan Sinayan
2. Sebagian dari wilayah Kec. IV Koto yang terdiri dari
 - a. Guguak Tinggi
 - b. Guguak Randah
 - c. Koto Gadang
 - d. Sianok
 - e. Sungai Jariang
 - f. Jambak

⁸ *Ibid.* hlm 3

3. Sebagian dari Kec. Tilitang Kamang yang terdiri dari
 - a. Pandan Basasak
 - b. Anduriang
 - c. Pasia Kapau
 - d. III Kampuang
 - e. Kampuang VII
 - F. Ranggo Malai
 - g. Aro Kandikia
 - h. Pulau Sei Talang
4. Sebagian dari daerah Kec. IV Angkek Canduang yang terdiri dari
 - a. Biaro
 - b. Parik Putuih
 - c. Balai Baru
 - d. Ampang Gadang
 - e. Batu Bata
 - f. Surau Kamba
 - g. Pasia

Setelah PP No. 84 Tahun 1999 ini di sosialisasikan banyak terjadi pro dan kontra di tengah-tengah masyarakat. Namun Lambat laun bentuk pernyataan yang mendukung tiba-tiba menjadi mengecil dari pada sikap yang menolak di tengah-tengah masyarakat, sikap yang pro hanya dilakukan oleh segelintir nagari atau desa saja serta oleh beberapa pihak dan lembaga masyarakat seperti Masyarakat Nagari Gadut dan Kapau, serta 14 LSM pada tingkat Provinsi Sumatera Barat dengan pandangan secara kultural dan prinsip PP No. 84 Tahun 1999 ini tidak ada masalah, penolakan hanya rekayasa beberapa orang saja⁹.

Besarnya suara penolakan terhadap PP No. 84 Tahun 1999 ini menyebabkan Implementasinya terhalang oleh beberapa faktor, hingga pada akhirnya pihak pemerintahan kedua belah pihak yang menyatakan sepakat tentang peraturan ini berubah sikap, pada tanggal 28 Oktober 1999 DPRD Agam mengeluarkan Keputusan No. 07/SK/DPRD/AG-1999 yang mencabut Keputusan DPRD Agam No. 03/SP-DPRD/AG-1995 (yang menjadi dasar dikeluarkannya

⁹ *Ibid.* hlm 11

PP No. 84 Tahun 1999) dan menginginkan kembali PP ini di tinjau ulang karena tidak aspiratif dan hanya akan merugikan nagari atau wilayah di Kabupaten Agam yang bakal di gabungkan dengan Kota Bukittinggi.

Bentuk penolakan terhadap PP. No 84 Tahun 1999 ini pun sangat beraneka ragam, di antaranya adalah demonstrasi yang di lakukan oleh masyarakat Banuhampu termasuk di sini masyarakat Nagari Padang Lua di Kantor Gubernur Provinsi Sumatera Barat, yang menyatakan sikap bahwa “ *PP No. 84 Tahun 1999 di nilai merusak tatanan hidup bernagari dan telah memecah belah persatuan dalam nagari*”. Penolakan juga dilakukan dengan mengadakan seminar yang diantaranya adalah seminar Kerapatan Adat Nagari bersama para pemuka masyarakat anak nagari se *Agam Tuo* secara tegas menolak di berlakukannya PP. No 84 Tahun 1999 dan membentuk kelompok yang bernama, Badan Penampung dan Penyalur Aspirasi Masyarakat Anak Nagari *Agam Tuo* yang bertujuan untuk memfasilitasi komunitas yang kontra terhadap peraturan tersebut. Kelompok ini juga melakukan intervensi penolakan lewat proses hukum dan media massa¹⁰.

Masyarakat juga mengupayakan jalan hukum untuk menyatakan sikap menolak Peraturan Pemerintah ini ke Pengadilan Negeri Lubuk Basung yang dilayangkan oleh Gugatan Perwakilan Kelompok Masyarakat (*Classs Action*) terhadap proses kelahiran PP No. 84 Tahun 1999¹¹, yang di nilai tidak aspiratif dan menimbulkan kerugian kepada para penggugat dan kelompoknya. Namun gugatan ini tidak dilakukan oleh seluruh nagari.

¹⁰ Nazrul Azwar, *Kontroversi PP No. 84 Tahun 1999 Api dalam Sekam*, comment, [http://Supportempty paras](http://Supportemptyparas), akses 16 Februari 2007

¹¹ Suharizal, *Konflik Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi*. Anggrek Law firm.Padang , 2004, hlm 16

Penolakan terhadap PP No. 84 Tahun 1999 ini juga tidak hanya dilakukan dari masyarakat, dalam pernyataan sikap Anggota DPRD Agam menyatakan bahwa, “ Apabila peraturan pemerintah tersebut terealisasi maka Kabupaten Agam akan kehilangan Pendapatan Asli Daerah sekitar 30 %, yang tentunya akan sangat berdampak pada proses pembangunan di daerah tersebut, serta timbulnya kecemasan dari Pemerintah Kabupaten Agam apabila daerahnya di masukkan ke dalam Kota Bukittinggi, tatanan kehidupan bernagari yang baru diterapkan akan pudar dan hilang¹². Tidak hanya itu DPRD Agam juga berusaha menghimpun tandatangan sebagai bentuk penolakan terhadap peraturan tersebut¹³.

Adapun ketertarikan melihat sikap pro dan kontra masyarakat terhadap Implementasi Kebijakan PP. No. 84 Tahun 1999 ini pada Nagari Padang Lua Kecamatan Banuhampu karena Keheterogenan dan kompleksitas masyarakatnya, jumlah penduduk pribumi berbanding dengan masyarakat pendatang, karena nagari ini memiliki Pasar Sayur mayur, banyakknya sekolah – sekolah, jalur lalu lintas yang padat dengan berbagai tujuan sehingga melahirkan berbagai profesi atau pekerjaan bagi masyarakat. Dan bisa di katakan nagari Padang Lua sebagai sentra ekonomi dan pendidikan dalam kecamatan Banuhampu maupun kecamatan lainnya di Kabupaten Agam.

Ada yang menyatakan bahwa penolakan masyarakat Nagari Padang Lua untuk bergabungnya dengan Kota Bukittinggi karena takut akan terpinggirkan dari kalah bersaingnya dengan kehidupan kota, dan menyebabkan masyarakat

¹² Laporan Rekomendasi Warga Banuhampu Jakarta, Menyiapkan Masyarakat Banuhampu menyikapi PP No. 84 1999, Ikatan Keluarga Banuhampu Jakarta. Agustus 2002

¹³ Dikutip dari Surat Kabar *Harian Singgalang*, Ermiza SH, *Masa Depan Masyarakat Agam Timur*.

akan terpecah, karena kaum rantau atau kalangan muda mendorong untuk bergabung dengan Kota Bukittinggi, sementara itu kalangan tua dan masyarakat yang tinggal di kampung lebih menyukai tetap dalam kabupaten dan hidup dalam pemerintahan nagari. Perbedaan pendapat ini masih sangat sulit di temukan jalan keluarnya karena ada dua persepsi tentang pandangan yang berbeda dalam Masyarakat yaitu tentang kemajuan dan mempertahankan nilai kehidupan¹⁴. Hal ini menambah ketertarikan peneliti untuk mengamati fenomena ini.

Sebenarnya Penolakan terhadap seluruh sebuah kebijakan Pemerintah yang telah tertuang dalam peraturan pemerintah yang merupakan produk hukum positif perbuatan melanggar hukum. Namun setiap peraturan kadang kala tidak selalu lahir melalui aspirasi masyarakat banyak dan akhirnya menimbulkan konflik di dalam masyarakat. Arti pentingnya penelitian ini adalah berusaha mencermati, memahami, dan menganalisis tentang sikap pro dan kontra tentang implementasi kebijakan PP No. 84 Tahun 1999 Tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dengan Agam yang telah menjadi polemik yang berkepanjangan. Bahkan sekarang ini sudah ada opsi lain yang diajukan masyarakat dengan pembentukan *Kabupaten Agam Tua*. Dalam artian untuk mengatasi kebuntuan masalah PP No. 84 Tahun 1999, harus dilakukan pemekaran kabupaten Agam¹⁵. Berangkat dari semua itu dalam penelitian ini peneliti akan mencoba meneliti faktor apa saja yang melatar belakangi terjadinya Pro dan kontra terhadap

¹⁴ Alfian Miko, dalam Buku Sjahmunir dkk. *Pemerintahan Nagari dan Tanah Ulayat*, Padang, Andalas University Press, Agustus 2006 hlm 82.

¹⁵ Dikutip dari Koran *Padang Ekspres*, PP 84 / 99 *Bisa Berimbang Pada Pemekaran*. 2005, kolom Opini.

implementasi Kebijakan PP No. 84 Tahun 1999 tentang Perubahan Batas Wilayah Bukittinggi dengan Kabupaten Agam.

B. Permasalahan

Pro – Kontra terhadap PP No. 84 Tahun 1999 tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam sampai saat ini masih belum bisa diselesaikan karena berbagai kendala dalam proses pengimplementasian kebijakan ini. Rumusan masalah yang di ajukan disini adalah faktor apa saja yang Menghambat implementasi kebijakan PP No. 84 Tahun 1999 Tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi Dengan Kabupaten Agam Yang telah Menjadi sikap Pro dan Kontra di tengah – tengah Masyarakat Nagari Padang Lua.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendiskripsikan Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan PP No. 84 Tahun 1999. Sehingga menjadi polemik yang berkepanjangan dalam masyarakat Nagari Padang Lua.

D. Signifikan Penelitian

Penelitian ini dapat dilihat dari dua sisi :

- Akademis yaitu penelitian ini dapat menjadi pedoman dalam memahami persoalan mengenai polemik PP No. 84 Tahun 1999 agar dapat di carikan jalan keluarnya.

- Praktis yaitu dapat di jadikan sebagai tolak ukur bagi pemerintahan kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam tentang Aspirasi yang muncul terhadap implementasi PP No. 84 Tahun 1999.



BAB II

KERANGKA TEORI

A. Tinjauan Kepustakaan

A. 1 Penelitian terdahulu yang relevan

Penelitian terhadap implementasi kebijakan PP No. 84 Tahun 1999 sebenarnya sudah pernah di teliti oleh Riko Saputra yang berjudul *Penolakan Kerapatan Adat Kurai Terhadap PP No. 84 Tahun 1999 Tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dengan Kabupaten Agam*¹⁶. Metode yang digunakan adalah Kualitatif Deskriptif dengan melihat faktor apa saja yang mempengaruhi penolakan terhadap implementasi kebijakan PP No. 84 Tahun 1999. Unit analisisnya adalah Kerapatan Adat Kurai yang menentang bergabungnya beberapa daerah dari Kabupaten Agam masuk kedalam wilayahnya Kota Bukittinggi. Kesimpulan yang diambil dari penelitian ini adalah KAN Kurai menanggapi pelaksanaan PP tersebut dapat melunturkan nilai – nilai dalam masyarakat Kurai apabila bergabungnya beberapa Nagari dari Kabupaten Agam.

Penelitian Tentang *Sosialisasi PP No. 84 Tahun 1999 Tentang Perluasan Kota Bukittinggi ke Kabupaten Agam Pada Masyarakat Nagari Kapau kecamatan Tilatang Kamang Kabupaten Agam*¹⁷ yang di lakukan oleh Muhammad Ridwan, dalam Rumusan Masalah penelitian ini melihat bagaimana pengaruh Agen sosial

¹⁶ Skripsi Riko Saputra, *Penolakan Kerapatan Adat Kurai Terhadap PP No. 84 Tahun 1999 Tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dengan Kabupaten Agam*, Ilmu Politik, FISIP.UNAND. 2007

¹⁷ Skripsi Muhammad Ridwan, *Sosialisasi PP No. 84 Tahun 1999 Tentang Perluasan Kota Bukittinggi ke Kabupaten Agam Pada Masyarakat Nagari Kapau kecamatan Tilatang Kamang Kabupaten Agam*. Ilmu Politik, FISIP.UNAND 2004

PP No. 84 Tahun 1999 pada masyarakat dan bagaimana urutan dominasi pengaruh Agen tersebut dengan melakukan pendekatan Kuantitatif atau survey. Adapun hasil dari penelitiannya agen keluarga, kelompok pergaulan, lingkungan pekerjaan, media masa, dan kontak politik langsung mempengaruhi pengetahuan Masyarakat terhadap PP No. 84 Tahun 1999. Agen keluarga sangat menentukan proses sosialisai terhapa PP tersebut kemudian di ikuti oleh Media Massa dan lingkungan pekerjaan.

Penelitian lainnya juga pernah dilakukan oleh Yaumul Harbi¹⁸ dengan tipe penelitian Kualitatif Deskriptif yang memfokuskan penelitiannya kepada hal bagaimana proses perumusan Perda Bukittinggi No. 9 Tahun 2003 Tentang Pokok – pokok pemerintahan Nagari di wilayah perluasan Kota Bukittinggi, Serta kenapa Perda tersebut belum dapat dilaksanakan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa proses perumusan Perda No. 9 Tahun 2003 dilakukan dalam proses kebijakan publik yang sederhana atas aspirasi masyarakat. Dan Perda ini melahirkan PP No. 84 Tahun 1999 dan untuk menarik simpati masyarakat yang selama ini menolak untuk bergabung dengan Kota Bukittinggi.

Perbedaan penelitian yang peneliti lakukan dengan penelitian terdahulu adalah terletak pada fokus yang menjadi masalah penelitian dengan unit analisis dan lokasi yang berbeda yaitu unit analisis yang peneliti pakai adalah Kelompok yang mempersoalkan pemberlakuan PP. No 84 Tahun 1999 di Nagari Padang Lua Kecamatan Banuhampu Kabupaten Agam.

¹⁸ Skripsi, Yaumul harbi, *Proses Perumusan Perda Bukittinggi No. 9 Tahun 2003 Tentang Pokok – Pokok Pemerintahan Nagari di Wilayah Perluasan Kota Bukittinggi*. Ilmu Politik, FISIP, UNAND 2005

B. Pendekatan Teoritis

1. Kebijakan Publik

Kata kebijakan merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu *Policy*. *Lasswell dan Kaplan* mengartikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan yang terarah. *Friederich* menganggap kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan kesulitan-kesulitan serta kemungkinan-kemungkinan usulan dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Jadi, bisa diambil kesimpulan bahwa kebijakan adalah suatu program kegiatan yang dipilih oleh seseorang atau kelompok dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Sedangkan kata *public* memiliki arti kumpulan orang-orang yang menaruh perhatian dan minat atau kepentingan yang sama¹⁹. Kata kebijakan *public* lebih dekat pada makna sebuah masyarakat.

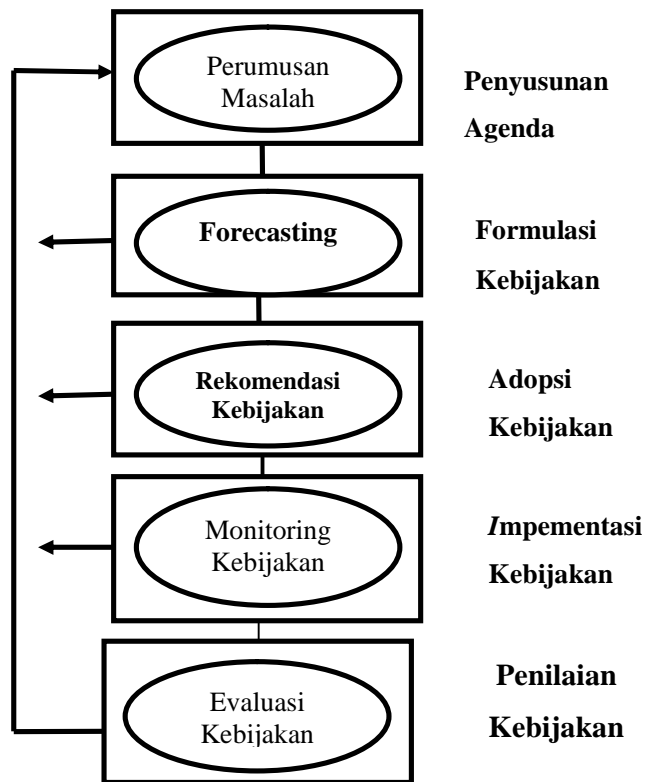
Dari hal di atas maka peneliti akan mencoba menjelaskan makna kebijakan publik oleh beberapa orang ahli. *Easton* (1969) memberi pengertian bahwa kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat, sehingga cukup pemerintah saja yang memberi tindakan kepada masyarakat. *Anderson* (1975) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan atau pejabat pemerintah yang memiliki implikasi mempunyai tujuan tertentu dan tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan, kebijakan publik setidaknya

¹⁹ Bakaruddin R.A, *Dikta Kuliah Kebijakan Publik*, Jurusan Ilmu Politik, FISIP, UNAND, hlm 4.

tidaknya dalam arti positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat memaksa dan mengikat. Jadi pada dasarnya studi kebijakan publik berorientasi pada pemecahan masalah-masalah riil yang terjadi dalam masyarakat²⁰.

Proses kebijakan publik yang dikemukakan *William N. Dunn*, 1994 :17²¹

Bagan 2.1



Sumber : *William N. Dunn*, 1994 : 17

Sedangkan Anderson memberikan defenisi kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan itu adalah:

- 1) Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan pemerintah;

²⁰ Damar Dwi dkk, *Jurnal demokrasi*, Kampungkreasi. Yogyakarta, hlm 2.

²¹ *Ibid*, hlm 3

- 2) Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah;
- 3) Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan maksud dari apa yang akan dilakukan;
- 4) Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif atau bersifat negatif;
- 5) Kebijakan pemerintah paling tidak dalam arti positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa mereka dan juga masyarakat.²²

Menurut *Woll* kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga yang mempengaruhi masyarakat.²³

Sementara itu, menurut Young dan Quinn kebijakan publik adalah :

1. Tindakan yang dibuat dan di implementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
2. Berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
3. Biasanya bukan sebuah kebijakan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial.

²² *Ibid.*,

²³ *Ibid.*,

5. Berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan.²⁴

Jadi pada dasarnya studi kebijakan publik berorientasi pada pemecahan masalah riil yang terjadi di tengah masyarakat. Dengan demikian analisis kebijakan publik secara umum merupakan ilmu terapan dan berperan sebagai alat atau ilmu yang berusaha untuk memecahkan masalah²⁵.

Berikut ini peneliti akan menjelaskan tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik yaitu²⁶ :

1. *Perumusan kebijakan* yang merupakan suatu usaha yang mencoba menterjemahkan problema kebijakan secara benar. Menurut *Dunn* (1994) struktur problem memiliki 4 fase yaitu, pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah, dan penganakan masalah
2. *Implementasi kebijakan*, kegiatan ini merupakan peristiwa apa yang terjadi setelah suatu peraturan perundangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk output yang jelas dan dapat diukur. Dengan demikian tugas implementasi kebijakan sebagian suatu penghubung yang memungkinkan tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktifitas atau kegiatan dari program pemerintah
3. *Evaluasi kebijakan*, tahapan akhir ini adalah penilaian terhadap kebijakan yang telah diambil dan dilakukan, apakah kebijakan telah sesuai dengan yang telah ditentukan atau direncanakan dalam program kebijakan tersebut sesuai dengan kriteria dan ukuran.

²⁴ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung : Alfabeta, 2005, hlm. 44.

²⁵ Hassel Nogi, Tangkilisan, *Op. Cit.*, 2003, hlm. 2.

²⁶ *Ibid*, hlm 11

Dalam permasalahan penelitian ini peneliti mencoba melihat permasalahan PP No. 84 Tahun 1999 ini pada tahapan implementasi kebijakan, karena dalam sejarah PP tersebut kendala yang dihadapi adalah sulitnya untuk melaksanakan tujuan dari kebijakan ini karena ada beberapa faktor yang mempengaruhi proses implementasi.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia bersangkutan dengan masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (*Merilee S. Grindle*). Oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan, bahkan *Udoji* dengan tegas menyatakan “pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada proses pembuatan kebijakan, karena kebijakan itu sebatas impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan²⁷ .

Dalam Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa kata *to implement* (mengimplementasikan)²⁸ berarti *to Provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give Practical effect to* (menimbulkan dampak / akibat tertentu). Sedangkan pengertian dari Implementasi kebijakan yang didefinisikan oleh *James P. Lester* dan *Joseph Stewart* yang dikutip *Budi Winarno* merupakan alat administrasi hukum dimana

²⁷ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan*, Edisi Kedua, PT Bumi Aksara, 2004 hlm 35.

