

FORMULASI KEBIJAKAN PENGGABUNGAN KELURAHAN DI KOTA PAYAKUMBUH PROVINSI SUMATERA BARAT: PELAJARAN MASA LALU DAN ARAH MASA DEPAN

Citra Firmadhani

Institut Pemerintahan Dalam Negeri
firmadhanicc@gmail.com

ABSTRACT

To date, the target of merging 34 sub-districts of the Payakumbuh Municipal Government has not been achieved, where the Payakumbuh City Government has only succeeded in merging from 76 into 62 villages. Why is the target of merging urban villages in Payakumbuh not being achieved? The author argues that at the level of policy formulation the merger of kelurahan in Payakumbuh City is a crucial factor in not achieving the plan for merging kelurahan. This article seeks to analyze in depth how the policy formulation in the past is then used as a lesson to determine future directions to achieve an effective policy formulation for merging kelurahan in Payakumbuh. To do so, this article seeks to answer three main problems, namely how the effectiveness of the policy formulation for merging urban villages in Payakumbuh City in facilitating the implementation of regional regulations on merging urban villages, what factors hinder the implementation of the policy formulation activities for merging urban villages in Payakumbuh City, and what will be done to overcome obstacles in implementing the policy formulation for merging urban villages in Payakumbuh City. Using qualitative methods, this article finds that the policy formulation has not been effective. Inhibiting factors in this context are the lack of common perceptions between the government and the community, the absence of an agreement on the naming of the new kelurahan, and socialization activities that have not touched the community as a whole. Efforts made to overcome these inhibiting factors were involving community leaders in socialization activities, the government did not intervene at all and left it entirely to the community regarding the naming of new kelurahan, and the government made promises to carry out physical development, such as building roads and bridges.

Keywords: Local Government Administration, Merging Kelurahan, Local Autonomy

ABSTRAK

Sampai dengan saat ini, target penggabungan 34 kelurahan Pemerintah Kota Payakumbuh belum tercapainya, dimana Pemerintah Kota Payakumbuh baru berhasil melakukan penggabungan dari 76 kelurahan menjadi 62 kelurahan. Mengapa target rencana penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh tidak tercapai? Penulis berpendapat bahwa pada tataran formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh menjadi faktor krusial dari tidak tercapainya

rencana penggabungan kelurahan. Artikel ini berusaha untuk menganalisa secara mendalam tentang bagaimana formulasi kebijakan di masa dahulu yang selanjutnya dijadikan sebuah pelajaran untuk menentukan arah di masa mendatang untuk mencapai formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh yang efektif. Untuk melakukannya, artikel ini berusaha menjawab tiga permasalahan pokok, yaitu bagaimana efektivitas formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh dalam memperlancar terlaksananya peraturan daerah tentang penggabungan kelurahan, faktor apa yang menghambat terselenggaranya kegiatan formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh, dan paya apa yang akan dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam penyelenggaraan formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh. Dengan menggunakan metode kualitatif, artikel ini menemukan bahwa formulasi kebijakan belum berjalan efektif. Faktor penghambat dalam konteks ini adalah belum adanya kesamaan persepsi antara pemerintah dan masyarakat, belum adanya kesepakatan penamaan kelurahan baru, dan kegiatan sosialisasi yang belum menyentuh masyarakat secara keseluruhan. Upaya yang dilakukan dalam mengatasi faktor penghambat tersebut adalah dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat dalam kegiatan sosialisasi, pemerintah tidak melakukan intervensi sama sekali dan menyerahkan sepenuhnya kepada masyarakat terkait penamaan kelurahan baru, dan pemerintah memberikan janji untuk melakukan pembangunan fisik, seperti pembangunan jalan dan jembatan.

Kata kunci: Administrasi Pemerintahan Daerah, Penggabungan Kelurahan, Otonomi Daerah

PENDAHULUAN

Otonomi daerah yang telah dicanangkan oleh Indonesia sejak 1998 menuntut pemerintah daerah harus cepat tanggap dalam upaya memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Pelayanan tersebut dilakukan melalui organisasi-organisasi perangkat daerah yang telah memiliki tugas pokok dan fungsinya masing-masing, atau dengan kata lain fungsi pemerintahan dilaksanakan hingga menyentuh tingkat kelurahan.