²⁸ Hassel Nogi, *op. cit*, hlm 15

berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Menurut *Robert Nakamura* dan *Farank Smallwood* (1980), implementasi kebijakan adalah patokan keberhasilan dalam mengevaluasi masalah kemudian menterjemahkannya kedalam keputusan yang bersifat khusus. Dari hal di atas maka dapat disimpulkan implementasi kebijakan merupakan serangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan²⁹.

Dengan demikian kebijakan hanyalah merupakan sebuah awal dan belum dapat dijadikan indikator dari keberhasilan pencapaian maksud dan tujuan. Proses yang jauh lebih esensial adalah pada tataran implementasi kebijakan yang ditetapkan. Karena kebijakan tidak lebih dari suatu perkiraan akan masa depan yang masih bersifat semu, abstrak, dan konseptual. Namun ketika telah masuk di dalam tahapan implementasi dan terjadi interaksi antara berbagai faktor yang mempengaruhi kebijakan, barulah keberhasilan maupun ketidak-berhasilan kebijakan akan diketahui.

Menurut *Hogwood dan Gunn*,³⁰ kebijakan publik mengandung resiko untuk gagal. Keduanya membagi dua pengertian tentang kegagalan kebijakan (*policy failure*) yaitu:

a. *Non-Implementation* (tidak terimplementasikan).

Suatu kebijakan yang tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana dan pada akhirnya berakibat implementasi yang tidak efektif sukar untuk dipenuhi.

²⁹ Solichin, *op. cit.*, hlm 63

³⁰ Bakaruddin *op.cit.*, hlm 26-27.

b. *Unsucessfull Implementation* (Implementasi yang tidak berhasil).

Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana. Namun karena ada faktor eksternal akhirnya kebijakan itu tidak bisa berhasil untuk mencapai hasil yang dikehendaki. Kebijakan memiliki resiko gagal karena faktor berikut:

- a). Pelaksanaan jelek (*bad excecution*),
- b). Kebijakan itu sendiri yang jelek (*bad policy*),
- c). Kebijakan itu sendiri yang bernasib jelek (*bad luck*).

Dalam Diktat *Bakaruddin*,³¹ dijelaskan kenapa kebijakan publik itu bisa dilaksanakan sehingga rakyat mau bisa melaksanakan kebijakan tersebut, yaitu;

- a. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas/ keputusan-keputusan badan pemerintah,
- b. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan,
- c. Adanya keyakinan masyarakat,
- d. Adanya kepentingan pribadi,
- e. Adanya sangsi/hukum,
- f. Masalah waktu (pada mulanya menolak, tetapi sesudah beberapa waktu kemudian rakyat pun menerima).

Kebalikannya adalah faktor-faktor yang menyebabkan rakyat tidak mau melaksanakan *Public Policy* (Kebijakan Publik) yaitu;

- b. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan nilai masyarakat,

³¹ *Ibid.*,

- c. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum/ ada yang patuh pada satu kebijakan tapi ada pula yang tidak,
- d. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi atau kelompok.
- e. Adanya ketidakpastian hukum.

Ripley dan *Franklin* (1982) menyatakan keberhasilan implementasi kebijakan program ditinjau dari tiga faktor, yaitu³²:

- 1) Perspektif kepatuhan (*compliance*) yang mengukur implementasi dari kepatuhan *strate level burcancrats* terhadap atas mereka.
- 2) Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan.
- 3) Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

Peters (1982) mengatakan, implementasi kebijakan yang gagal disebabkan oleh beberapa faktor:

- 1) Kekurangan informasi sehingga menyebabkan gambaran yang kurang tepat mengenai isi kebijakan yang sesungguhnya.
 - 2) Isi kebijakan yang samar-samar dan tidak jelas atau tidak tegas.
- Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidaktepatan intern maupun ekstern atau kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan yang

³² Hesel Nogi S. Tangkilisan. *op.cit.* hlm 19

sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.

- 3) Tidak cukupnya dukungan dalam melaksanakan kebijakan.

Implementasi kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan atas kebijakan tersebut.

- 4) Pembagian potensi yang bersifat diferensiasi tugas dan wewenang para aktor implementasi kebijakan.

Teori implementasi kebijakan *Grindle* yang lain adalah dari yang menjelaskan adanya *dua aspek* yang harus diperhatikan dalam kegiatan implementasi kebijakan yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yakni aspek kontens (isi) kebijakan dan konteks (lingkungan) kebijakan. *Isi kebijakan* akan sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu program. Elemen-elemen isi kebijakan tersebut adalah: 1) kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi; 2) tipe-tipe manfaat; 3) derajat perubahan yang diharapkan; 4) kedudukan pembuatan keputusan; 5) pelaksana program; 6) sumber daya yang dilibatkan³³.

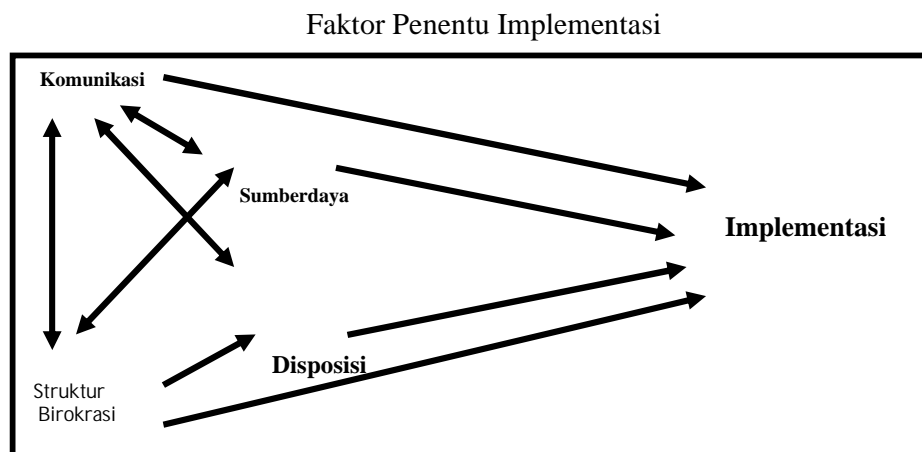
Berdasarkan pada pendapat tersebut di atas, nampak bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target grup, namun lebih dari itu juga berlanjut pada jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua

³³ Samudera Wibawa, dkk. "Evaluasi Kebijakan Publik". Jakarta: Rajawali Press. 1994. hlm 22

pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Pikiran - pikiran mengenai implementasi kebijakan, seperti digambarkan di atas tentu saja akan bertambah banyak jika ditambahkan lagi dengan Pemikir – Pemikir yang lain. Akan tetapi sesuai dengan permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini, yaitu faktor yang menghambat implementasi kebijakan tentang PP No. 84 Tahun 1999 ini, maka Peneliti akan menggunakan teori George C. Edwar III yang menjelaskan tentang beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Disini Edwar III melalui bukunya yang berjudul *Implementing Public Policy*³⁴. Menjelaskan sedikitnya ada 4 faktor yaitu faktor komunikasi (*communication*), sumber daya pelaksana (*resources*), disposisi birokrasi (*dispotition*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*), yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Pendekatan ini dianggap lebih relevan di dalam memahami kompleksitas persoalan implementasi yang seringkali terjadi di dalam kegiatan dan aktivitas implementasi kebijakan publik, yang terlihat dalam gambar ini.

Bagan 2.2



Sumber Edwar III, 1980:148

³⁴ Edwar III, *Implementing Public Policy*, Congressional Quartely Press. 1980, hlm 148.

3. Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Teori George C. Edward III .

1. Komunikasi

Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain. Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan “Bagaimana hubungan yang dilakukan”. Hal ini terkait dengan aktivitas para pelaksana kebijakan, tentang apa yang menjadi standar dan tujuan secara konsisten / seragam dari berbagai informasi.

Dalam bukunya Edward III menjelaskan bahwa :

“Keberhasilan implementasi kebijakan mengisyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran maka proses implementasi akan menimbulkan berbagai kendala di lapangan walau isi kebijakan tersebut di nilai sangat baik.”

Pendapat diatas menjelaskan masalah-masalah dapat timbul karena struktur komunikasi yang serba kurang antara organisasi pelaksana dan objek-objek kebijakan. Situasi demikian terjadi apabila objek kebijakan tidak cukup mengetahui kemungkinan-kemungkinan yang diberikan oleh pemerintah atau tentang kewajiban yang mesti harus dipenuhi.

Dalam Kategori komunikasi terdiri dari beberapa sub komponen seperti :

1. Transmisi (*Transmission*) yang merupakan penyampaian atau sosialisasi sebuah isi kebijakan antara pelaksana kebijakan dan penerima program kebijakan.
2. Kejelasan Persoalan (*Clarity*) hal ini tidak hanya menyangkut bagaimana kecakapan badan pelaksana kebijakan memahami isi sebuah kebijakan, tetapi juga bagaimana sikap antisipasi jika pelaksanaan sebuah kebijakan mendapat permasalahan dari publik yang menjadi target kebijakan
3. Konsistensi (*Consistency*) merupakan kemantapan badan pelaksana sebuah kebijakan dalam menentukan arah kebijakan tanpa sikap ambigu atau plin plan, apabila setiap personal atau kelompok memiliki pemahaman yang berbeda dalam menjalankan sebuah kebijakan maka akan sulit untuk meyakinkan penerima kebijakan.

2. Struktur Birokrasi

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi bisa jadi masih belum efektif, karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada. Struktur birokrasi pada organisasi yang mengimplementasi kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur yang penting dari setiap organisasi menurut Edward III adalah:

1. Prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau *SOPs*) yang merupakan pedoman bagi implementor di dalam bertindak. Struktur birokrasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan

dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel. Sebuah kebijakan harus memiliki standar dan tujuan yang jelas pada setiap programnya. Hal ini dimaksudkan agar dalam pelaksanaannya nanti dapat dengan mudah untuk dilaksanakan. Kegagalan bisa saja kita temukan dalam pelaksanaan kebijakan jika standar dan tujuannya tidak dipahami, maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi. implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain supaya suatu program berhasil dilaksanakan.

2. Fragmentasi (*Fragmentation*) yang merupakan suatu mekanisme pembagian atau penyebaran tanggung jawab untuk wilayah kebijakan antar unit organisasi. Secara umum, semakin banyak koordinasi yang diperlukan untuk menerapkan suatu kebijakan, semakin kecil kecil peluang untuk berhasil karena banyaknya para agen yang mengimplementasikan sebuah kebijakan memiliki sikap yang berbeda sehingga apa yang menjadi tujuan dari suatu kebijakan sering ditentang oleh agen lainnya. Pemerintah harus menghabiskan banyak waktu dan sumberdaya untuk bernegosiasi satu sama lain karena unsur yang terlibat memiliki prinsip yang berbeda sehingga hasil yang ditetapkan cenderung berpihak pada kekuasaan dan bagian yang mendominasi di dalamnya.

3. Sumber daya (*resources*)

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup :

1. Staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan untuk bisa melaksanakan tugas. Apabila staf untuk mengimpletasikan sebuah kebijakan hanya melibatkan segelintir pejabat pemerintah tanpa melibatkan kelompok atau individu dalam masyarakat maka sebuah kebijakan akan sulit untuk dilaksanakan. Yang sangat dibutuhkan adalah staf yang dapat saling bekerja sama dan bertanggung jawab dalam menjalankan tugasnya.
2. Informasi yang merupakan kecakapan suatu unit pelaksana kebijakan dalam mengetahui perkembangan dilapangan, apa yang menjadi kendala dalam mengimplementasikan kebijakan dan bagaimana proses penyampaian informasi tersebut dari atasan ke bawahan agar informasi yang diterima dapat dipahami sesuai dengan pengamatan.
3. Kewenangan (*Authority*) merupakan pengembangan sumber daya untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang di

implementasikan adalah sesuai dengan yang masyarakat kehendaki. Namun, kadang kala kewenangan tersebut sering terhalang - halangi karena suatu kebijakan di pandang tidak aspiratif hanya kemauan sekelompok orang yang berpengaruh dalam pemerintahan. Kewenangan untuk menjalankan sebuah kebijakan tidak selalu bisa di paksakan hal ini bergantung pada seberapa besar tekanan untuk mendukung atau menolak sebuah kebijakan baik itu masyarakat maupun intervensi lembaga, atau media massa.

4. Fasilitas/sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan yang meliputi : Gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan dan pengaturan yang rasional tidak dapat dikembangkan.

4. Sikap (Disposisi)

Disposisi ini diartikan sebagai watak atau sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai ke sepakatan dan kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut untuk sesuai dengan tujuan dan standar kebijakan.

Rintangan terhadap pelaksanaan sebuah kebijakan yang ditimbulkan oleh disposisi datang dari bentuk struktur birokrasi dan sumber daya yang ada di dalamnya, dimana setiap individu yang ikut dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan memiliki pemahaman dan penilaian yang berbeda untuk menginpertasikan tindakannya, sering sekali para aktor implementasi tersebut kurang dapat bekerja sama karena lebih mengutamakan kepentingannya dari pada kepentingan yang sudah terumuskan dalam standar tujuan sebuah kebijakan.

Dengan demikian, ke-empat variable penting yang perlu dijelaskan dalam memahami proses implementasi kebijakan publik, yaitu faktor komunikasi (communication), struktur birokrasi (bureaucratic structure) sumber daya pelaksana (resources), dan disposisi birokrasi (dispotition). Pendekatan ini dianggap lebih kondusif di dalam memahami kompleksitas persoalan implementasi yang seringkali terjadi di dalam kegiatan dan aktivitas implementasi kebijakan publik.

Disamping itu pendekatan ini lebih mampu untuk secara langsung memberikan resep yang memungkinkan proses perbaikan yang diinginkan oleh pelaksana tatkala menghadapi situasi problematika berhadapan dengan kendala proses implementasi kebijakan. Edwar III menyimpulkan bahwa pendekatan keempat faktor tersebut merupakan inti dasar dari bekerjanya proses implementasi kebijakan publik, yang masing-masing variable dan faktor tersebut terdiri dari beberapa sub komponen yang sangat penting dalam melihat proses implementasi yang terjadi. Pada kategori komunikasi misalnya dijelaskan bahwa variable ini terdiri dari sub komponen seperti transmisi (*transmission*) antara pelaksana dan

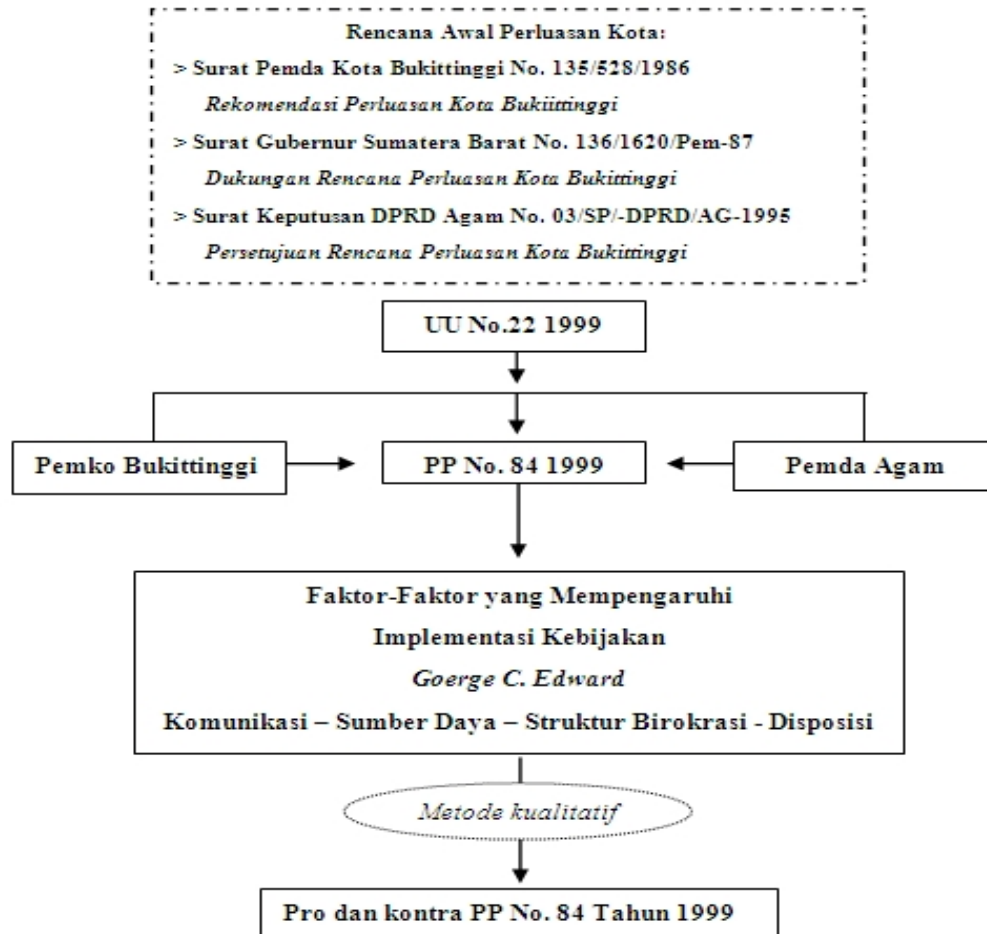
Keempat faktor tersebut dalam pandangan Edward III mempunyai keterkaitan antara satu dengan yang lain. Faktor komunikasi misalnya mempengaruhi sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi pelaksanaanya dalam konteks implementasi kebijakan publik.

Pendekatan ini memandang bahwa komunikasi dan struktur birokrasi dalam konteks pelaksanaan kebijakan adalah menjadi variabel penting dalam menggerakkan sumber daya dan disposisi yang dapat diciptakan dan digunakan oleh implementator untuk mempertajam dan mencapai sasaran kebijakan yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri. Meskipun masing-masing faktor tersebut memiliki derajat pengaruh yang sama terhadap perspektif implementasi kebijakan, namun pengaruh aspek komunikasi dan struktur birokrasi seringkali dimediasi oleh faktor sumber daya dan disposisi dari pelaksana kebijakan itu sendiri. Dengan kata lain faktor komunikasi dan struktur birokrasi dianggap memiliki hubungan langsung dengan aspek keberhasilan dan kegagalan implementasi.

Dengan demikian dari berbagai pendekatan analisa kebijakan yang dijelaskan diatas, adalah pendekatan yang dijelaskan oleh Edward III (1980) lebih memadai untuk digunakan dalam menjelaskan fenomena implementasi kebijakan yang dilakukan di daerah tersebut. Di samping itu pendekatan ini lebih proporsional dan konsisten dalam melihat dan memahami proses kompleks dari kegiatan implementasi kebijakan juga didasarkan oleh pertimbangan bahwa konteks implementasi dalam keseluruhan aktivitas implementasi yang ada didalamnya.

D. Skema Pemikiran Penelitian

Bagan 2.3



PP No. 84 Tahun 1999 Tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dengan Kabupaten Agam lahir dari agenda otonomi daerah, untuk mewujudkan sebuah pemerintah daerah yang mapan, efektif dan memberi pelayanan baik kepada masyarakatnya. Kota Bukittinggi yang memiliki pusat pertumbuhan ekonomi masyarakat yang tinggi menghendaki perubahan batas wilayah kepada Kabupaten Agam, keinginan itu terwujud dalam PP No. 84 Tahun

1999 tersebut, namun setelah di implementasikan terjadi Pro-Kontra di tengah masyarakat. Dalam penelitian ini peneliti akan mencoba meneliti bagaimana masyarakat melihat faktor apa yang mempengaruhi implementasi kebijakan ini

Untuk itu peneliti mencoba menggunakan pendekatan implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Goerge C Edward dimana, dia menyimpulkan sedikitnya ada empat faktor yang mempengaruhi proses sebuah implementasi kebijakan seperti yang sudah di jelaskan diatas, kemudian penulis menghubungkan pendekatan ini dengan polemik yang terjadi pada PP No. 84 tahun 1999 mulai dari bagaimana masyarakat melihat proses komunikasi yang terjadi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, bagaimana proses struktur birokrasi yang berperan, dan bagaimana sumber daya dan sikap mereka dalam menjalankan kebijakan ini.

BAB III METODE PENELITIAN

A. Pendekatan dan desain Penelitian

Untuk mengamati, mengumpulkan informasi dan untuk menyajikan analisis penelitian maka diperlukan pendekatan penelitian. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan menggunakan tipe penelitian deskriptif. Menurut Bogdan dan Taylor seperti yang dikutip oleh Moleong, penelitian kualitatif adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar belakang dan individu tersebut secara utuh.³⁵ Sedangkan Kirk dan Miller mengatakan bahwa secara fundamental penelitian kualitatif bergantung kepada pengamatan manusia dalam kawasannya dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasa dan peristilahannya.³⁶

Pemakaian pendekatan kualitatif disebabkan karena peneliti adalah instrumen utama yang akan mengamati secara langsung semua tingkah laku manusia yang akan menjadi objek penelitian, dan hal ini menurut peneliti sesuai untuk memahami makna dan realitas dari dampak kebijakan tersebut dengan mendeskripsikan fakta dan kondisi yang sedang berkembang. Dari penjelasan tersebut, maka relevan jika penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

³⁵ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya, 2002, hlm.3.

³⁶ *Ibid.*,

Sedangkan tipe penelitiannya adalah deskriptif, yaitu mendeskripsikan secara jelas dan mendetail mengenai situasi kajian yang diamati sebagaimana adanya. Tipe penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam penelitian suatu kelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu objek peristiwa pada masa sekarang

Dengan demikian penelitian dengan pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif adalah suatu jenis penelitian untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta yang dihadapi masyarakat Nagari Padang Lua maupun pihak atau instansi yang terkait dengan implementasi PP No. 84 Tahun 1999 Tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dengan Kabupaten Agam. Penggunaan penelitian yang bersifat deskriptif ini didasarkan pada pertimbangan bahwa peneliti ingin memahami, mengkaji secara mendalam serta memaparkan secara cermat ke dalam skripsi mengenai factor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan.

B. Lokasi (Subjek) Penelitian

Adapun lokasi dari penelitian ini adalah Nagari Padang Lua Kecamatan Banuhampu Kabupaten Agam. Dimana nagari ini terletak di antara batas wilayah Kabupaten Agam dan Kota Bukittinggi. Adapun maksud pemilihan Nagari Padang Lua sebagai lokasi penelitian yaitu dengan alasan bahwa;

1. Kehetoregenan dan kompleksitas masyarakatnya, jumlah penduduk pribumi berbanding dengan masyarakat pendatang, karena nagari ini memiliki Pasar Sayur mayor skala nasional,

banyaknya sekolah – sekolah, jalur lalu lintas yang padat dengan berbagai tujuan sehingga melahirkan berbagai profesi atau pekerjaan bagi masyarakat khususnya bagi kecamatan Banuhampu.

2. Masyarakat Padang Lua tidak ikut melayangkan Gugatan Class Action terhadap proses kelahiran PP No. 84 Tahun 1999, hal ini dimungkinkan oleh keanekaragaman pandangan terhadap pelaksanaan PP No. 84 Tahun 1999.
3. Penolakan masyarakat Nagari Padang Lua untuk bergabung dengan Kota Bukittinggi karena takut akan terpinggirkan dan kalah bersaing dengan kehidupan kota, dan menyebabkan masyarakat akan terpecah, karena kaum rantau atau kalangan muda mendorong untuk bergabung dengan Kota Bukittinggi. Sementara itu kalangan tua dan masyarakat yang tinggal di kampung lebih menyukai tetap dalam kabupaten dan hidup dalam pemerintahan nagari.
4. Nagari Padang Lua merupakan wilayah yang terletak di pinggiran Kota Bukittinggi, Padang Lua merupakan jalur lintas Sumatera dan persimpangan Payakumbuh, Agam dan menuju Kota Padang.

C. Peran Peneliti dan Proses Penelitian

Karena penelitian ini menggunakan metode kualitatif, peneliti berperan sebagai instrument penelitian. Peneliti juga berfungsi dalam menetapkan focus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, analisis data dan membuat kesimpulan atas temuannya. Peranan peneliti dalam penelitian faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan PP No. 84 Tahun 1999 Tentang perubahan batas wilayah ini adalah sebagai Pengamat Luar agar peneliti mampu untuk meminimalisir unsur subjektifitas dan hasil penelitian benar-benar mampu untuk mendeskripsikan.

Penelitian ini di November 2008 sampai dengan tahun 2011. Dengan adanya jarak memungkinkan kalau narasumber itu bila diwawancara lagi akan mengeluarkan pandangan berbeda. Namun sejauh itu peneliti mengamati secara berkala apa yang terjadi di lapangan maupun dalam media.

D. Unit Analisis

Pada permasalahan tentang sikap pro dan kontra masyarakat Nagari Padang Lua terhadap implementasi PP No. 84 Tahun 1999 yang menjadi unit analisisnya adalah kelompok didalam masyarakat yang berdomisili di Banuhampu khususnya Padang Lua dan perantau Padang Lua.

E. Teknik Pemilihan Informan

Dalam penelitian kualitatif ada dua jenis teknik pengambilan sampel yaitu *purposive sampling dan snowball sampling*. Karena peneliti akan meneliti factor-faktor yang mempengaruhi masyarakat dalam menolak implementasi kebijakan terhadap PP No. 84 Tahun 1999 Tentang perubahan Batas Wilayah

Kabupaten Agam dengan Kota Bukittinggi maka teknik pemilihan informan yang peneliti gunakan adalah *purposive sampling* yang merupakan pertimbangan-pertimbangan tertentu. dimana penulis menentukan sendiri informan berdasarkan kriteria yang ditetapkan sesuai dengan tujuan penelitian dan kemampuan informan memberikan data yang diperlukan dalam penelitian. Informan yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah orang-orang yang terlibat dalam penelitian yang akan memberikan informasi atau jawaban mengenai apa yang menjadi obyek penelitian.

Pengertian masyarakat disini adalah kelompok manusia yang hidup bersama dengan ikatan tertentu dan mengorganisasikan diri secara tertib dalam kurun waktu yang cukup lama atau suatu sistem yang terdiri dari peranan-peranan dari kelompok yang saling mempengaruhi satu sama lain dalam hubungan itu dilakukan sikap dan tindakan manusia diwujudkan. Dari defenisi masyarakat di atas pemilihan informan di ambil dari masyarakat biasa dan masyarakat yang memiliki peranan dalam organisasi masyarakat atau tokoh-tokoh yang mendapat kepercayaan untuk memimpin dan mengatur kehidupan masyarakat tersebut. Seperti pemerintahan nagari, Badan Musyawarah Nagari, Kerapatan Adat Nagari, dan pengurus organisasi pemuda, dan lain sebagainya, dimana mereka yang duduk didalam tersebut merupakan perwakilan dari setiap suku yang ada di nagari Padang Lua.

Ini berarti apabila ada data dari satu informan sama dengan beberapa informan lainnya maka proses pengumpulan data dapat di hentikan, sehingga

dalam penelitian ini peneliti memperoleh 10 (sepuluh) orang informan seperti yang ada dalam table berikut :

Tabel 3.1

No	Nama	Umur	Suku	Pekerjaan	Keterangan
1	Jufri Arief	40 Th	Jambak	Wali Nagari Padang Lua Periode 2004 – 2009	Informan sebelumnya cukup lama berkiprah dalam pemerintahan nagari terhitung sejak 1997 sebagai sekretaris Nagari.
2	Dr. Mochtar Naim	82 Th	Simabur	Anggota DPD RI periode 2004-2009	Informan adalah tokoh masyarakat Banuhampu yang memiliki banyak pengetahuan dan tulisan mengenai permasalahan PP No. 84 1999.
3	Drs. Zakiruddin, S.Ag	51 Th	Koto	Anggota DPRD Agam Periode 2004 - 2009	informan telah lama menjabat sebagai anggota DPRD Agam yaitu selama 2 periode pengangkatan.
4	Andy Ray, SE	34 Th	Payabadar	Ketua BAMU(Badan Musyawarah Nagari) Padang Lua	Informan juga berprofesi sehari-hari sebagai pedagang di pasar Padang Lua. Aktif mengikuti perkembangan tentang PP No.84 1999
5	Jefri Natsir	41 Th	Silayan	Wakil Ketua BAMUS Nagari Padang Lua	Informan merupakan tokoh masyarakat yang secara terang-terangan mendukung pelaksanaan PP No. 84 Tahun 1999

6	H. Nazaruddin	62 Th	Pisang	Mantan anggota DPRD Bukittinggi Periode 1997-2002	informan juga tokoh alim ulama masyarakat Padang Lua
7	Syafruddin	36 Th	Simabur	Mantan Ketua Pemuda Padang (IPP) periode 2000 – 2003	Informan menjadi Koordinator penggerak Demonstrasi masyarakat Banuhampu tentang penolakan PP No. 84 tahun 1999 ke kantor Gubernur Sumbar
8	Win St. Tumangguang	49 Th	Jambak	Ketua Kerapat Adat Nagari (KAN) Padang Lua	Informan pernah mengikuti Seminar KAN Se Agam Tuo yang membahas tentang PP No. 84 tahun 1999
9	Mursidah, SP.d	41 Th	Sikumbang	Guru SMPN 6 Bukittinggi	Utusan Bundo Kanduang Di BAMUS
10	Rommi Delfiano, S.Pt	29 Th	Pisang	Wartawan Harian Padang Ekspres	Perantau di Padang tergabung dalam Pengurus Ikatan Keluarga Banuhampu cabang Padang

F. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Wawancara

Wawancara adalah suatu cara yang digunakan oleh peneliti untuk mendapatkan informasi penelitian secara lisan dari informan dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan langsung kepada informan.

Teknik wawancara yang dipilih adalah wawancara tidak berstruktur. Teknik ini dilakukan dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara lebih bebas dan leluasa, tanpa terikat oleh susunan pertanyaan yang telah disiapkan sebelumnya, namun dalam pikiran peneliti telah tersimpan cadangan masalah atau topik yang akan ditanyakan kepada informan.³⁷

Adapun langkah-langkah yang digunakan dalam wawancara memakai langkah yang disampaikan oleh Lincoln dan Guba, sebagaimana yang dikutip oleh Sanapiah Faisal³⁸, yaitu pertama menentukan kepada siapa wawancara akan dilakukan/informannya, menyiapkan pokok-pokok masalah yang akan ditanyakan, kemudian melakukan wawancara dengan mengawali atau membuka alur wawancara dengan pengenalan, berbincang-bincang agar terjalin suasana akrab dengan informan, dan setelah itu dilanjutkan dengan melangsungkan arus wawancara kepada masalah penelitian, setelah

³⁷ Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif. Dasar-Dasar dan Aplikasi*, YA3 .Malang, 1999, hlm. 62

³⁸ *Ibid*, hlm. 63

wawancara selesai kemudian mengkonfirmasi informasi dan mengakhiri wawancara. Secara umum wawancara berlangsung sekitar 60 menit.

Setelah wawancara dilakukan, maka langkah selanjutnya yang dilakukan adalah menuliskan hasil wawancara menjadi catatan yang lebih lengkap dan terurai, dan terakhir dilakukan tindak lanjut dari hasil wawancara yang telah didapat, apakah itu dengan mencari informan baru atau melakukan triangulasi data dari sumber atau informan lain.

Disamping wawancara dengan bertatap muka langsung, dalam penelitian ini peneliti juga melakukan teknik wawancara lewat telepon . Teknik ini dilakukan karena beberapa orang informan berdomisili di luar kota yang tidak bisa peneliti jangkau. Wawancara lewat telepon hampir sama dengan wawancara langsung, dimana peneliti langsung berkomunikasi dengan informan melalui telepon genggam dan merekam hasil wawancara tersebut dengan tape recorder.

2. Dokumentasi

Dokumen merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan cara membaca, mempelajari, menganalisis bahan-bahan yang relevan dengan masalah penelitian, seperti buku, artikel, surat-surat, memo, pidato dan lainnya. Menurut Lincoln dan Guba³⁹, sumber data dari dokumen, rekaman dan catatan cukup bermanfaat sebagai sumber data

³⁹ *Ibid*, hlm. 81

yang stabil dan akurat sebagai cerminan situasi dan kondisi yang sebenarnya, disamping ia telah tersedia sehingga mudah memperolehnya.

Dokumen yang dijadikan bahan pendukung dalam menganalisa data ini diantaranya meliputi dokumen-dokumen resmi seperti, foto copy PP No. 84 Tahun 1999 beserta aturan pelaksanaannya, pernyataan sikap masyarakat yang menolak maupun mendukung pelaksanaan PP No. 84 Tahun 1999, Inmendagri No. 1 Tahun 2008 tentang penyelesaian batas wilayah, keputusan Gubernur Sumatera Barat tentang pembentukan tim sosialisasi dan pelaksana PP No.84, petisi masyarakat dan Keputusan DPRD Agam, kliping Koran dan foto-foto yang bisa dipergunakan untuk menganalisa masalah implementasi kebijakan tersebut.

G. Prosedur Analisis Data

Analisis dan pengolahan data sekunder dan primer dilakukan dengan dua tahapan waktu. Pertama, Pada saat bersamaan dengan kegiatan pengumpulan data berlangsung dan kedua, dilakukan setelah pengumpulan data berakhir. Tahapan pertama dilakukan untuk mencari fokus serta untuk memperoleh data-data awal dalam pengajuan pertanyaan-pertanyaan selama dilapangan. Sedangkan analisis yang kedua berfungsi untuk mengantisipasi berbagai temuan yang layak dieksplorasi lebih mendalam setelah data terkumpul. Rangkaian alur ini ditempuh agar analisis data dapat dilakukan secara komprehensif serta mampu mengaktualisasikan antara tujuan dan sasaran penelitian dengan berbagai kenyataan yang berkembang di lapangan.

Teknik analisis data yang digunakan adalah teknik deskriptif kualitatif. Melalui teknik ini data yang dikumpulkan berbentuk transkrip wawancara, catatan lapangan, komentar peneliti, gambar, foto, dokumen berupa laporan, dan sebagainya dan kemudian diatur, diurutkan, diorganisasikan, dan dikategorikan ke dalam satu pola, secara sistematis dan kemudian diinterpretasikan. Data dalam penelitian ini penulis menggunakan analisis data *etik* dan *emik*. Yang mana Analisis data *etik* yaitu menganalisa data dengan menggunakan persepsi dari peneliti. Sedangkan analisa data *emik* adalah menganalisa data menggunakan persepsi dari yang diteliti. Dan kedua pandangan ini akan disatukan sehingga dapat menarik suatu kesimpulan dari permasalahan yang akan diteliti nantinya⁴¹.

Peneliti memilih untuk menggunakan analisis data emik dan etik ini karena penulis berusaha mengurangi kesubjektifitasan penulisan nantinya, karena data yang diperoleh dari orang diluar peneliti akan lebih akurat dari pada data yang diperoleh dari persepsi peneliti sendiri. Sehingga kefaliditasan data lebih bisa terjaga.

H. Prosedur Keabsahan Data

Pada penelitian ini, peneliti memakai triangulasi sumber data yaitu membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif³⁵

Triangulasi data yang peneliti pakai disini adalah membandingkan hasil wawancara yang diperoleh dari masyarakat Nagari Padang Lua yang menjadi informan

⁴¹ Maleoang, *Op Cit.*, hal 103

dengan hasil wawancara yang diperoleh dari Biro Pemerintahan dan KaBag Otonomi Daerah Gubernur Sumatera Barat. Selain itu peneliti juga membandingkan dengan Dokumen-dokumen yang berkaitan dengan polemik pengimplementasian PP No. 84 Tahun 1999 ini. Dan dalam penelitian ini peneliti juga membandingkan hasil wawancara dengan Informan dengan hasil pengamatan (Observasi) yang peneliti lakukan selama di lapangan.

I. Kesulitan-Kesulitan di Lapangan

Secara keseluruhan dalam melakukan penelitian ini peneliti banyak mengalami kendala yang bersifat teknis. Hal ini disebabkan antara lain; pertama, kasus penelitian yang bisa dibilang memiliki alur mundur kebelakang dan telah lewat (walaupun belum berakhir), sehingga untuk mendapatkan data, peneliti harus ekstra kerja keras dan memang data *up to date* tidak ditemukan lagi. Hanya berupa arsip-arsip dan dokumen-dokumen lama.

Kedua, karena sulitnya peneliti untuk mendapatkan data – data di Biro Pemerintahan dan Bagian Otonomi Daerah mengenai dokumen tentang pembentukan tim penyelesaian PP No. 84 Tahun 1999. Pada tahun 2008, peneliti sampai 7 kali ke sana untuk mencari data dan dijanjikan untuk wawancara. Hingga akhirnya data yang di beri tidak lengkap namun peneliti dapat melakukan wawancara dengan staf biro pemerintah dan Kabag Otonomi daerah.

Namun, walaupun begitu banyak kendala yang ditemui, dengan kesabaran dan kerja keras akhirnya penelitian ini dapat juga berjalan. Disamping itu, juga banyak pihak yang membantu dalam upaya pencarian dokumen dan arsip yang masih tertinggal, dan akhirnya penelitian ini selesai juga.

BAB IV

DESKRIPSI DAERAH PENELITIAN

Keadaan Geografi Kecamatan Banuhampu

Luas Kecamatan Banuhampu secara keseluruhannya $\pm 69,31$ Km², dengan Letak $100^{\circ} 22^{\circ}$ - $100^{\circ} 25$ Bujur Timur dan $0^{\circ} 77^{\circ}$ - $0^{\circ} 21^{\circ}$ Lintang Selatan. Memiliki ketinggian rata – rata dari atas permukaan laut adalah 901 – 1500 meter, temperatur udara sekitar $15,3^{\circ}$ C – $24,4^{\circ}$ C, serta kelembaban udara sekitar 81,6% - 90,6%¹⁹. Sedangkan batas – batas wilayahnya, yaitu:

- a. Sebelah Utara : Berbatas dengan Birugo (Kota Bukittinggi)
- b. Sebelah Selatan : Dengan Koto Baru Kec. X Koto Kab. Tanah Datar
- c. Sebelah Timur : Dengan Gunung Merapi dan Kec. IV Angkat Canduang
- d. Sebelah Barat : Dengan Koto Tuo Kec. IV Koto

Kecamatan Banuhampu dalam pemerintahan Nagari terbagi Menjadi 7 Nagari

Yaitu :

- a. Nagari Padang Lua
- b. Nagari Cingkariang
- c. Nagari Taluak
- d. Nagari Sungai Tanang
- e. Nagari Pakan Sinayan
- f. Nagari Ladang Laweh
- g. Nagari Kubang Putih

A. Keadaan Geografis

Nagari Padang Lua yang menjadi lokasi penelitian ini terletak di Kecamatan Banuhampu Kabupaten Agam. Luas Nagari Padang Lua secara Keseluruhan 6,26 Km, dengan ketinggian dari atas permukaan laut 980 meter, suhu Maksimum 25° c dan suhu minimum 18° c. Batas-batas Nagari Padang Lua adalah sebagai berikut :

- 1. Sebelah *Utara* : Dengan Nagari Ladang Laweh

2. Sebelah *Selatan* : Dengan Nagari Sungai Tanang dan Cingkariang
3. Sebelah Barat : Dengan Nagari Ladang Laweh dan Sungai Tanang
4. Sebelah Timur : Dengan Nagari Ladang Laweh.

Berikut ini akan disajikan beberapa Tabel mengenai keadaan geografis Nagari Padang Lua :

Tabel 4.1 Bentangan Lahan dan Kondisi Geografis Nagari Padang Lua :

Bentangan Lahan	Dataran (Na)	41
	Perbukitan (Na)	16
	Lain-lain (Na)	-
Kondisi Geografis	Tinggi dari Permukaan laut (m)	1100
	Curah Hujan Rata-rata (mm)	167
	Suhu Rata-rata (c)	18-23

Sumber : Kantor Wali Nagari Padang Lua, 2005

Dari tabel di atas dapat kita lihat bahwa bentangan lahan yang dominan di Nagari Padang Lua adalah dataran yaitu 41 Na, dengan dataran yang luas nagari ini memiliki lahan pertanian yang sangat luas sehingga menjadi daerah yang kaya dengan hasil pertanian berupa sayur-sayuran. Kondisi ini juga didukung oleh curah hujan yang cukup tinggi yaitu 167 mm. Jika kita lihat dari suhu rata-rata maka Nagari Padang Lua beriklim sejuk.