Kelurahan sebagai perangkat daerah kabupaten/kota yang dibentuk di wilayah kecamatan merupakan organisasi ujung tombak yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat serta mengetahui dengan pasti keadaan dan kebutuhan masyarakatnya. Peranan kelurahan dalam melaksanakan pelayanan masyarakat, kemudian dengan posisi

sebagai ujung tombak tersebut, maka proses pembentukannya harus dilaksanakan sesuai ketentuan dan mekanisme yang telah ditetapkan.

Wilayah yang akan dibentuk menjadi sebuah kelurahan tentu memiliki persyaratan yang harus dipenuhi. Hal ini telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Kelurahan Pasal 4 dan 5 disebutkan bahwa pembentukan kelurahan sekurang-kurangnya memenuhi syarat: a) jumlah penduduk, b) luas wilayah, c) bagian wilayah kerja, d) sarana dan prasarana pemerintahan.

Ketentuan terkait jumlah penduduk dalam pembentukan kelurahan telah ditetapkan batasan-batasannya yaitu sebagai berikut:

- a. Wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 4.500 jiwa atau 900 KK.

- b. Wilayah Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 2.000 jiwa atau 400 KK.
- c. Wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, dan Papua paling sedikit 900 jiwa atau 180 KK.

Selain itu wilayah kelurahan ditetapkan batasan-batasan luas wilayahnya sebagai berikut:

- a. Jawa dan Bali paling sedikit 3 km².
- b. Sumatera dan Sumatera paling sedikit 5 km².
- c. Kalimantan, NTT, NTB, Maluku, dan Papua paling sedikit 7 km².

Lebih lanjut suatu kelurahan juga perlu didukung dengan fasilitas-fasilitas pendukung, yang mana dimaksudkan guna kelancaran aktivitas kegiatan organisasi maupun akses masyarakat yang akan mengurus kebutuhan administrasi atau kebutuhan layanan ke kantor kelurahan. Untuk itu diperlukan sarana dan prasarana pemerintahan kelurahan sebagai berikut:

- a. Memiliki kantor pemerintahan.
- b. Memiliki jaringan penghubung yang lancar.
- c. Sarana komunikasi yang memadai.
- d. Fasilitas umum yang memadai.

Bagian wilayah kerja sebagaimana dimaksud adalah wilayah yang dapat dijangkau dalam meningkatkan pelayanan dan pembinaan masyarakat.

Persyaratan tersebut tentu saja harus dipenuhi guna berdirinya serta penggabungan atau penghapusan kelurahan yang ideal. Hal ini sesuai dengan kriteria yaitu untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan, dan memberdayakan masyarakat dalam rangka mempercepat

terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Sejauh ini, Pemerintah Kota Payakumbuh telah melakukan penggabungan kelurahan yaitu dari 76 kelurahan menjadi 62 kelurahan di tahun 2016. Penggabungan tersebut dilakukan dengan dasar Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan. Namun demikian, penggabungan atau penghapusan kelurahan di Kota Payakumbuh masih ditemui adanya kendala berupa penolakan dari masyarakat yang tidak menghendaki adanya penggabungan kelurahan. Hal ini berdampak pada tidak tercapainya target penggabungan 34 kelurahan. Sebagaimana informasi dari Kepala Bagian Tata Pemerintahan Kota Payakumbuh bahwa 34 kelurahan yang akan digabung yaitu Kelurahan di Kecamatan Payakumbuh Barat yang menjadi sasaran sosialisasi yakni kelurahan Padang Tinggi, Piliang, Parik Rantang, Parak Batuang, Nunang, dan Daya Bangun. Di Kecamatan Payakumbuh Utara yakni Kelurahan Talawi, Balai Batuang, Tanjung Anau, Taruko, Pasia, Muaro, Koto Baru, Bunian, Balai Baru, Tarok, Padang Kaduduak, Cubadak, Aia dan Napar. Sementara Kecamatan Payakumbuh Timur meliputi Kelurahan Padang Tiakar Hilir, Padang Tiakar Mudik, Sicincin Hilir, Sicincin Mudik, Bodi, Padang Alai, Balai Jariang, Balai Batimah, Balai Nan Tuo, Ranah, dan Koto Baru Payobasuang.