Tabel 4.2 Orbisitas Waktu Tempuh Nagari Padang Lua

ORBISITAS WAKTU TEMPUH					
Jarak Tempuh Km/ Jam					
Jarak Tempuh			Waktu Tempuh		
Kota Propinsi (Km)	Kabupaten (Km)	Kantor Kecamatan (Km)	Propinsi (Jam)	Kabupaten (Jam)	Kantor Kecamatan (Jam)
85	62	2,5	2	1,5	¼

Sumber : Kantor Wali Nagari Padang Lua, 2005

Dari table di atas kita dapat melihat letak posisi Padang Lua dari Ibu Kota Propinsi Sumatera Barat yaitu Padang berjarak 85 km ± 2 jam, Ibu Kota Kabupaten Agam yaitu Lubuak Basuang berjarak 62 km atau ± 1 ½ jam dan jarak Nagari Padang Lua dari pusat pemerintahan kecamatan 2 ½ Km atau ± ¼ jam.

Tabel 4.3 Luas Wilayah Menurut Penggunaan Lahan Padang Lua

Perumahan (Ha)	Sawah (Ha)			Kebun Rakyat (Ha)	Ladang (Ha)	Hutan (Ha)	Rawa (Ha)	Tambak (Ha)	Tanah Tandus (Ha)	Jalan Raya (Ha)
	A	B	C							
143	65	35	5	43	59	57	-	3	-	3,5

Keterangan : a = ½ teknis, b = sederhana, c = tadah hujan
 Sumber : Kantor wali Nagari Padang Lua, 2005

Dari table di atas dapat kita lihat bahwa Nagari Padang Lua penggunaan lahan yang dominan adalah di manfaatkan untuk lahan pertanian yaitu sawah, kebun rakyat dan ladang, sehingga Nagari Padang Lua termasuk nagari produsen pertanian yang hasilnya di kirim ke beberapa propinsi tetangga seperti Riau dan Sumatera Utara. Kondisi ini didukung karena memiliki pasar sendiri yang menjadi jantung pertanian bagi daerah lain.

B. Keadaan Demografis

Nagari Padang Lua adalah nagari dengan jumlah penduduk yang cukup besar dapat kita lihat pada table dibawah ini :

Tabel 4.4 Komposisi Penduduk Menurut Golongan Usia di Nagari Padang Lua

No	Usia	Jenis Kelamin	
		Laki-laki	Perempuan
1.	0-11 bln	43	54
2.	1-5 th	234	251
3.	5-6 th	84	99
4.	7-12 th	265	282
5.	13-15 th	164	187
6.	16-18 th	103	114
7.	19-25 th	125	138
8.	26-34 th	248	269
9.	35-49 th	265	278
10.	50-54 th	205	221
11.	55-59 th	163	184
12.	60-64 th	31	37
13.	65-69 th	25	38
14.	> 70 th	18	20
Jumlah		1973	2172
Total		4145	
KK		1007	

Sumber : Kantor Wali Nagari Padang Lua

Dari tabel di atas kita dapat melihat jumlah penduduk nagari Padang Lua adalah sebanyak 4145 jiwa dengan perincian jumlah perempuan 2172 jiwa sedangkan jumlah laki-laki sebanyak 1973 orang, jika kita bandingkan maka jumlah perempuan lebih besar dari laki-laki. Jumlah kepala keluarga (KK) di Nagari Padang Lua adalah 1007 KK. Menurut keterangan Wali Nagari Padang Lua penduduk asli banyak berada di Nagari Padang Lua. Kemudian Dia menjelaskan juga bahwa penduduk pendatang juga banyak bermukim dan bekerja di Nagari Padang Lua, makanya daerah ini telah menjadi daerah urban.

C. Tingkat Pendidikan

Tingkat pendidikan masyarakat Nagari Padang Lua dapat kita lihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 4.5 Komposisi KK Menurut Tingkat Pendidikan di Nagari Padang Lua

No	Tingkat Pendidikan	Frekuensi	Persentase
1.	Tidak Tamat SD	427	28,6
2.	Tamat SD-SLTA	645	43,2
3.	Tamat SLTA	422	28,2
Total		1494	100

Sumber : Kantor Wali Nagari Padang Lua, 2003

Dari tabel di atas dapat kita lihat bahwa masyarakat Nagari Padang Lua pendidikannya masih tergolong sedang yaitu tamat kebanyakan SLTP, namun demikian sekarang ini perkembangan pendidikan di Nagari Padang Lua ini cukup meningkat, seiring dengan meningkatnya jumlah sarana dan fasilitas pendidikan sebagaimana kita dapat melihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 4.6 Data Pendidikan

Jenjang	Nama Sekolah	Jumlah Murid		
		Laki-laki	Perempuan	Jumlah
TK	Dahlia Padang Lua	24	12	36
SD	SDN 17 Padang Lua	139	147	186
	SDN 21 Padang Lua	120	114	134
SLTP	SMPN 3 Padang Lua	266	358	624
	SMPNS Banuhampu	48	49	97
SLTA	SMAS Banuhampu	103	171	242

Sumber : Kantor Wali Nagari, 2005

D. Mata Pencarian

Mata pencarian penduduk pada masyarakat Nagari Padang Lua sudah tergolong heterogen sebagai mana dapat kita lihat pada table dibawah ini :

Tabel 4.7 Struktur Mata Pencarian

No	Jenis Mata Pencarian		Jumlah
1.	Pertanian	Pemilik Lahan	516
		Penyewa dan Penggarapan	341
		Buruh Tani	146
2.	Peternakan	Peternak Ayam	1009
		Peternak Itik	351
		Peternak Sapi	82
		Peternak Kerbau	64
		Peternak Kambing	29
3.	Kerajinan	Usaha Kerajinan	2
		Industri Rumah Tangga	36
		Industri Kecil	-
		Jumlah Buruh	79
4.	Jasa Pemerintahan dan Non Pemerintahan	Guru	199
		PNS/ ABRI	85
		Mantri	2
		Bidan	8
		Pensiunan PNS/ABRI	49
		Pegawai Swasta	61
		BUMN	49
		Pensiunan Swasta	27
5.	Jasa Keuangan	Perbankan	1
		Perkreditan	1
		Pengadaian	-
		Asuransi	-
6.	Jasa Perdagangan	Pasar Nagari	1
		Warung	162
		Kios	56
		Toko/ Ruko	106
7.	Jasa Komunikasi dan Transportasi	Sepeda Motor	202
		Mobil Umum	26
		Wartel	3

Sumber : Kantor Wali Nagari Padang Lua, 2005

Dari table diatas ternyata pekerjaan yang paling banyak ditekuni oleh masyarakat adalah sebagai petani dan peternak. Hal ini didukung oleh

pemanfaatan lahan oleh masyarakat yaitu sebagai lahan pertanian. Sebagai daerah yang mulai berciri kekotaan juga tampak mata pencarian sudah bervariasi.

F. Agama

Berdasarkan jumlah penduduk 2005, penduduk Nagari Padang Lua 100 % beragama islam. Hal ini menggambarkan bahwa penduduk Padang Lua beretnis Minang. Sarana dan prasarana agama atau ibadah di Nagari ini cukup lengkap sebagaimana dapat kita lihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 4.8 Sarana dan Prasaranan Ibadah

No	Fasilitas	
1.	Mesjid	Mesji Jami' Padang Lua
		Mesjid Jami' Salimpariak
2.	Mushalla	Mushalla Pasar Padang Lua
		Mushalla Batu Hitam
3.	Taman Pendidikan Alqur'an	TPA Nagari Padang Lua
		TPA Nagari Salimpariak

Sumber : Kantor Wali Nagari Padang Lua, 2005

Kegiatan keagamaan di Nagari ini cukup berkembang ini tampak pada acara-acara keagamaan yang sering dilakukan seperti ceramah agama, wirid remaja, didikan subuh, majelis taklis ibu-ibu, perayaan hari besar keagamaan seperti peringatan hari-hari besar keagamaan dan sebagainya. Nagari Padang Lua ini juga sering dijadikan tempat perlombaan ditingkat kecamatan karena fasilitas yang dimiliki.

G. Kesehatan

Ada beberapa fasilitas kesehatan yang terdapat di Nagari Padang Lua untuk menunjang kesehatan masyarakat sebagaimana dapat kita lihat pada tabel di bawah ini

Tabel 4.9 Sarana dan Prasarana Kesehatan

No	Sarana dan Prasarana Kesehatan	Banyak (Buah / Orang)
1.	Puskesmas	1
2.	Posyandu	3
3.	Polindes	1
4.	Toko Obat	2
5.	Dokter	4
6.	Bidan	8
7.	Mantri	2
8.	Dukun	2

Sumber : Kantor Wali Nagari, 2005

H. Hubungan Keekerabatan

Menurut keterangan pemuka masyarakat melalui cerita-ceritanya menjelaskan bahwa orang Padang Lua jika ditinjau dari hubungan kekerabatannya pada awal mulanya boleh dikatakan erat karena nenek moyangnya berasal dari daerah Tabek Patah, Kecamatan Tanah Datar, dimana kehidupan mereka belum sekompleks yang sekarang. Ini tampak pada rasa kekeluargaan yang masih kental dan rasa persaudaraan masih tinggi, salah satu contoh sikap ini adalah pada saat panen padi dilakukan secara gotong royong dan begitu pula partisipasi mereka dalam menghadiri acara-acara yang diangkat secara bersama seperti acara hiburan berupa sandiwara-sandiwara acara saluang serta pertandingan-pertandingan olah raga.

Jika kita lihat hubungan kekerabatan yang ada pada masyarakat Nagari Padang Lua dihubungkan dengan kondisi sekarang ini tidak seperti dahulu lagi, ini dipengaruhi oleh kesibukan dengan pekerjaan masing-masing. Jadi jarang mereka kelihatan berkumpul bersama-sama. Rumah-rumah penduduk pada siang

hari kelihatan sepi ini akibat mereka bekerja seperti keladang dan kepasar. Namun demikian pada hal-hal tertentu saja hubungna itu masih tampak ada pada saat-saat upacara perkawinan, upacara kematian dan musyawarah penting.

Berkurangnya perasaan kekeluargaan ini akibat semakin heterogennya masyarakat baik dari jenis pekerjaan maupun penyebabnya sebagian besar masyarakat asli Padang Lua berada diperantauan dan semakin banyak pula warga pendatang atau kaum urban yang berdomisili di daerah pasar Padang Lua dan didaerah tempat tinggal masyarakat asli disini sebagai penyewa atau pengontrak. Berdasarkan kondisi hal diatas penulis menarik kesimpulan bahwa Nagari Padang Lua telah mendampakkan cirri-ciri kekotaan.

I. Kondisi Sosial Budaya

Apabila kita mengkaji tentang sejarah Nagari Padang Lua sama dengan masyarakat Banuhampu umumnya. Dimana mereka berasal dari nagari Tabek Patah yang terletak di Kabupaten Tanah Datar. Dari Nagari Tabek Patah ini mereka melanjutkan rute pengembaraan ke Nagari Baso di Kabupaten Agam. Kemudian dari Nagari Baso ini sebahagian mereka mengembara ke Kubang Putih. Setelah mereka tiba di Kubang Putih, disinilah nenek moyang mereka menyebar dan akhirnya memiliki keturunan sampai membentuk nagari-nagari ygang ada di Banuhampu seperti sekarang ini, termasuk Padang lua.

Di Nagari Padang Lua terdapat tujuh suku : Pisang, Jambak, Simabua, Sikumbang, Silayan, Koto, dan Payobada. Disetiap suku yang ada dalam masyarakat Nagari Padang Lua memiliki hubungan kekerabatan (balahan). Masing-masing Balahan tersebut berada di beberapa nagari tetangga yang masih

berada di kawasan Banuhampu juga, seperti contoh suku pisang Nagari Padang Lua memiliki balahannya di Nagari suku Pisang Sungai Tanang, Pakan Sinayan dan Parabek. Begitu pula dengan suku-suku lain yang ada di Padang Lua juga memiliki balahan.

Aliran kelarasan dari suku-suku yang ada di Nagari Padang Lua adalah aliran Kekelarasan Bodi Caniago oleh Datuk Parpatih Nan Sabatang, anutan bukan berdasarkan suku tapi Nagari. Sedikit banyaknya ada hal-hal ciri-ciri kelarasan ini yang masih tampak misalnya falsafah Minang yang digunakan *Bulek aie kapambuluah, bulek kato kamufakaik atau Bambasuik dari bumi* artinya setiap persoalan untuk kepentingan bersama masih dimusyawarahkan.

J. Kepemimpinan Nagari

Sebagai mana kita ketahui dalam kehidupan bermasyarakat dalam sebuah nagari di Minangkabau sekarang ini terdapat dua unsur kepemimpinan yaitu kepemimpinan pemerintahan nagari dan kepemimpinan adat. Untuk ini penulis akan memaparkan sruktur dan kondisi kepemimpinan yang ada pada masyarakat nagari Padang Lua yaitu sebagai berikut :

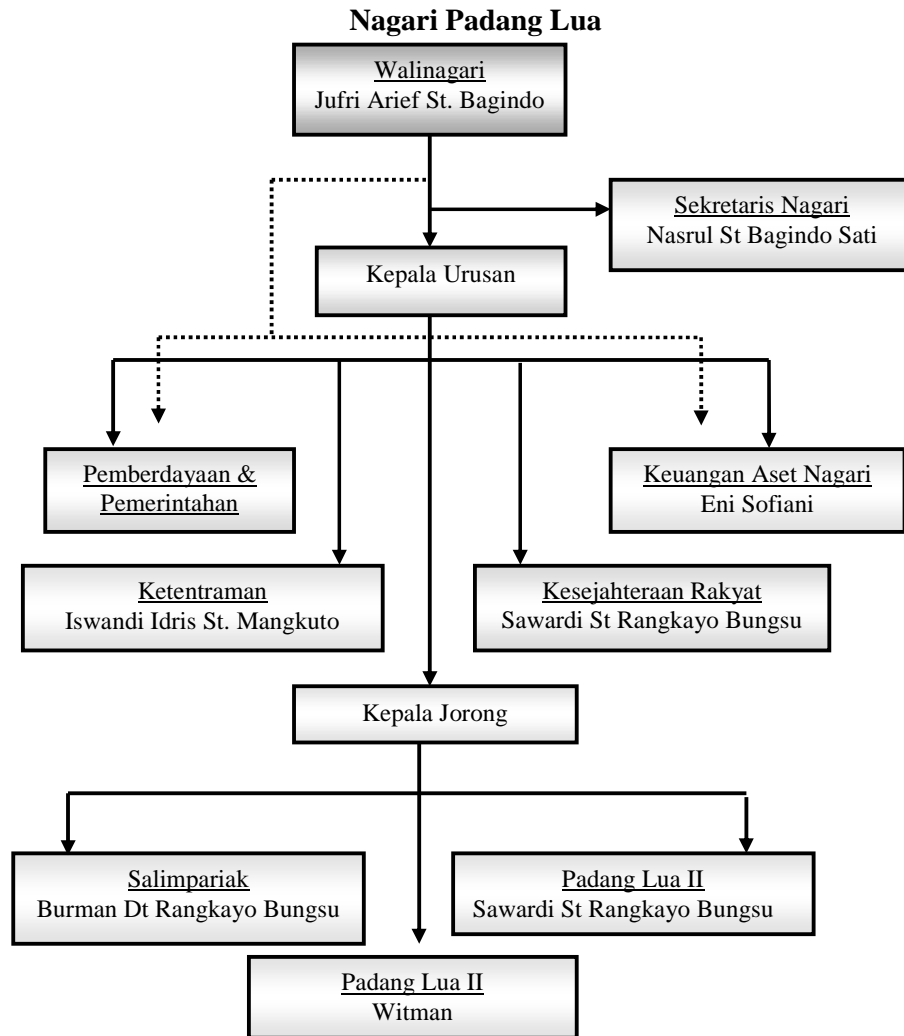
1. Kepemimpinan Pemerintah Nagari

Otonomi daerah yang diberlakukan oleh pemerintah pusat telah membawa perubahan pada masyarakat Minangkabau dengan kembali ke Nagari, begitu pula dengan masyarakat Nagari Padang Lua. Hal ini direalisasikan dengan pengangkatan wali nagari dan perangkatnya pada kabupaten Agam No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Nagari, mereka inilah yang akan menjalankan fungsi administrasi nagari mengurus dan melayani semua kepentingan masyarakat nagari

seperti mengurus surat-surat, pembayaran listrik, pajak dan urusan administrasi lainnya yang sangat membantu sekali bagi masyarakat.

Bagan 4.1

Susunan Organisasi Pemerintahan

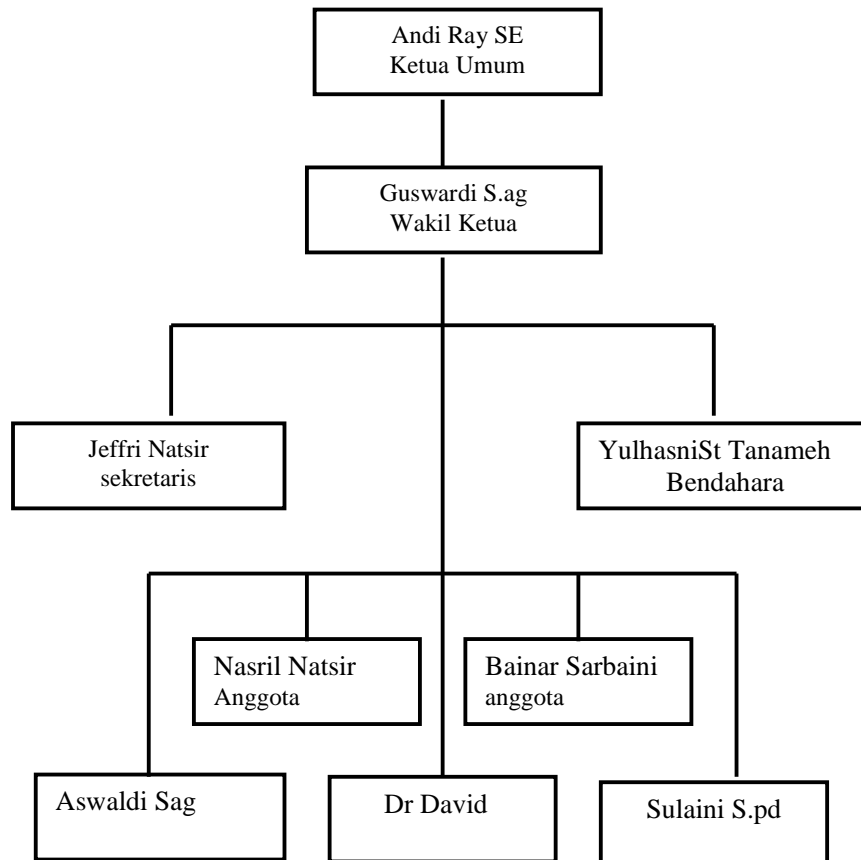


Sumber : Kantor Wali Nagari Padang Lua, 2005

Bagan 4.2

Struktur Badan Musyawarah Nagari

Padang Lua



Sistem Pemerintahan Adat

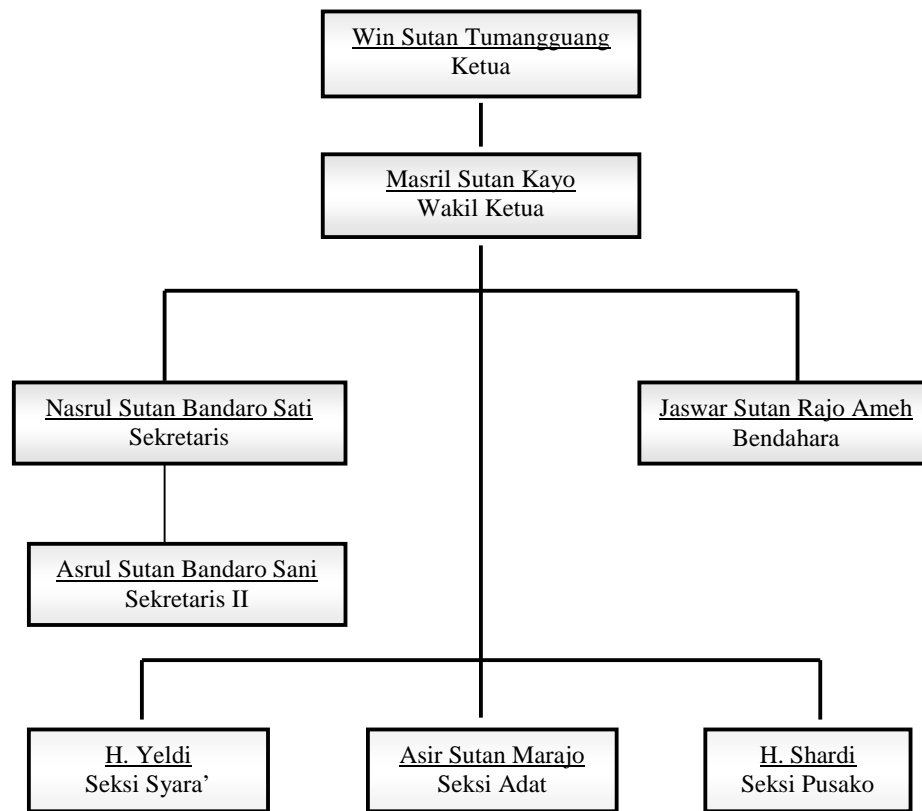
Disamping organisasi pemerintah nagari, masyarakat nagari Padang Lua juga memiliki apa yang dinamakan organisasi Kerapatan Adat Nagari. Pada tatanan masyarakat Minangkabau sebuah lembaga untuk musyawarah sangat dibutuhkan sekali terutama untuk menyelesaikan permasalahan adat menyangkut ; syara; adat dan mengurus dan menjaga harta dan pusaka yang ada dalam nagari.

Berikut ini akan dipaparkan struktur organisasi Kerapatan Adat Nagari (KAN)

Padang Lua yaitu :

Bagan 4.3

**Struktur Kerapatan Adat Nagari (KAN)
Padang Luas**



Sumber : Kantor Wali Nagari Padang Lua

K. Proses Kelahiran Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 1999 Tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam

Proses kebijakan publik akan banyak ditentukan oleh keputusan yang diambil oleh pembuat kebijakan. Dan, kebijakan ini juga akan dipengaruhi oleh

sang pembuat keputusan. Dalam banyak hal, akan nampak bahwa suatu kebijakan semata-mata mencerminkan kepentingan si pembuat kebijakan itu sendiri, yang bisa saja identik dengan kepentingan orang banyak atau malah sebaliknya⁴⁰, setidaknya begitulah gambaran yang ada dalam PP No. 84 Tahun 1999 ini, dimana keluarnya PP tersebut mendapat respon yang bervariasi dalam masyarakat.

Polemik tentang perubahan batas wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam yang diiringi oleh sikap pro dan kontra hingga kini tak kunjung menemukan jalan keluar. Secara historis, pemikiran awal rencana perluasan kota Bukittinggi tertuang dalam surat Wali Kota Bukittinggi tanggal 8 Agustus 1983 No. 4561/D-VI/1983 kepada Gubernur Sumatera Barat dengan alasan wilayah kota Bukittinggi semakin sempit karena faktor pertumbuhan ekonomi, dan pengembangan daerah pariwisata yang membuat tingginya angka pertumbuhan penduduk. Kemudian gagasan tersebut secara prinsip di sambut baik oleh pemerintah Kabupaten Agam dengan mengeluarkan Surat N0: 02/SP/DPRD-AG/1986 tanggal 14 oktober 1986, serta sebagian masyarakat di daerah yang menjadi isu perluasan kota. Pada masa ini pun sudah timbul perdebatan tentang rencana kebijakan perluasan kota Bukittinggi tersebut.

Salah satu bentuk pernyataan sikap yang menyambut baik rencana perluasan kota Bukittinggi di hasilkan dalam Mubes (Musyawarah Besar) Ikatan

⁴⁰ Mariam budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta. PT.Gramedia.1982 hlm. 45

Keluarga Besar Banuhampu (IKB) di Jakarta⁴¹. Hal ini diperkuat dari hasil petikan wawancara dengan Sekretaris BAMUS (Badan Musyawarah) Nagari Padang Lua yang sebelumnya pernah berdomisili di Jakarata, dia mengatakan bahwa:

“ Rencana tentang perluasa Kota Bukittingi ke Banuhampu sebenarnya sudah dari dulu di dambakan Orang Rantau dan masyarakat di Kampung hal ini dipandang supaya nagari - nagari di Banuhampu lebih mendapat perhatian dari pemerintah,.....dalam setiap pertemuan kami sering membahas tentang permasalahan perluasan kota ini”⁴²

Setelah melalui proses panjang, pemerintahan pusat melalui kesepakatan kota bukittinggi dan kabupaten agam akhirnya pada tanggal 7 Oktober 1999 di tengah suasana baru era reformasi dimana pada masa itu pemerintahan di daerah sedang sibuk-sibuknya menjalankan pelaksanaan otonomi daerah yang tertuang dalam UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah lahirilah PP No. 84 Tahun 1999 ini yang di muat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 189 dan tambahan Lembaran Negara No. 3909 yang ditanda tangani oleh Presiden BJ Habibie. Dimana pada masa itu bertepatan dengan Agenda persidangan awal Sidang Umum MPR yang mengagendakan “ Meminta Pertanggung Jawaban Presiden Habibie. Pernyataan ini di diperkuat oleh Bapak Rusdi Lubis yang diberi amanat untuk berita acara Pengesahan draft PP 84 Tahun 1999, Waktu itu beliau menjabat sebagai asisten I Gubernur Provinsi Sumatera Barat, berikut kutipan pernyataan singkatnya;

⁴¹ Surat Kabar, Haluan *Ikatan keluarga Banuhampu Jakarta Ingin Realisasi PP 84 Segera*. 4 september 2006

⁴² Wawancara Dengan Bapak Jefri Natsir, dirumahnya tanggal 20 november 2009

Memang pada saat tersebut saya bersama tim yang ditunjuk oleh Gubernur berangkat ke Jakarta menghadap pemerintah untuk serah terima PP 84 1999 ini yang ditanda tangani langsung oleh Presiden Habibie... ”⁴³

Menurut yang ada dalam PP No. 84 Tahun 1999 yang mengambil 4 kecamatan yang terdiri dari 15 Nagari yang terdiri dari desa dan kelurahan di kabupaten Agam, ada beberapa alasan dasar yang menjadi prinsip mengapa pemerintah mengeluarkan PP tersebut yaitu

1. Meningkatnya perkembangan pembangunan di kawasan Sumatera Barat pada umumnya, dan kota Bukittinggi khususnya, yang menyebabkan meningkatnya pula fungsi dan peranan kota Bukittinggi di segala bidang.
2. Dengan keterbatasan lahan yang tersedia untuk menampung tuntutan perkembangannya, hal ini tentu menimbulkan permasalahan tersendiri dalam pembangunan kota dan pelayanan bagi masyarakat kota dan wilayah sekitarnya.
3. Dalam rangka tertib administrasi pemerintahan dan dalam menampung gerak kegiatan pembangunan yang terus meningkat di wilayah Bukittinggi.
4. Pemerintah Kabupaten agam telah menyetujui untuk menyerahkan sebagian wilayahnya untuk perubahan batas wilayah kota bukittinggi.
5. Sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (3) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, perubahan Batas wilayah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

⁴³ Pendapat singkat Bapak Rusdi Lubis. Msi, sewaktu *seminar proposal penelitian*. 2008

Prinsip perluasan Kota Bukittinggi yang dipaparkan di atas secara prosedural rencana kebijakan telah direalisasikan menjadi sebuah produk hukum kebijakan. Sebagai cerminan kehidupan sebuah kota sudah memang di akui sepatutnya pemerintahan kota Bukittinggi untuk mengembangkan dirinya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya dan pola pembangunan yang semakin terus berkembang apalagi kota ini merupakan kota wisata yang cukup terkenal dalam dunia kepariwisataan Indonesia dan mancanegara yang memerlukan tata ruang kota yang asri.

L. Permasalahan Sikap Pro dan Kontra Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Kebijakan PP. No. 84 Tahun 1999 Tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dengan Kabupaten Agam.

Di keluarkannya PP No. 84 Tahun 1999 Tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dengan Kabupaten Agam tanggal 7 oktober 1999 oleh Presiden B.J. Habibie di penghujung masa pemerintahannya, hingga kini memang masih memunculkan Kontroversi sikap pro dan kontra. Mengedepankan sikap pro dan kontra tersebut tampaknya lebih banyak terjadi di dalam lingkungan pemerintah dan tokoh - tokoh masyarakat di kedua belah pemerintahan. Semenjak diterbitkannya PP ini sikap menolak terhadap PP ini sangat dahsyat kepermukaan dibandingkan dengan sikap yang mendukung. Seolah - olah inilah merupakan suara masyarakat Kabupaten Agam yang sesungguhnya. Sikap yang saling berseberangan inilah yang membuat pelaksanaan PP No.84 Tahun 1999 sulit untuk direalisasikan.

Bila di cermati Peraturan pemerintah ini dinilai tidak aspiratif dan terkesan dipaksakan, mulai dari awal di rumuskannya hingga tahap rencana pelaksanaan kebijakan ini. Kenyataan dilapangan didapati bahwa semangat kebebasan demokrasi dan pelibatan partisipasi masyarakat sangat kecil didalamnya, ini tentunya tidak sesuai dengan semangat reformasi yang tertuang dalam UU No. 22 Tahun 1999 sekarang di revisi menjadi UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dengan azas Desentralisasi, pada waktu itu yang mana, dalam prinsip pokok otonomi daerah menegaskan;

“ Dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keberanekaragaman yang dimiliki daerah”

Bisa kita rasakan suasana perubahan dari rezim orde baru ke era reformasi telah memberikan dampak yang cukup signifikan dalam bidang politik dan demokrasi. Pada masa orde baru peran atau intervensi pemerintah pusat sangat besar dalam menentukan kebijakan di daerah – daerah, di bawah UU No.5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah yang bersifat sentralistik (perintah dari pusat). Dipertengahan tahun 1998 pemerintahan rezim orde baru runtuh dibawah semangat reformasi yang menghendaki adanya pemerintahan yang lebih baik bersih dari sifat otoriter/militerisme dan praktek-praktek KKN (Korupsi Kolusi dan Nepotisme).

Setidaknya gambaran itulah yang menjadi salah satu perdebatan tentang PP No. 84 Tahun 1999 ini yang mana proses perumusannya dilaksanakan dalam masa orde baru. Dan kebijakan itu ditetapkan pada masa reformasi. Prof. Mochtar

Naim yang merupakan Anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah) Sumatera Barat dalam kutipan Wawancara menegaskan sebagai berikut :

“Alangkah Arogan dan cerobohnya pemerintah yang tetap ingin memaksakan PP 84 1999 ini, zaman telah berubah dulu pada masa orde baru sulit bagi kita untuk mengeluarkan suara, perubahan suasana politik yang dulu serba top-down dan sentralistik kini telah berganti dengan suasana reformasi yang menghendaki adanya kebebasan berdemokrasi dan otonomi daerah yang luas, PP ini ditanda tangani oleh Bj Habibie bertepatan dengan agendanya untuk diminta pertanggung jawabannya oleh MPR pada awal Sidang Umum. Ini merupakan masa demisioner dan transisi pemerintahan dimana, Presiden tidak boleh untuk mengambil keputusan strategis ketatanegaraan yang mempengaruhi perkembangan dimasa yang akan mendatang, dan konon kabarnya PP ini ditanda tangani diatas mobil saat Habibie menuju gedung MPR RI”⁴⁴

Tidak hanya itu, Bapak Mochtar Naim dan anggota DPD RI lainnya tergabung dalam *Tim Fact-Finding* dikirim oleh PAH (*Panitia Ad Hoc*) I DPD RI yang bertugas melakukan penelitian tentang perkembangan dan Jalan keluar mengenai permasalahan PP No. 84 Tahun 1999, dengan beranggotakan:

1. Mochtar Naim
2. Wayan Sudirta,
3. Subardi
4. Roger Tobigo
5. Ishak Mandacan

Hasil penelitiannya dilapangan ke Kota bukittinggi dan Kabupaten Agam tanggal 5 – 8 Desember 2005, menemukan beberapa kesimpulan tentang permasalahan PP ini yaitu⁴⁵:

1. Tak satupun dari 16 kenagarian di sekeliling Kota Bukittinggi yang ingin masuk dalam perluasan Kota Bukittinggi. Dan semua itu dinyatakan secara tertulis oleh wali-wali nagari dari kesemua nagari tersebut, yang kemudian dikuatkan oleh sikap DPRD dan Bupati Agam
2. Dari segi hukum memang PP No. 84 Tahun 1999 ini semula disetujui DPRD dan Bupati Agam sendiri, disamping sejumlah Nagari di sekitar kota

⁴⁴ Wawancara dengan Bapak Dr. Mochtar Naim, Selaku tokoh masyarakat dan anggota DPD RI di Rumahnya tanggal 23 Desember 2008

⁴⁵ Temuan Hasil Anggota fact-finding panitia ad hoc I DPD RI Tentang permasalahan PP 84 Tahun 1999

Bukittinggi. Tetapi itu dulu, ketika mereka tidak ada cara untuk menolak dari tekanan pemerintah pusat karena sistem yang dianut pemerintah pada waktu itu, sekarang semua telah berubah dalam era reformasi. Maka perlu di timbang dampak sosiologis hukum kebijakan PP No. 84 tahun 1999 ini.

Dari hasil temuan *Tim Fact-Finding* anggota DPD RI ini peneliti kemudian mewawancarai salah satu Anggota DPRD Agam (2004 – 2009) Bapak Zakiruddin S. Ag, berdomisili di nagari Padang Lua yang memberi pemaparan yang tidak jauh berbeda tentang proses lahirnya PP No. 84 Tahun 1999 ini, berikut kutipan dari hasil wawancara dengan beliau:

“ Anggota dan Ketua DPRD Agam pada Tahun 1995 yang menyetujui rekomendasi perluasan Kota Bukittinggi berada dalam tekanan politik yang sangat berat terkesan dipaksa oleh pemerintah pusat. Dan menurut kami wajar bila sekarang dimasa reformasi masyarakat berkata menolak terhadap rencana perluasan kota yang tertuang dalam PP no. 84 1999 ini, karena itulah cerminan sesungguhnya suara hati masyarakat,..dan kami sebagai pengusung aspirasi rakyat berkewajiban memfasilitatori dan memperjuangkan penolakan ini hingga ke pemerintah pusat”⁴⁶

Dikeluarkannya Keputusan Nomor 07/SK/DPRD/AG-1999 oleh DPRD Agam (Ketua DPRD Agam Drs. Putra Utama) yang mencabut Keputusan No. 03/SP/DPRD/AG-1995 (dasar dikeluarkannya PP No. 84 Tahun 1999) merupakan sikap penolakan terhadap pelaksanaan PP No. 84 Tahun 1999, hal ini dilatar belakangi dengan alasan⁴⁷:

1. Mengenai Aset yang pemerintahan Kabupaten Agam yang dimanfaatkan oleh kota Bukittinggi belum diselesaikan seperti, sumber air Sungai Tanang, Pasar Serikat, Eks Pesanggerahan Wali Nagari.

⁴⁶ Wawancara dengan Bapak Zakiruddin anggota DPRD Agam. di Rumahnya tanggal 20 Januari 2009

⁴⁷ Suharizal, *Konflik Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi*. Angrek Law firm.Padang , 2004. hlm 22

2. Akan berdampak berkurangnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Agam karena daerah yang masuk dalam perluasan Kota Bukittinggi merupakan daerah potensial dalam pemasukan keuangan daerah sekitar 40% bagi Kabupaten Agam. Yang salah satunya yaitu Pasar Sayur Mayur di Nagari Padang Lua.
3. Akan merusak Tatanan kehidupan ber- Nagari yang telah di canangkan oleh pemerintah kabupaten Agam.

Polemik tentang perubahan batas wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam yang diiringi oleh sikap pro dan kontra hingga kini tak kunjung menemukan jalan keluar. Secara historis, pemikiran awal rencana perluasan kota Bukittinggi tertuang dalam surat Wali Kota Bukittinggi tanggal 8 Agustus 1983 No. 4561/D-VI/1983 kepada Gubernur Sumatera Barat dengan alasan wilayah kota Bukittinggi semakin sempit karena faktor pertumbuhan ekonomi, dan pengembangan daerah pariwisata yang membuat tingginya angka pertumbuhan penduduk Kemudian gagasan tersebut secara prinsip di sambut baik oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten Agam serta sebagian masyarakat di daerah yang menjadi isu perluasan kota. Pada masa ini pun sudah timbul perdebatan tentang rencana kebijkana perluasan Kota Bukittinggi tersebut.

Sikap mendukung Masyarakat terhadap pelaksanaan PP No.84 Tahun 1999 di latar belakang dengan pandangan bahwa⁴⁸:

⁴⁸ Surat Kabar Harian Haluan, *PP 84/99, Tinjauan Ekonomi, Pendidikan, Pelayanan dan PAD*. 2003

1. Bagaimanapun PP No. 84 Tahun 1999 merupakan bentuk produk hukum positif dan harus dilaksanakan, karena dinilai aspirasi ini muncul dari masyarakat yang telah dirumuskan menjadi sebuah kebijakan.
2. PP No. 84 Tahun 1999 untuk mewujudkan sebuah pemerintahan yang baik dan efisien, dimana daerah yang masuk dalam perluasan Kota Bukittinggi secara geografis terletak di pinggiran kota Bukittinggi rata-rata berjarak 4 Km dari pusat kota, sedangkan pusat pemerintahan kabupaten dari nagari Padang Lua memiliki jarak tempuh 62 Km. Hingga timbul pandangan daerah tersebut kurang mendapat perhatian dari Kabupaten Agam.
3. Masyarakat Kabupaten Agam yang berada dalam perluasan kota Bukittinggi selama ini secara ekonomi, pendidikan, dan pariwisata bergantung pada Kota Bukittinggi, ditemukan kecenderungan bahwa dalam segi pendidikan animo masyarakat di daerah perluasan kota sangat tinggi untuk memperoleh pendidikan di kota bukittinggi.
4. Adanya kesamaan kebudayaan sehingga sejak dulu telah ada filisofi bahwa “ *Bukittinggi Koto Rang Agam*”. Jadi, bagaimanapun bila daerah dikawasan Agam Timur masuk dalam kota bukittinggi tidak akan ada kebudayaan yang akan hilang atau berbenturan.

Hasil temuan penelitian yang lebih menguak atau besar dari sikap mendukung adalah sikap Menolak sehingga sampai sekarang PP ini belum dapat direalisasikan. Ada beberapa alasan yang menjadi prinsip penolakan yaitu⁴⁹:

1. PP No. 84 Tahun 1999 yang mengambil sebagian daerah Agam tidak mendapat restu dari masyarakat khususnya masyarakat Agam yang termasuk dalam perluasan Kota Bukittinggi karena kebijakan itu dinilai tidak aspiratif hanya kemauan beberapa pihak atau oknum masyarakat yang memiliki tujuan tertentu dalam kebijakan ini.
2. Penolakan menyangkut Adat istiadat masyarakat Agam yang tidak mungkin hidup dengan sistem pemerintahan Desa atau Kelurahan. Sistem Nagari akan hilang dan tentunya akan menghilangkan identitas daerah dan sistem kekerabatan.
3. Berdasarkan PP 84 Tahun 1999 luas kota Bukittinggi menjadi 14.529,90 Ha (sebelumnya 2524 Ha). Artinya dengan kebijakan tersebut luas wilayah Bukittinggi menjadi 5 (lima) kali lipat sehingga secara tidak langsung menciptakan daerah baru, hal ini menimbulkan kepesimisan masyarakat yang ada dalam perluasan kota mengenai keseriusan pelaksanaannya.
4. Perluasan Kota Bukittinggi di nilai hanya mengambil daerah yang produktif dengan sumber daya yang dia miliki, dimana selama ini Pendapatan Asli Daerah Agam berda dalam kawasan tersebut.seperti

⁴⁹ Suharizal.*Opcit*, Hlm 23

Sumber Air Mineral, pasar sayur mayur, daerah kerajinan konveksi, dan lain sebagainya.

5. Pemaksaan terhadap Pelaksanaan PP No. 84 tahun 1999 bertentangan dengan prinsip otonomi daerah yang tertuang dalam prinsip pokok otonomi daerah yang di anut UU No. 22 Tahun 1999 (direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004) dimana penyelenggaraan otonomi daerah di laksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, serta potensi dan keberanekaragaman daerah.