Mengapa target rencana penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh tidak tercapai? Penulis berpendapat bahwa pada tataran formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh

berdasarkan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan menjadi faktor krusial dari tidak tercapainya rencana penggabungan kelurahan. Formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh mengalami kendala berupa penolakan dari masyarakat. Hal ini karena sulitnya menyamakan persepsi masyarakat antara wilayah hukum adat dengan wilayah administrasi, dan anggapan masyarakat bahwa dengan adanya penggabungan kelurahan akan menghilangkan historis dari penamaan kelurahan.

Disamping alasan di atas, penolakan yang muncul dikarenakan adanya kekhawatiran masyarakat akan penyatuan lembaga-lembaga yang ada, dimana dengan penggabungan kelurahan secara paralel lembaga kemasyarakatan juga akan bergabung. Kemudian masyarakat khawatir juga akan berkurangnya dana bantuan terhadap kelurahan karena ploting dana dianggap berdasarkan kelurahan. Setiap kelurahan yang telah ada dan terbentuk pasti memiliki asset yang digunakan untuk menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat, sehingga persoalan asset di masing-masing kelurahan juga menjadi pertimbangan bagi masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 26 dijelaskan bahwa masyarakat berhak secara lisan dan tulisan untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum,

kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, maupun diskusi. Masyarakat yang dimaksud tersebut adalah perorangan atau kelompok yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan tersebut. Kemudian untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan maka rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Pemerintah Kota Payakumbuh sampai dengan saat ini masih terus berupaya untuk melakukan penggabungan kembali beberapa kelurahan yang urung dilakukan di tahun 2016 demi mencapai kondisi ideal dari seluruh kelurahan yang ada di Kota Payakumbuh. Dengan demikian peneliti berusaha untuk menganalisa secara mendalam tentang bagaimana formulasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan berlangsung di masa dahulu pada tahun 2016 yang mengakibatkan tidak tercapainya target penggabungan kelurahan. Selanjutnya gambaran formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh di tahun 2016 tersebut dijadikan sebuah pelajaran untuk menentukan arah di masa mendatang untuk mencapai formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh yang efektif demi mencapai target penggabungan atau penghapusan kelurahan di Kota Payakumbuh.

Berdasarkan deskripsi di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan fokus berupa efektivitas formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota

Payakumbuh berdasarkan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh dengan pertanyaan penelitian berupa:

1. Bagaimana efektivitas formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh dalam memperlancar terlaksananya peraturan daerah tentang penggabungan kelurahan?
2. Faktor apa yang menghambat terselenggaranya kegiatan formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh?
3. Upaya apa yang akan dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam penyelenggaraan formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh?

KAJIAN PUSTAKA

Pemerintahan dan Kebijakan Publik

Menurut Ndraha (2003:5) pemerintahan adalah “sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa public dan layanan civil”. Sejalan dengan hal tersebut maka menurut Hamdi (2002:11-12) peran pemerintah adalah berhubungan pada area stabilisasi, alokatif, dan redistributif. Terkait dengan peran stabilisasi, dalam rangka mencapai ketertiban pemerintah berwenang dan memiliki kekuasaan membentuk suatu keputusan, peraturan ataupun kesepakatan untuk mencapai tujuan bersama. Sementara itu, keputusan (*decision*) menurut Budiardjo (2010:19)

merupakan “hasil dari membuat pilihan diantara beberapa alternatif, sedangkan pengambilan keputusan merupakan proses yang terjadi sampai keputusan itu tercapai. Keputusan-keputusan itu dapat menyangkut tujuan masyarakat, dapat pula menyangkut kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan itu”.

Disamping itu Cowan dalam Effendy (2010:60) menyatakan bahwa “pemerintahan terkait erat dengan kekuasaan atau *power*, pengambilan keputusan dan pengendalian suatu sistem dalam menggapai harapan dan tujuan berbangsa dan bernegara”. Selanjutnya menurut Budiardjo (2010:296) menyatakan bahwa “pemerintah dalam arti sempit yaitu badan eksekutif yang memiliki wewenang dalam beberapa bidang, salah satu bidang legislatif yaitu membuat rancangan undang-undang dan membimbingnya dalam badan perwakilan rakyat sampai menjadi undang-undang”.