BAB V

TEMUAN DAN ANALISIS DATA

Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999 Tentang Perluasan Wilayah Kota Bukittinggi Dan Kabupaten Agam

A. Komunikasi Antara Pelaksana Kebijakan Tentang Pelaksanaan Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999

Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain. Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan bagaimana hubungan yang dilakukan. Menurut teori George C. Edward ada 3 sub komponen komunikasi yang mempengaruhi implementasi sebuah kebijakan yaitu Sosialisasi (transmisi), kejelasan persoalan (clarity) dan konsistensi. Peneliti akan mengaitkan ketiga sub komponen tersebut dalam proses implementasi PP No 84 Tahun 1999 Tentang Perubahan Batas Wilayah kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam.

Apabila diamati, dalam pelaksanaan Peraturan pemerintah No.84 Tahun 1999 Tentang Perluasan Kota Bukittinggi dengan Kabupaten Agam yang masih tertunda – tunda lebih dalam kurun 1 dasawarsa salah satunya di sebabkan karena

proses sosialisasi yang tidak jelas dan tidak menyeluruh, perdebatan mengenai Peraturan Pemerintah ini masih terkesan tersangkut pada jajaran elit pemerintahan kabupaten Agam dan pemerintahan Kota Bukittinggi dalam hal ini DPRD Agam dengan DPRD Bukittinggi yang terkesan saling tarik ulur dalam penyelesaian polemik perubahan batas wilayah ini. Sementara suara murni masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan tidak terlihat kepermungkaan, memang tidak dapat dipungkiri ada kesatuan masyarakat yang mencoba menolak maupun sangat menyambut positif pelaksanaan peraturan pemerintah itu sendiri menyeruak satu persatu.

Ketidak sepahaman antara pemerintahan Kabupaten Agam dan Kota Bukittinggi selaku pelaksana kebijakan untuk menjalankan PP tersebut merupakan serangkaian perdebatan panjang sesudah peraturan ini mendapat izin yang resmi dari pemerintahan provinsi Sumatera Barat yang kemudian di syahkan oleh pemerintah pusat menjadi suatu hukum positif yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 84 tahun 1999 Tentang Perluasan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam. Namun bila di telusuri lebih jauh Peraturan pemerintah tidak dapat dilaksanakan karena masih banyak perdebatan sebelum PP tersebut di implementasikan ke masyarakat. Dalam sebuah wawancara peneliti menemukan sebuah fakta bahwa setiap di lakukannya pertemuan antara pemerintah kabupaten agam dan kota bukittinggi selalu tidak membuahkan hasil. Salah satu dari pertemuan itu diprakarsai oleh Gubernur Provinsi Sumatera Barat yang mengundang Walikota Bukittinggi beserta unsur Muspida Kota Bukittinggi dengan Nomor surat 650/1772/kjasm/Pem-2006 untuk bertemu dengan Bupati

Agam dan Unsur Muspida Agam di Kantor Gubernur pada tanggal 25 Agustus 2006, dengan materi yang di bahas adalah menyusun langkah – langkah persiapan pelaksanaan PP 84 1999, pertemuan itu juga di hadiri unsur Muspida Provinsi Sumatera Barat. Dalam pertemuan itu menekankan bagaimana supaya PP 84 ini bisa dilaksanakan kemudian dilanjutkan dengan Penandatanganan berita acara serah terima wilayah sebagaimana juga dituntut oleh Imendagri No. 33 Tahun 1999 tentang Petunjuk pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999. Berita acara Serah terima yang sudah ditanda tangani oleh Walikota Bukittinggi bersema dengan Gubernur, Namun tidak di tanda tangani oleh Bupati Agam Dengan Alasan Klasik bahwa pimpinan DPRD Agam tidak menyetujui pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999.

Adapun beberapa pertemuan sebelumnya yang tidak membuahkan kesepakatan tentang pelaksanaan PP 84 tahun 1999 ini antara lain:

1. Pertemuan di ruang Kantor Kerja Gubernur Tanggal 19 april 2000 mengundang unsur kedua belah pemerintahan tersebut untuk membicarakan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999 ini. Tapi anggota DPRD Agam tetap dengan pernyataan menolak pelaksanaan tersebut.
2. Pertemuan di ruang Kerja Asisten I Bidang Pemerintahan pada tanggal 11 September 2001 dan di pimpin langsung oleh asisten I, Dalam pertemuan itu masih menemukan jalan buntu DPRD Agam tetap tidak mau.
3. Rencana pertemuan dengan Menteri Dalam Negeri yang tidak terlaksana pada tanggal 28 januari 2002

4. Pertemuan di ruangan sidang Gubernur tanggal 19 Februari 2002 antara Bupati Agama dengan Walikota Bukittinggi tentang langkah – langkah kepastian pelaksanaan PP tersebut.

Jadi bisa dilihat pada tahapan komunikasi baik sesama pelaksana kebijakan pemerintah ini sudah berjalan sebagai mana mestinya. Hanya permasalahannya Pihak pemerintahan Kabupaten Agam masih bersikukuh bahwa Pelaksanaan PP tersebut adalah sebuah pemaksaan dan tidak memperhatikan beberapa faktor. Melalui sebuah wawancara dengan salah satu anggota DPRD Agam yang bernama Zakiruddin berdomisili di Nagari Padang Lua, beliau memaparkan bahwa :

“akumulasi suara rakyat yang menolak itu adalah hasil pleno DPRD Agam. DPRD Agam menolak penerapan PP 84 berdasarkan suara-rakyat. Lalu, ketika DPRD Agam memutuskan menolak, maka Bupati sebagai orang Pemerintah juga menyatakan menolak. Apalagi lagi yang harus rdiperdebatkan soal penolakan tersebut jika mengakui bahwa DPRD adalah wakil rakyat..”⁵⁰

Kemudian pendapat itu juga didukung oleh Wali Nagari Padang Lua melalui Kutipan sebuah wawancara:

“ kenyataanya di tengah masyarakat suara yang kuat itu datangnnya dari masyarakat yang menolak pelaksanaan PP 84 tahun 1999 ini, adapun pernyataan yang mencoba mendukung itu hanya bermunculan satu persatu dari masyarakat. Sebagai Pemerintahan Nagari kita harus bisa mengambil sikap supaya masyarakat tidak merasa dibingungkan.. dan kenyataanya sekarang penyelesaian PP 84 ini masih di tangan pemerintahan kabupaten sebagai perpanjangan tangan dari pemerintahan di Nagari menyangkut hal ini ⁵¹“

⁵⁰ Wawancara dengan Bapak Zakiruddin, di rumahnya pada tanggal, 20 Januari 2009

⁵¹ Wawancara dengan Wali Nagari Padang Lua Bapak Jufrie Arif, di rumahnya, tanggal 4 februari 2009

Komunikasi sangat mempengaruhi terhadap pencapaian visi yang telah ditetapkan. Komunikasi menunjukkan proses penyampaian pesan dari sumber kepada penerima. Oleh karena itu, komunikasi akan berhasil dengan baik apabila pesan yang disampaikan dapat dimengerti oleh penerima pesan. Komunikasi merupakan suatu konsep yang dapat dimaknai sebagai sebuah proses dimana adanya interaksi antara lembaga atau birokrat dengan lembaga/instansi masyarakat.

Komunikasi memberikan kontribusi besar pada kehidupan masyarakat yaitu memberikan dasar atau fondasi kepada tiap individu pada masyarakat dalam menciptakan partisipasi yang efektif dalam masyarakat. Komunikasi memungkinkan masyarakat tahu yang artinya tanpa komunikasi masyarakat yang tidak akan memahami apa yang menjadi tujuan dari suatu kebijakan. Proses komunikasi akan mudah dipahami apabila jelas cara penyampaiannya. Cara-cara tersebut dapat dilihat dari bagaimana mengkomunikasikan, apa yang dikomunikasikan, serta kepada siapa dikomunikasikan. Berdasarkan uraian tersebut maka proses komunikasi merupakan proses yang terus berkesinambungan.

Komunikasi menggambarkan suatu tahapan yang menghubungkan unsur - unsur yang ada dalam komunikasi itu sendiri. Komunikasi yang dilakukan dalam implementasi kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999 Tentang Perubahan Batas wilayah Kota Bukittinggi dengan Kabupaten Agam dimaksudkan untuk mengembangkan wilayah Kota Bukittinggi yang semakin menyempit karena laju pertumbuhan yang sangat Pesat dan memberikan pelayanan bagi daerah – daerah di sekitar batas kota yang tergabung dalam

Kabupaten Agam. Maka untuk itu diperlukan komunikasi yang dapat dipahami oleh aparatur akan membantu pengetahuan aparatur mengenai pelaksanaan Peraturan pemerintah tersebut.

Berdasarkan uraian diatas komunikasi berkaitan dengan implementasi Kebijakan Peraturan pemerintah Nomor 84 Tahun 1999 Tentang Perluasan Batas Wilayah Kota Bukittinggi Dengan Kabupaten Agam, dikaji melalui transmisi atau penyaluran informasinya, kejelasan informasi serta konsistensinya. Ketiga indikator ini penting guna memberikan suatu penilaian tentang bagaimana proses komunikasi yang dilakukan dalam implementasi kebijakan tersebut.

1. Proses Komunikasi Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 1999 Tentang Perluasan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam Melalui Indikator Sosialisasi Atau Penyampaian Informasi

Penyampaian informasi mempunyai peran yang penting guna terwujudnya tujuan yang telah ditetapkan. Esensi dari transmisi adalah merubah yang mulanya tidak tahu menjadi tahu, yang tadinya tidak bisa menjadi bisa dan yang mulanya sulit menjadi mudah dimengerti. Oleh karena itu, perlu keseriusan dari pembuat maupun pelaksanaan kebijakan dalam mentransmisikan informasi kepada sasaran yang menjadi tujuan kebijakan. Pemerintahan Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam beserta segenap unsur Muspida merupakan pelaksana dari Peraturan Pemerintah ini. Tujuan dari kebijakan tersebut tentunya akan terealisasikan apabila sosialisasi atau penyampaian informasi dapat di terima

dengan jelas oleh pelaksana kebijakan dan dijalankan secara sungguh – sungguh sesuai dengan apa yang menjadi substansi peraturan pemerintah itu.

Berdasarkan pengamatan dan wawancara yang dilakukan oleh peneliti dilapangan. Proses penyampaian informasi tentang pelaksanaan PP 84 tahun 1999 ini masih terkesan pada tingkat pemerintahan Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam selaku agen implementor dari pelaksanaan kebijakan pemerintah ini. Dalam satu kesempatan wawancara dengan Kabid Pemerintahan dan Otonomi daerah Kantor Gubernur Sumatera Barat beliau menjelaskan bahwa:

“Memang benar pelaksanaan peraturan pemerintah ini belum dapat di realisasikan karena belum bisa mendapat restu dari pemerintahan kabupaten agam maupun DPRD Agam itu sendiri, penolakan ini bersifat klasik dengan asumsi suara masyarakat dari daerah yang akan masuk pada perluasan kota Bukittinggi mayoritas menolak pelaksanaan Peraturan Pemerintah tersebut, selalu setiap ada pertemuan yang di tengahi oleh gubernur tidak mendapat kesempatan...”⁵²”

Penyampaian informasi mengenai Peraturan Pemerintah ini tidak bisa secara maksimal dilakukan dengan cara memberitahukan kepada masyarakat sebagai sasaran utama dalam kebijakan. Tidak ada sosialisasi khusus yang dilakukan implementator berkaitan dengan pelaksanaan peraturan pemerintah ini. Pendapat ini kemudian di kuatkan oleh pernyataan Ketua Bamus Nagari Padang Lua yang mengatakan bahwa :

“ Bagaimana harus di sosialisasikan sementara peraturan ini masih belum bisa di tanda tangani oleh Pemerintahan kabupaten Agam baik itu DPRD Agam sendiri selaku induk dari pemerintahan nagari maupu pelaksana peraturan pemerintah ini nantinya, adapun bentuk sosialisasi PP ini di tengah masyarakat itu hanya di lakukan oleh orang2 atau Tim yang di bentuk oleh gubernur maupun pihak kota bukittinggi itu sendiri...”⁵³”

⁵² Wawancara dengan Ibu Erna Winda Kabid Pemerintahan dan Otonomi Daerah, di Gubernur Sumatera Barat. Tanggal, 5 Januari 2009

⁵³ Wawancara dengan Bapak Andy ray SE. di rumahnya. Tanggal , 9 maret 2009

Berdasarkan wawancara yang dilakukan di atas peneliti menemukan beberapa dokumen atau data yang merujuk pada proses sosialisasi yang pernah dilakukan antara lainnya adalah :

1. Tim Terpadu yang di bentuk oleh gubernur pada tanggal 21 februari 2002 No. 252/378/Pem- 2002. Tim ini bertugas untuk memantau perkembangan dan mensosialisasikan Peraturan Pemerintah nomor 84 tahun 1999 ini. Pemerintahan kabupaten agam tidak mau mengirim utusannya.
2. Kelompok ahli Gubernur Sumatera Barat yang merekomendasikan PP 84 tahun 1999 bisa di laksanakan.
3. Tim indenpenden yang di ketuai oleh Drs. Karseno yang juga merekomendasikan PP tersebut juga sudah bisa di laksanakan.

Dalam pengamatan peneliti sendiri di lapangan mengenai langkah langkah sosialisasi pelaksanaan peraturan pemerintah ini memang sudah pernah dilakukan Hanya saja itu masih pada kalangan tertentu dan selalu terjadi sikap pro dan kontra, seperti apa yang dilakukan di aula Kantor Gubernur Sumbar, yang di hadiri oleh DirjenPUM Depdagri. Hanya saja, Sosialisasi yang dilakukan itu, menurut pengamatan dari Forum Komunikasi Pemuda Lintas Nagari (FKPLN) Agam, belum maksimal.

“ Kami sangat mendukung dilaksanakannya sosialisasi PP tersebut. Namun di balik itu, kami sangat menyayangkan, karena yang di Undang dalam pelaksanaan sosialisasi itu mayoritas dari kalangan yang kontra terhadap PP 84/1999..⁵⁴”

⁵⁴ Koran Harian Padang Ekspres, *Sosislisasi PP 84 tahun 1999 Masih pada Kalangan Tertentu*, tanggal, 15 maret 2007

Proses transmisi atau penyampaian informasi cenderung dilakukan secara internal yaitu hanya diketahui oleh pelaksana kebijakan saja dan orang – orang tertentu saja, Asumsi tersebut didasarkan atas kecenderungan masyarakat yang terkesan pasif atau apatis terhadap pelaksanaan peraturan pemerintah ini, sebab yang mereka dapatkan tentang sosialisasi pelaksanaan peraturan ini hanya dari media massa dan kalangan tertentu yang memiliki kepentingan tertentu juga tentang pelaksanaan peraturan pemerintah tersebut. Itupun bukan mengenai sosialisasi pelaksanaan kebijakan ini, tapi lebih cenderung yang mereka dengar atau pahami itu tentang sikap pro dan kontra tentang pelaksanaan tersebut baik itu dari pelaksana kebijakan maupun pendapat yang ingin menyuarakan pandangan mereka terhadap peraturan pemerintah ini. Sikap media di nilai sangat beragam untuk pelaksanaan kebijakan ini. Dalam sebuah wawancara dengan salah satu redaktur Koran harian Padang Ekspres yang bernama Rommi Delfiano yang juga merupakan putra asli Nagari Padang Lua menjelaskan bahwa:

“Sejauh ini topik seputar pelaksanaan PP 84 tahun 1999 ini masih bersifat netral, yang kebanyakan berisi tentang sikap pro dan kontra dari elit politik maupun pelaksana kebijakan serta opini yang di sampaikan oleh masyarakat satu persatu, nyaris hal yang bersangkutan tentang sosialisasi pelaksanaan peraturan ini sangat kecil,.. walaupun itu ada Cuma kemudian di pengaruhi oleh sikap pro dan kontra tadi..”⁵⁵

Berdasarkan asumsi tersebut pihak pelaksana kebijakan peraturan pemerintah ini belum bisa memaksimalkan sosialisasi di tengah tengah masyarakat yang sebenarnya merupakan subjek dalam pengimplitasian peraturan pemerintah tersebut. Proses komunikasi melalui penyampain informasi berkaitan dengan implementasi peraturan pemerintah ini yang berlangsung antara

⁵⁵Wawan cara dengan Redaktur Koran Harian Padang Ekspres Rommi Delfiano, di Rumahnya tanggal, 16 Januari 2009

masyarakat dengan implementator kebijakan secara substansial Sangat minim. Penyampaian informasi yang hanya memperlihatkan kesan saring tarik ulur diantara pelaksana kebijakan tentang pelaksanaan peraturan ini kian membuat masyarakat bingung dan akhirnya pesimis akan kelangsungan peraturan pemerintah itu. Kesimpulan tersebutlah yang bisa peneliti ambil dalam hal menyangkut proses penyampaian sosialisasi atau informasi tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 84 Tahun 1999 Tentang Perluasan Wilayah Kota Bukittinggi dengan Kabupaten Agam.

2. Proses Komunikasi Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999 Tentang Perluasan Wilayah Kota Bukittinggi dengan Kabupaten Agam Melalui Kejelasan Penyampaian Informasi.

Kejelasan informasi merupakan suatu ukuran tentang tata cara penyelenggaraan pelayanan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan publik. Pelayanan publik wajib diinformasikan secara terbuka dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan agar mudah diketahui, dipahami dan dimengerti oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta. Hal tersebut berarti kepuasan pengguna jasa dipengaruhi oleh keterbukaan dalam pelayanan, berarti keterbukaan dalam semua mekanisme yang dilalui dalam memberikan pelayanan. Kejelasan informasi secara internal harus dapat dipahami terlebih dahulu oleh aparatur dalam hal ini pelaksana kebijakan. Setelah mereka memahami informasi yang disampaikan oleh sebuah

kebijakan maka harus memberikan informasi mengenai tujuan dan arahan kepada masyarakat selaku sasaran utama.

Dalam proses realisasi Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1999 Tentang Perluasan Wilayah Kota Bukittinggi Dengan Kabupaten Agam ada beberapa temuan yang peneliti dapatkan selama proses penelitian di lapangan baik itu dari segi wawancara maupun dalam bentuk dokumen – dokumen yang menyatakan bahwa kejelasan penyampaian dari kebijakan peraturan pemerintah itu masih belum di pahami ataupun di selesaikan sampai tuntas sebelum pelaksanaan PP 84 Tahun 1999 ini baik itu antara pemerintahan Kota Bukittinggi dengan Kabupaten Agam maupun pada masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan tersebut. Adapun beberapa kelemahan yang tak mampu di selesaikan untuk kejelasan dari PP 84 Tahun 1999 ini adalah :

1. Proses kelahiran peraturan pemerintah yang telah menjadi sebuah produk hukum positif ini dinilai oleh beberapa kalangan masyarakat cacad secara hukum. Dalam sebuah wawancara dengan anggota DPD RI Sumbar Dr. Mochtar Naim secara tegas dia memaparkan bahwa:

“Memang benar seperti yang dikatakan oleh Menteri Dalam Negeri yang sekarang, M Ma’ruf, bahwa PP 84 bukan-lah rekayasa dan instruksi paksaan dari atas, tetapi permintaan dari Walikota dan DPRD Bukittinggi untuk perluasan wilayah kota. Permintaan ini kebetulan juga didukung oleh Gubernur Sumbar, Hasan Basri Durin, yang kemudian jadi Menteri Agraria di zaman pemerintahan Habibie. Konon ceritanya, draft PP ini disodorkan ke tangan Presiden Habibie ketika beliau sudah dalam mobil mau berangkat ke MPR di Senayan, untuk memberikan pertanggung-jawabannya, alias sudah dalam keadaan demisioner. Payung hukum dari PP 84 th 1999 ini adalah UU No. 22 th 1999 yang sekarang telah dicabut dan diganti dengan UU no. 32 th 2004..⁵⁶”

Selanjutnya beliau juga menambahkan bahwa :

⁵⁶ Wawancara dengan Bapak Dr. Mochtar Naim, Di rumahnya, Tanggal 23 desember 2008

“Masalah pemekaran atau perluasan kota di zaman yang sudah berubah ini kelihatannya memang tidak semudah seperti membalikkan telapak tangan, kata orang. Kalau semua ini terjadi di zaman Orde Baru dan langsung ditangani sekali, semua ces pleng, kun fa yakun; jadi, maka jadilah dia. Dan sistem kenegaraan yang bersifat otokratik, feodalistik, dan militeristik seperti yang dipraktekkan di zaman Orde Baru⁵⁷.”

2. Peraturan Pemerintah 84 tahun 1999 dinilai kurang memperhatikan struktur kultural dan sosial dalam masyarakat. Adapun alasan ini peneliti dapat ketika melalui sebuah wawancara dengan Ketua Kerapatan Adat Nagari Padang Lua, beliau menjelaskan bahwa :

“Jika Bukittinggi diperluas dan tetap menjadi Kota, Nagari-nagari (sekarang berada di Agam) tentu akan menjadi Kelurahan. Jika nagari menjadi kelurahan, apa artinya? Ya, nagari hilang. Jika sistem pemerintah terbawah di kota Bukittinggi dijadikan Nagari --Perda kembali ke Nagari Sumbar ada mengatur: Bahwa sistem pemerintahan di Sumbar, baik di Kota maupun di Kabupaten dalam bentuk Nagari). Tetapi sejauh ini, Pemda Bukittinggi tidak mau melaksanakan Perda itu. Sebab, Kurai Limo Jorong hanya satu nagari, artinya Wali Nagari dan Walikota akan bertabrakan. Wali Nagari dipilih rakyat, sementara Walikota juga dipilih warga kota. Jika Nagari Kurai Limo Jorong dijadikan 5 Nagari (setiap jorong jadi Nagari), urang Kurai pula yang tidak mau. Di sisi lain, ada aturan Perda Kembali ke Nagari bahwa Nagari terdiri dari minimal 2 jorong..⁵⁸”

3. Permasalahan tentang aset Pemerintahan Kabupaten Agam yang berada dan di manfaatkan oleh Kota Bukittinggi belum terselesaikan sebelum PP 84 1999 ini di laksanakan, seperti:

- a. Sumber air Sungai Tanang
- b. Pasar Serikat
- c. Eks. Pesanggerahan Wali Nagari

DPRD Agam menuntut permasalahan di atas di selesaikan, namun Pemerintah Kota Bukittinggi maupun Gubernur Sumatera Barat Tidak

⁵⁷ Ibid,

⁵⁸ Wawancara dengan bapak Win St. Tumangguang. Dirumahnya tanggal 5 januari 2009

pernah memberikan jawaban pasti akan jalan keluar permasalahan tersebut. Hal ini di ungkap oleh anggota DPRD Agam Bapak Zakiruddin yang mengatakan bahwa:

“Ada beberapa masalah yang belum di selesaikan oleh perintah yang merupakan tuntutan dari Anggota DPRD Agam tentang beberapa Aset jauh sebelum PP ini di sepakati, tapi hal tersebut tidak begitu di respon oleh pemerintah kota bukittinggi maupun gubernur, mereka lebih berkonsentrasi untuk pelaksanaan PP itu saja.”⁵⁹

Dari beberapa permasalahan yang belum mendapat kejelasan tentang penyelesaian hal tersebut DPRD Agam maupun masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan pemerintah merasa ragu. Ada kesan bahwa pelaksanaan peraturan pemerintah ini terlalu di paksakan yang pada akhirnya mengenyampingkan hal - hal yang di rasa sangat di butuhkan kejelasan informasinya, baik itu berupa apa dan bagaimana solusi agar peraturan pemerintah ini dapat di terima dan di pahami oleh masyarakat. Berdasarkan uraian-uraian diatas, maka komunikasi melalui kejelasan informasi dapat disimpulkan kurang berjalan dengan baik. Sedangkan masyarakat selaku sasaran dari Kebijakan Peraturan Pemerintah No.84 tahun 1999 Tentang Perluasan Wilayah merasa kurang Paham bagaimana kebijakan itu nantinya mengatur sosial dan budaya mereka. Contohnya nasib pemerintahan nagari Padang lua bila nantinya di bawah pemerintahan Kota Bukittinggi, apa nagari masih di pakai dan bagaimana Pemko Bukittinggi mengatur ini nantinya.

⁵⁹ Wawancara dengan Bapak Zakiruddin, di rumahnya pada tanggal, 20 Januari 2009

3. Proses Komunikasi Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999 Tentang perluasan wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam melalui konsistensi Penyampaian informasi

Kebijakan pemerintah dalam mengelola negara didasarkan atas tujuan yang telah ditetapkan. Program kebijakan pemerintah sangat menentukan tercapainya tujuan yang ditetapkan. Upaya-upaya pemerintah melalui berbagai kebijakannya harus dilaksanakan dengan baik oleh implementator agar tujuan yang ditetapkan dapat terwujud. Pelaksanaan kebijakan yang dilakukan harus didasari kepada peraturan-peraturan yang ditentukan. Peraturan akan menjadi pedoman bagi pelaksanaan dalam bertindak guna mewujudkan tujuan yang ditetapkan.

Polemik mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 84 tahun 1999 Tentang perubahan batas wilayah kota bukittinggi dan kabupaten agam merupakan salah satu konsistensi penyampaian informasi yang buruk. Pemerintahan Kabupaten agam dan Kota Bukittinggi belum mampu mencari kesepakatan untuk melaksakan kebijakan tersebut. Di satu sisi pemerintahan kota bukittinggi sangat berharap untuk terlaksanakannya peraturan tersebut, di sisi lain Pemerintah Kabupaten Agam menolak terlaksanakannya peraturan pemerintah itu. Ini melihatkan tidak adanya kerja sama yang antara ke dua pemerintahan tersebut sebagai pelaksana dari kebijakan itu.

Dalam masalah penyampaian informasi tentang pelaksanaan kebijakan ini peneliti menyimpulkan bahwa sikap pemerintahan Kabupaten Agam yang tidak konsisten dalam memberi penyampaian informasi tentang pelaksanaan kebijakan

ini sangat mempengaruhi masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan. Apa yang menjadi acuan dan arahan dari bentuk dasar pelaksanaan Peraturan pemerintah ini malah kian membingungkan masyarakat. Hal ini terbukti dari kuatnya bentuk penolakan dari DPRD Agam yang semesti menjadi salah satu pelaksana kebijakan ini walau sebenarnya sikap pro dan kontra di tengah – tengah masyarakat tentang peraturan pemerintah ini sendiri sudah ada sebelumnya.

Dalam sebuah kesempatan wawancara dengan salah mantan satu anggota DPRD Kota Bukittinggi Periode 1997 - 2002 Yang bernama Bapak Haji Nazzarudin yang sewaktu itu berperan aktif dalam menyuarakan terlaksananya Peraturan pemerintah ini menjelaskan dalam kutipan pembicaraannya dengan peneliti bahwa:

“ Sudah rahasia umum apa sebenarnya yang menjadikan PP 84 1999 ini gagal di laksanakan, ada segelintir elit politik yang mendorong wacana tentang peraturan ini kian terkesan rumit, sepertinya masyarakat kedua daerah tidak begitu mempermasalahkan, kebijakan ini lahirnya dari keinginan masyarakat itu sendiri, jadi tidak ada kepentingan pemerintah Agam untuk menolaknya karena sudah menjadi sebuah kebijakan yang sudah resmi⁶⁰”

Berdasarkan uraian diatas konsistensi dalam komunikasi pada pelaksanaan peraturan pemerintah ini yang terjadi pada pemerintah Agam dan Kota Bukittinggi di nilai sangat kurang baik, tidak member penyelesaian malah kian memperburuk sikap pro dan kontra di tengah masyarakat yang menjadi sasaran dari peraturan pemerintah tersebut. Semestinya kalau itu sudah merupakan sebuah kebijakan harus di laksanakan dengan arahan dan tujuan kebijakan itu sendiri,

⁶⁰ Wawancara dengan bapak Haji Nazzarudin mantan anggota DPRD kota Bukittinggi, di rumahnya, Tanggal 22 maret 2009

sangat di perlukan kerja sama untuk menjalankan peraturan pemerintah itu supaya masyarakat paham akan apa yang di maksudkan.

B. Aspek Sumberdaya Dalam Pelaksanaan PP No. 84 Tahun 1999 Tentang Perluasan Batas Wilayah Kota Bukittinggi Dan Kabupaten Agam

Tujuan dari implementasi tersebut tentunya harus dibarengi oleh keberadaan sumber daya yang sesuai dengan kebutuhan. Sumber daya merupakan unsur penting dalam pelaksanaan kebijakan. Keberadaan sumber daya menjadi kebutuhan mutlak agar tujuan kebijakan pemerintah dapat terealisasikan. Pencapaian tujuan akan ditentukan oleh kualitas dari sumber daya itu sendiri.

Menurut George Edward III tahun 1990 menyatakan bahwa : sumber daya bisa menjadi faktor kritis di dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Sumberdaya penting meliputi staf dengan jumlah yang cukup, dan dengan keterampilan untuk melakukan tugasnya serta informasinya, otoritas dan fasilitas yang perlu untu menerjemahkan proposal pada makalah ke dalam pemberian pelayanan publik. Akibat tidak tersedianya sumber daya yang tidak memadai, maka akan mendatangkan rintangan terhadap implementasi kebijakan.

Dalam penelitian ini ada 3 indikator yang kemudian peneliti gabungan menjadi 2 substansi pembahasan, yang mempengaruhi terhadap proses pengimplitasian Peraturan Pemerintah No. 84 tahun 1999 ini, dari 4 indikator yang di turunkan oleh teori Edward tersebut dengan alasannya Peraturan pemerintah ini belum memasuki pada rencana anggaran atau fasilitas yang di

perlu untuk merealisasikan kebijakan tersebut. Adapun indikator yang lebih mencolok adalah, Satu, sumber daya manusia atau pelaksana kebijakan dalam proses implementasi peraturan pemerintah nomor 84 tahun 1999. Kedua, Sumber daya informasi dan kewenangan dalam implementasi peraturan pemerintah nomor 84 tahun 1999.

1. Sumber Daya Manusia (SDM) atau Aparatur Dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 84 tahun 1999 tentang Peluasan wilayah kota bukittingi dengan kabupaten Agam.

Sumber daya merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Sumber daya manusia atau *staff* harus cukup baik secara jumlah maupun cakap dalam mengerjakan tugasnya. Efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Walaupun aturan main pelaksanaan kebijakan telah di transformasikan dengan tepat, tetapi sumber daya manusia terbatas baik dari jumlah maupun keahlian maka pelaksanaan kebijakan tidak akan berjalan efektif.

Pencapaian efektivitas pelaksanaan kebijakan tidak hanya mengandalkan banyaknya sumber daya manusia. Kuantitas sumber daya manusia harus diimbangi oleh keahlian atau kemampuan dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang menjadi tanggung jawabnya. Sumber daya manusia tersebutpun harus mengetahui apa yang harus dilakukan (*knowing what to do*). Sumber

daya manusia sebagai pelaku kebijakan sangat penting mengetahui informasi yang cukup. Informasi yang didapatkan tidak saja berkaitan dengan bagaimana cara melaksanakan kebijakan, tetapi juga mengetahui arti penting mengenai kepatuhan pihak lain yang terlibat terhadap peraturan yang berlaku. Sumber daya manusia sebagai pelaku kebijakan juga harus mengetahui orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan. Disamping itu juga sumber daya manusia sebagai pelaku kebijakan harus memiliki kewenangan yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Tidak cukupnya sumber daya berarti peraturan tidak akan bisa ditegakkan, pelayanan tidak disediakan, dan peraturan yang digunakan tidak bisa dikembangkan.

Berdasarkan uraian tersebut sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan selain harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan (pimpinan). Sumber daya yang ada harus seimbang antara ketepatan dan kelayakan yaitu antara jumlah *staff* yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas dan pekerjaan yang ditanganinya.

Dalam pelaksanaan Peraturan pemerintah nomor 84 tahun 1999 tentang perluasan wilayah kota bukittinggi dan kabupaten agam merujuk pada Instruksi Menteri Dalam Negeri (Imendagri) Nomor 33 Tahun 1999 yang di keluarkan pada tanggal 29 november 1999 kurang lebih sebulan setelah Peraturan Pemerintah itu di syahkan. Instruksi ini berisi tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 84 tahun 1999 tentang perluasan kota bukittinggi. Selanjutnya pada tanggal 12 mei 2000 Gubernur Sumatera Barat yang waktu itu

di pimpin oleh Zainal Bakar mengeluarkan Keputusan Nomor 136-130-2000 tentang pembentukan tim kerja inventarisasi Masalah perubahan Batas wilayah kota bukittingi dengan kabupaten Agam. Adapun yang tergabung dalam Tim ini adalah pemerintah daerah provinsi bersama dengan pejabat pemerintahan daerah kota bukittingi dan kabupaten Agam.

Karena peraturan pemerintah ini tak kunjung membuahkan hasilnya untuk mencapai kata sepakat dalam merealisasikan kebijakan itu sendiri lebih dalam waktu 8 tahun. Kemudian pada tanggal 10 april 2008 menteri dalam negeri yang di pimping oleh H. Mardiyanto kembali mengeluarkan Instruksi menteri dalam negeri / Inmendagri nomor 1 tahun 2008 tentang penyelesaian permasalahan pelaksanaan Peraturan pemerintan nomor 84 tahun 1999 tentang perluasan wilayah kota bukittingi dengan kabupaten agam sebagai pengganti dari Imendagri no 33 tahun 1999, karena Gubernur Sumatera Barat selaku wakil pemerintahan tidak mampu mengambil kebijakan terhadap pelaksanaan peraturan pemerintah tersebut.

Untuk menyikapi Inmendagri No 1 tahun 2008 itu pada tanggal 25 november 2008 gubernur kembali mengeluarkan Keputusan Gubernur Sumatera Barat No 420/353/2008 tentang pembentukan Tim Pengarah dan Tim pelaksana realisasi PP. No.84 Tahun 1999 yang di sesuaikan oleh amanat imendagri tersebut.

Adapun Tim yang di tunjuk sebagai pengarah kebijakan ini adalah⁶¹ :

Tabel 5.1

No	Jabatan	Instansi	Kedudukan di tim
1.	Gubernur Sumbar	KDH	Ketua Pengarah
2.	Wakil Gubernur	W K. KDH	Wakil Pengarah
3.	Sekretaris Daerah	SEKDA	Sekretaris
4.	Ketua DPRD Sumbat	MUSPIDA	Anggota
5.	DAN LANTAMAL II	MUSPIDA	Anggota
6.	KAPOLDA Sumbar	MUSPIDA	Anggota
7.	Kepala KEJATISumbar	MUSPIDA	Anggota
8.	DANDREM 032 WIRABRAJA	MUSPIDA	Anggota
9.	Pengadilan Tinggi Sumbar	MUSPIDA	Anggota
10.	Kepala PTUN Sumbar	MUSPIDA	Anggota
11.	DAN LANUD Tabing	MUSPIDA	Anggota
12.	Pengadilan Agama Sumbar	MUSPIDA	Anggota

Tim Pelaksana peraturan pemerintah no 84 Tahun 1999 adalah :

Tabel 5.2

No	Jabatan	Instansi	Kedudukan di tim
1.	Asisten Pemerintahan	SETDA PROV	Ketua Pengarah
2.	KABIRO Pemerintahan & Kependudukan	Sda	Wakil Pengarah
3.	KABag Otonomi Daerah	Sda	Sekretaris
4.	Bupati Agam	PemKab Agam	Anggota
5.	Walikota Bukittinggi	PemKot BKT	Anggota
6.	Ketua DPRD Agam	Muspida Agam	Anggota
7.	Ketua DPRD Bukittinggi	Muspida BKT	Anggota
8.	Kapolres Agam	Muspida Agam	Anggota
9.	Kapolres Bukittinggi	Muspida BKT	Anggota
10.	DANDIM Agam/Bukittinggi	Muspida agam/bkt	Anggota
11.	KAJARI Agam	Muspida Agam	Anggota
12.	KAJARI Bukittinggi	Muspida BKT	Anggota
13.	Ketua Pengadilan Negeri Agam	Muspida Agam	Anggota
14.	Ketua Pengadilan Negeri Bukittinggi	Muspida BKT	Anggota
15.	KA. KesBang POL dan LinMas Prov	Kesbang Pol Prov	Anggota
16.	KA. Biro Humas dan Protokol	SETDA Prov	Anggota
17.	KA. Biro Hukum	SETDA Prov	Anggota
18.	KaBag Tata Praja	SETDA Prov	Anggota
19.	KASUBDIN ASET	DPKD Prov	Anggota
20.	kASUBDIN Anggaran	DPKD Prov	Anggota
21.	Kabid Mutasi	BKD Prov	Anggota
22.	Kabid Pengukuran	BPN Prov	Anggota
23.	Kabid Binmas	Kesbang Pol Prov	Anggota
24.	Kabid Operasional POL PP	POL PP Prov	Anggota
25.	Staf Biro Pemerintahan & Kependudukan	SETDA Prov	Sekretariat
26.	Staf Biro Pemerintahan & Kependudukan	SETDA Prov	Sekretariat
27.	Staf Biro Pemerintahan & Kependudukan	SETDA Prov	Sekretariat
28.	Staf Biro Pemerintahan & Kependudukan	SETDA Prov	Sekretariat

⁶¹ Keputusan Gubernur Sumatera Barat No 420/353/2008 tentang pembentukan Tim Pengarah dan Tim pelaksana realisasi PP. No.84 Tahun 1999

ampai sekarang pun Tim Pelaksana sebagai mana yang di tunjuk oleh Gubernur belum mampu juga untuk merealisasikan Peraturan Pemerintah ini karena pemerintahan Kabupatenagam sebagai salah satu pelaksana kebijakan tetap bersikukuh untuk tidak mau ikut campur tentang pelaksanaan kebijakan ini. Jadi selama pembentukan tim untuk realisasi peraturan pemerintah ini terkendala pada sumber daya manusia yang di tunjuk di dalamnya, dalam hal ini Pemerintahan Kabupaten Agam merupakan pelaksana yang telah di tunjuk secara undang - undang dalam pelaksanaan PP 84 tersebut.

2. Sumber Daya Informasi dan Kewenangan Dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah No.84 Tahun 1999

Sumber daya informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan. Informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Hal itu dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam mengintepretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan atau melaksanakan kebijakan tersebut. Informasi ini penting untuk diketahui orang-orang yang terlibat dalam implementasi agar diantara mereka bersedia melaksanakan dan mematuhi apa yang terjadi dalam tugas dan kewajibannya.

Adapun keberadaan sumber daya informasi dalam pelaksanaan PP 84 tahun 1999 ini merupakan tanggung jawab pemerintah Daerah provinsi yang kemudian di turunkan pada para pelaksana sebagai mana yang telah di sepakati. Menurut penelitian di lapangan keberadaan sumber daya informasi dalam pelaksanaan

Peraturan Pemerintah ini mengalami simpang siur, hal ini terlihat jelas di antara pelaksana kebijakan, dimana ada semacam ketidak patuhan terhadap penyampaian informasi yang di berikan oleh pemerintah. Di satu pihak pemerintah kota bukittinggi menjalankan amanat sesuai dengan apa yang telah di sepakati, di sisi lain pemerinthan Kabupaten Agam mencoba menghalang halangnya.

Kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang mempengaruhi implementasi Kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan, terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Kewenangan ini menjadi penting kehadirannya ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan.

Dalam sebuah wawancara dengan salah satu tokoh masyarakat yang selama ini mendukung pelaksanaan Peraturan tersebut yang bernama Jefri Nasir yang juga Sekretaris Badan Musyawarah Nagari Padang Lua, dia menjelaskan bahwa:

“Ketika kita lihat PP 84 ini mengalami polemik yang berkepanjangan hingga lebih dari 10 Tahun di sebabkan oleh tidak ada kesepakatan dalam pelaksanaannya hal ini dikarenakan oleh kepentingan tertentu, tidak bisa di pungkiri wilayah yang di cangkok oleh pemerintahan kota bukittingi merupakan wilayah yang secara potensial sangat mendukung untuk kota bukittinggi ke depannya..”⁶²

Pendapat senada juga dikuatkan oleh seorang tokoh masyarakat yang bernama Mursidah yang mengatakan bahwa :

“ Gubernur selaku pemerintah provinsi tidak mampu menyelesaikan permasalahan ini, salah satu penyebabnya adalah faktor kepentingan, kalau memang Peraturan pemerintah itu baik mengapa tidak di jalankan sebagaimana mestinya. Mengapa tidak tanyakan langsung pada masyarakat, mungkin saja kenyataannya bakal berbeda...selama ini kita hanya melihat perdebatan di kalangan pemerintah

⁶² Wawancara Dengan Bapak Jefri Natsir, dirumahnya tanggal 20 november 2009

Bukittinggi dan Agam, kenyataannya suara di tengah masyarakat itu sendiri sangat beraneka ragam..”⁶³

Berdasarkan wawancara tersebut peneliti menilai bahwa keberadaan sumber daya informasi dan kewenangan yang di berikan sangat tidak jelas, karena adanya Faktor kepentingan antara masing – masing pemerintah kota bukittinggi dan kabupaten Agam dalam menilai pelaksanaan Peraturan pemerintah ini. Sedangkan masyarakat yang akan di masukkan dalam rencana perluasan kota tidak di libatkan secara langsung. Jadi keberadaan sumber daya informasi yang sangat beragam dan di pengaruhi oleh sebuah kepentingan telah menjadikan peraturan pemerintah ini tidak berjalan sebagaimana mestinya.