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, maka pemerintah memiliki hak untuk membentuk aturan agar tercipta kondisi yang baik untuk memberikan pelayanan secara maksimal kepada masyarakat. Sehingga fungsi-fungsi pemerintah yang lainnya seperti pembangunan dan pemberdayaan dapat terlaksana dengan adanya regulasi yang baik tersebut.

Pemerintah dalam melaksanakan roda pemerintahannya dilakukan dengan membuat kebijakan-kebijakan publik. Proses kebijakan dilakukan dengan tahapan sebagai berikut (Dye, 2005:11):

1. Identifikasi masalah kebijakan
2. Penyusunan agenda

3. Perumusan kebijakan
4. Pengesahan kebijakan
5. Implementasi kebijakan
6. Evaluasi kebijakan

Dalam tahapan perumusan kebijakan ini dilakukan pengumpulan informasi, analisis, dan diseminasi; pengembangan - pengembangan alternatif; pembangunan koalisi dan advokasi; serta kompromi dan negosiasi keputusan (Ripley, 1985:14).

Efektivitas

Kata efektif merupakan kata yang berasal dari Bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan dengan baik. Efektivitas secara etimologis berasal dari kata *effectiveness* yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki pengertian keefektifan. Menurut Adisasmita (2011:4) “efektif diartikan mampu mencapai hasil sesuai dengan sasaran yang ditetapkan, yang diukur dengan cara membandingkan antara realisasi yang dicapai dengan target yang direncanakan”. Pendapat ahli ini menjelaskan bahwa efektivitas adalah kemampuan kelompok atau organisasi untuk mencapai target yang telah direncanakan dan menggambarkan tingkat perwujudan aksi-aksi untuk mencapai sasaran.

Hal tersebut di atas menggambarkan bahwa efektivitas berarti tercapainya segala sesuatu yang direncanakan terlepas dari konsep efisien. Dalam artian perencanaan tercapai namun terlepas dari pertimbangan dari segi waktu dan tenaga. Efektivitas merupakan gambaran dari sejauh mana keberhasilan organisasi dalam mencapai target yang telah ditentukan

dengan melibatkan atau menggunakan sumber daya yang ada pada organisasi tersebut.

Efektivitas dapat diukur dengan memperhatikan beberapa kriteria atau aspek-aspek. Adapun Duncan dalam Steers (1985:53) menjelaskan ukuran-ukuran dari efektivitas adalah:

a. Pencapaian tujuan

Keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan tahapan-tahapan.

b. Integrasi

Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi menyangkut proses sosialisasi.

c. Adaptasi

Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Untuk itu digunakan tolak ukur proses pengadaan dan pengisian tenaga kerja.

Berdasarkan teori di atas, peneliti menggunakan teori efektivitas dari Duncan untuk memahami efektivitas dari Sosialisasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan.

Efektivitas memiliki tiga dimensi, pertama pencapaian tujuan dengan tiga indikator yaitu tertampungnya aspirasi masyarakat, penyampaian informasi kepada masyarakat dengan tepat, dan terlaksananya peraturan daerah tentang pembentukan, penghapusan,

dan penggabungan kelurahan. Kedua, integrasi dengan tiga indikator yaitu masyarakat mengetahui perpindahan daerah administrative, partisipasi masyarakat dalam kegiatan sosialisasi, dan komunikasi interaktif dengan masyarakat. Ketiga, adaptasi dengan dua indikator yaitu kelengkapan fasilitas sosialisasi dan kapasitas tim sosialisasi.

Sosialisasi

Sosialisasi pada dasarnya adalah suatu bentuk kegiatan untuk memberitahukan atau memperkenalkan aturan atau hal-hal yang berlaku kepada orang-orang yang terdapat di lingkungan sosial tersebut. "Konsep sosialisasi oleh para ilmuwan sosial diartikan sebagai cara bagaimana anak-anak diperkenalkan pada nilai-nilai dan sikap-sikap yang dianut