C. Aspek Disposisi Yang Terjalin di Dalam Pelaksanaan PP No. 84 Tahun 1999 Oleh Pelaksana Kebijakan.

Disposisi diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu. Mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Disposisi ini merupakan karakteristik yang menempel erat kepada pelaksana kebijakan. Karakter yang penting dimiliki oleh pelaksana kebijakan adalah kejujuran, komitmen, demokratis, kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan secara sungguh-

⁶³ Wawancara Dengan Ibu Mursidah SP.d di rumahnya tanggal 29 maret 2009

sungguh. Disposisi yang tinggi berpengaruh pada tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah sangat penting. Implementasi kebijakan yang berhasil bisa gagal ketika para pelaksana tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang penting. Implementor mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan karena mereka menolak apa yang menjadi tujuan dari suatu kebijakan.

Dengan memperhatikan kronologis dari keluarnya PP No.84 tahun 1999, sebenarnya secara *de jure* Pemerintah Kota Bukittinggi sudah mempunyai kekuatan hukum untuk melaksanakan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik di wilayah tersebut. Tapi permasalahannya terdapat resistensi dalam pelaksanaan kebijakan ini baik itu antara kedua belah pemerintahan kota bukittinggi dan kabupaten Agam maupun masyarakat dalam wilayah rencana perluasan kota. Hal ini tidak bisa di lepaskan dari serangkaian alur sebelum dan sesudah peraturan pemerintah ini di jadikan sebuah produk hukum positif. Banyak yang menjadi perdebatan tentang keberadaan peraturan tersebut.

Dalam sebuah kesempatan wawancara dengan Bapak Dr. Mochtar Naim selaku anggota DPD RI Sumatera Barat, beliau mengatakan bahwa :

“Penolakan ini bukan semata mata harus di lihat seketika PP itu ada, namun jauh sebelum pp ini di keluarkan ada beberapa masalah yang harus sebenarnya dulu di kaji dan di selesaikan, baik itu menyangkut pembagian aset pada daerah yang menjadi perluasan kota bukittinggi maupun suktural sosiologis dan budaya mereka. Karena bagaimanapun masyarakat itu telah ada jauh sebelum peraturan ini di buat yang tentunya mereka telah memiliki identitas yang sangat kuat. Setiap diadakannya pertemuan, baik itu pertemuan dengan mendagri maupun

pertemuan dengan gubernur tidak pernah ada kesepakatan untuk dilaksanakannya PP 84 tentang perluasan Kota Bukittinggi tersebut. Penolakan bukan hanya datang dari DPRD Agam namun juga dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melalui sidang paripurna menolak untuk di laksanakan PP tersebut “⁶⁴

Dari hasil wawancara tersebut peneliti memahami bahwa keluarnya PP 84 1999 tidak di barengi dengan proses antisipasi jika saja nantinya peraturan ini di realisasikan. Ada kesan bahwa PP ini terlalu tergesa – gesa untuk dilaksanakan hal ini juga di benarkan oleh Bapak Zakirrudin salah satu anggota DPRD Agam, beliau mengatakan bahwa

“ bagaimanapun pemerintah kabupaten tidak mau di rugikan oleh dengan pelaksana peraturan pemerintah ini. Harus ada kata sepakat dan sepaham apabila PP jika ingin di laksanakan terlebih dahulu, baik itu masalah pembagian asset, mapun mekanisme dan tata cara penyerahan wilayah, hal itu yang kurang di perhatikan pemerintah bukittinggi maupun Gubernur selaku pemerintah provinsi.. ”⁶⁵

Dari hasil wawancara dari kedua informan, ada beberapa faktor yang peneliti temukan tentang bentuk perubahan sikap pemerintah Kabupaten Agam yang semulanya menyetujui peraturan pemerintah itu dan kemudian tidak mau melaksanakanya, yaitu :

- A. *Keluarnya Surat No. Tentang/SP-DPRD/AG-1995 tentang persetujuan perluasan wilayah Kota bukittinggi yang mengadopsi wilayah kabupaten Agam, sewaktu itu dilakukan dengan setengah hati, karena menyisakan banyak permasalahan krusial yang belum diselesaikan diantara kedua belah pihak pemerintahan.*
- B. *Penandatanganan tentang rencana persetujuan PP 84 tahun 1999 yang dilakukakan DPRD Agam beserta Bupati Agam tanggal 17 november 1995 karena mendapat tekanan kuat dari Gubernur Sumbar.*
- C. *Kesan tergesa gesanya pemerintahan kota bukittinggi dalam pelaksanaan PP 84 tahun 1999 telah mengabaikan beberapa isu-isu penting tentang rencana dan tindak lanjut perluasan kota salah satunya*

⁶⁴ Wawancara dengan Bapak Dr. Mochtar Naim, Di rumahnya, Tanggal 23 desember 2008

⁶⁵ Wawancara dengan Bapak Zakiruddin anggota DPRD Agam. Di Rumahnya tanggal 20 Januari 2009

adalah lahirnya Perda Nagari Bukittinggi No.9 Tahun 2003 Tentang ketentuan – ketentuan pokok pemerintahan nagari di wilayah perluas kota yang di sahkan berlakunya pada tanggal 13 maret 2003. Padahal secara konseptual dan yuridis PP 84 tahun 1999 belum berlaku secara utuh dalam artian serah terima nagari yang masuk dalam PP 84 belum dilakukan secara resmi.

Dari hasil uraian tersebut, peneliti menilai buruknya kerjasama yang terjalin antara pemerintah kota bukittinggi dan kabupaten agam sangat mempengaruhi pelaksanaan peraturan pemerintah tersebut, Karena secara legal pemerintah kabupaten Agam merubah sikapnya untuk tidak menjalankan kebijakan itu.lemahnya sanksi atau hukuman yang di beri oleh pembuat dan pengawas kebijakan pada pelaksana kebijakan dalm hal ini pemerintah kabupaten agam, telah membuat nasib PP ini makin tidak jelas keberadaanya. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau prespektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

D. Struktur Birokrasi Dalam Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 1999

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai komitmen untuk melakukannya. Implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena adanya *defisiensi* struktur birokrasi. Struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama

adalah struktur organisasi SOP, kedua adalah mekanisme berkaitan dengan pembagian kewenangan, hubungan antar unit-unit organisasi baik secara horizontal, diagonal, maupun secara vertikal.

Organisasi pelaksana yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau tersebar) akan menjadi distorsi dalam pelaksanaan kebijakan. Semakin terfragmentasi organisasi pelaksana semakin membutuhkan koordinasi yang intensif. Hal ini berpeluang terjadinya distorsi komunikasi yang akan menyebabkan gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan.

Keberhasilan implementasi kebijakan yang kompleks, perlu adanya kerjasama yang baik dari banyak orang. Oleh karena itu, fragmentasi organisasi (organisasi yang terpecah-pecah) dapat merintangangi koordinasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan yang kompleks. Adanya perubahan yang tidak diinginkan (perubahan-perubahan tidak seperti biasanya) menciptakan kebingungan yang semua itu akan mengarah pada pelaksanaan kebijakan yang menyimpang dari tujuan semula yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dalam Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 1999 ini arahan tentang acuannya adalah inmendagri nomor 1 tahun 2008 tentang penyelesaian permasalahan pelaksanaan Peraturan pemerintah nomor 84 tahun 1999 tentang perluasan wilayah kota bukitinggi dengan kabupaten agam kemudian di arahkan lebih detail oleh Gubernur Sumatera Barat dengan Keputusan Gubernur No 420/353/2008 tentang pembentukan Tim pengarah dan Pelaksana Realisasi PP. No.84 Tahun 1999, instansi yang di tunjuk dalam pelaksanaan peraturan

pemerintah ini sudah peneliti paparkan dalam pembahasan sumber daya yang di libatkan dalam pelaksanaan PP tersebut. Adapun tugas atau wewenang yang di berikan kepada Tim Pengarah dan pelaksana PP 84 Tahun 1999 menurut keputusan gubernur sumbar sebagai berikut :

Tim Pengarah

1. Mendorong dan Memotivasi seluruh elemen terkait dalam rangka percepatan pelaksanaan perluasan Kota Bukittinggi.
2. Menyusun dan menetapkan mekanisme pentahapan pelaksanaan kegiatan ini secara terpadu dan komprehensif.
3. mengawasi dan mengakomodir kinerja Tim Pelaksana dalam melaksanakan kegiatan ini.
4. menerima dan menganalisa laporan Tim Pelaksana untuk ditindak lanjuti.
5. Mewujudkan suasana yang kondusif aman dan terkendali dikedua daerah.
6. dan lain-lain yang dirasa perlu

Tim Pelaksana

1. Menyiapkan bahan bahan dan data pendukung yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan PP No. 84 Tahun1999.
2. Melakukan Koordinasi dengan Pemda Kabupaten Agam, Kota Bukittinggi serta dengan Pemerintah Pusat melalui Departemen Dalam Negeri dalam rangka pelaksanaan kegiatan.
3. Menyusun Jadwal pentahapan pelaksanaan PP No. 84 Tahun 1999

4. Melaksanakan PP No. 84 Tahun 1999 dan Inmendagri No. 1 tahun 2008.
5. melaporkan hasil kerja Tim Kepada Gubernur melalui Tim Pengarah.

Bagian yang terpenting dalam organisasi kebijakan adalah adanya SOP. Kegunaan SOP merupakan suatu pedoman tertulis yang dipergunakan untuk menggerakkan pelaksana dalam pembagian tugas agar organisasi yang dijalankan efektif sehingga tujuan yang ditetapkan dapat terealisasikan. Kegunaan SOP pada Tim Pengarah dan Tim Pelaksana realisasi PP no. 84 tahun 1999 adalah. *Pertama*, agar pelaksana menjaga konsistensi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, *kedua* agar mengetahui dengan jelas peran dan fungsi tiap-tiap posisi dalam organisasi, *ketiga* memperjelas alur tugas, wewenang dan tanggung jawab setiap aparatur pelaksana, *keempat* untuk menghindari kegagalan/kesalahan, keraguan.

Dari hasil penelitian di lapangan SOP yang menjadi pedoman peraturan pemerintah ini adalah Keputusan Gubernur No 420/353/2008. Mengenai Tugas dan wewenang yang di berikan sudah sangat jelas. Namun kenyataannya di lapangan sangat berbeda seperti apa yang diarahkan. Pemerintahan Kabupaten Agam tidak mau menjalankan fungsi dalam instruksi maupun wewenang yang di berikan oleh pemerintah tingkat provinsi, kenyataan ini di jelaskan oleh Biro pemerintahan dan Kabag otonomi daerah yang mengatakan Bahwa :

“ Bupati dan DPRD Agam belum menjalankan instruksi menteri dalam negeri itu meskipun gubernur telah menunjuk mereka sebagai salah satu tim pelaksana dari PP tersebut, penolakan mereka tentang hal ini bukan masalah mengenai tugas atau wewenang mereka sebagai pelaksana peraturan tapi, faktor lain seperti hal pernyataan mereka bahwa masyarakat Agam khususnya di daerah perluasan

Menolak untuk di laksanakan PP tersebut, memang menteri dalam negeri pernah mengisyaratkan melalui PP ini bisa di jalankan meski harus tanpa tanda tangan DPRD Agam, tapi Pemerintah Kota bukittinggi takut melaksanakannya karena tidak sesuai dengan PP 84 tahun 1999..”⁶⁶

Dari hasil wawancara tersebut peneliti kemudian meminta kejelasan dari salah satu anggota DPRD Agam:

“Bukan kami tak paham apa yang di maksudkan oleh pemerintah pusat maupun gubernur tentang isi inmendagri tersebut, Cuma saja permasalahannya bukan mengenai itu. Kami tak mau melaksanakan itu karena faktanya masyarakat menolak PP tersebut.. selaku perpanjangan tangan dari masyarakat kami bertekad tidak akan menjalankan instruksi maupun arahan dari Gubernur Sumbar, silahkan saja mereka untuk menjalankan PP ini tanpa persetujuan dari DPRD Agam ataupun Bupati kami tidak mau menerima akibatnya nanti kalau terjadi konflik di daerah perluasan kota bukittinggi”⁶⁷

Sampai sekarang arahan tentang standar operasi peraturan itu belum bisa dilaksanakan karena belum adanya kesepakatan dengan pemerintahan Kabupaten Agam. Meskipun apa yang di maksud sudah sangat jelas dalam SOP tersebut namun tidak efektifnya tim yang di bentuk untuk menjalankan kebijakan itu sangat mempengaruhi dalam proses pelaksanaan peraturan pemerintah itu. Sudah sangat jelas pemerintah Kabupaten Agam bersikukuh untuk menolak PP 84 tahun 1999 dengan alasan aspirasi dari masyarakat namun pemerintah masih memaksakannya untuk menjadi pelaksana dari kebijakan ini. Hal ini tentu akan menambah perdebatan di kalangan pelaksana itu sendiri.

⁶⁶ Wawancara dengan Ibuk ErnaWinda Kabid Pemerintahan dan Otonomi Daerah, di Gubernur Sumatera Barat. Tanggal, 5 Januari 2009

⁶⁷ Wawancara dengan Bapak Zakiruddin anggota DPRD Agam. Di Rumahnya tanggal 20 Januari 2009

BAB VI

KESIMPULAN

A. Kesimpulan

1. Aspek Komunikasi Yang Terjalin Di Dalam Pelaksanaan PP No. 84 Tahun 1999

Permasalahan proses komunikasi disini merupakan hal yang sangat penting untuk menentukan tujuan sebuah kebijakana meliputi 3 sub komponen. *Transmisi* (Sosialisasi) program kebijakan belum optimal. Selama ini sosialisasi PP No. 84 hanya pada segelintir orang dan tidak menyentuh unsur- unsur dalam masyarakat. Kesan yang didapat masyarakat hanya tentang pelaksanaan tapi apa yang didapat dibalik pelaksanaan tersebut masih samar. *Clarity* (Kejelasan Persoalan), Pelaksana implementasi PP No. 84. belum dapat memberikan penjelasan yang meyakinkan masyarakat ketika kebijakan ini menimbulkan perdebatan panjang hal ini menyebabkan masyarakat mudah terprovokator oleh pihak lain dalam menyikapi PP tersebut. *Consistency* (konsisten), Persoalan PP No 84 1999 ini telah memperlihatkan sikap plin plan atau ambigu dari pelaksana sehingga PP ini hanya perdebatan dalam kurang lebih satu darsawarsa, ini menyangkut apa hambatan yang ada dari penerima kebijakan dan hingga sikap dari pelaksana itu sendiri.

2. Keberadaan Sumber Daya Yang Dilibatkan Dalam Pelaksanaan PP No. 84 Tahun 1999

Staf yang ditunjuk dalam pelaksanaan PP No. 84 Tahun 1999 belum dapat melaksanakan tugasnya secara optimal hal ini disebabkan ketidak pahamannya

dalam mengenal objek yang dijadikan penerima kebijakan. Ketika besarnya penolakan, staf yang ditunjuk tidak mampu bekerja sama dan cenderung untuk memaksakannya hingga terjadi perlawanan dari masyarakat. *Informasi, dan kewenangan*, ketika sumberdaya yang dilibatkan dalam pelaksanaan PP No. 84 Tahun 1999 telah mendapat gambaran dan fenomena terhadap proses implementasi kebijakan PP ini namun sering sekali mereka sulit untuk mengembangkan kewenangannya dan cenderung bersikap spekulatif dalam menginterpretasikan sebuah informasi yang dia dapati.

3. Disposisi (Watak Atau Sikap) Para Pelaksana PP No. 84 Tahun 1999

Masalah watak atau sikap implementor dalam menjalankan implementasi merupakan hal yang mempengaruhi aspek komunikasi dan struktur birokrasi serta sumber daya yang dilibatkan dalam proses implementasi PP No. 84 Tahun 1999 ini, hal ini dikarenakan karena banyaknya pihak yang dilibatkan sebagai pelaksana hingga membuat interpretasi dalam menjalankan tugasnya tidak sesuai dengan komitmen yang telah menjadi tujuan bersama. Perbedaan sikap anggota DPRD Agam yang bersikukuh untuk menolak PP ini mendapat pandangan negatif dari gubernur dan pemerintah pusat, karena DPRD Agam merupakan pihak yang ditunjuk untuk melaksanakan Kebijakan ini.

4. Aspek Struktur Birokrasi Yang Menjadi Acuan Dalam Pelaksanaan PP No. 84 Tahun 1999.

Prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures atau SOPs*), dalam PP No. 84 telah ada acuan standar pelaksanaannya namun, hal yang menjadi kendala adalah lemahnya pengawasan dari pelaksana karena banyaknya pihak yang dilibatkan dalam realisasi PP ini, dimana antara satu implementor

tidak memiliki pandangan akan tujuan yang sama. Dalam hal ini hubungan antara pemerintah Bukittinggi dengan kabupaten agam dalam permasalahan PP 84 cenderung bertentangan. *Fragmentasi* (mekanisme pembagian atau penyebaran tanggung jawab untuk wilayah kebijakan antar unit organisasi), kurangnya rasa tanggung jawab untuk melaksanakan PP No. 84 tahun 1999 ini antara pelaksana kebijakan untuk mengemban tugasnya hal ini disebabkan keterwakilan implementor memiliki pandangan yang berbeda.

B. Saran

Soal Peraturan Pemerintah No 84 Tahun 1999 Tentang Perubahan Batas wilayah Kota Bukittinggi mestinya tidak dibicarakan lagi. Sudah harus dikubur. sejak awal PP 84 telah ditolak oleh masyarakat Agam maupu Pemerintah Bukittinggi. Secara formal, DPRD Agam dan Bupati Agam didukung oleh masyarakat, menolak PP 84. Perluasan kota Bukittinggi pada awalnya baik niatnya, tapi dalam perjalanannya sampai PP 84 tersebut diteken Habibie (presiden waktu itu) telah ditunggangi kepentingan politik dan kepentingan elit politik.

Jadi, perluasan kota Bukittinggi tidak lagi menjadi sesuatu yang penting dibicarakan dan dilakukan. Akan lebih baik, bagaimana Kota Bukittnggi dan Agam membangun kerjasama dalam berbagai bidang seperti; infrastruktur, pariwisata, pendidikan, kesehatan dan bidang lain yang potensial untuk keuntungan bersama dua daerah/masyarakat ini. Artinya, kerjasama tersebut diawali dengan membuat planning bersama.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfan Miko, dkk, 2005. *Pembangunan dan Perubahan Sosial Budaya, Jurnal dalam 70 tahun Abdul Aziz Shaleh*. Padang: Universitas Andalas Pers
- Budiardjo, Miriam, 1996. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Utama, Jakarta
- Bungin, Burhan, 2003. *Analisisa Data Penelitian Kualitatif*. PT. Raja Grafindo Persada Jakarta
- Dwiyanto, Agus, 2005. *Mewujudkan Good Governance melalui pelayanan Publik*, Gajah mada University Press, Jogjakarta
- Eddi Wibowo, Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2005. “*Seni membangun Kepemimpinan Publik*”, Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada.
- Halim, Edyanus Herman, 2002. *Menangkap Momentum Otonomi Daerah*, Pekanbaru : UNRI Press
- Hidayat, Syarif, 2000. *Esensi Otonomi Daerah dalam Perspektif Politik*. Jakarta: Media Indonesia
- K. Yin Robert, 2000. *Studi Kasus Desain dan Metode*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Moleong, Lexy, 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung.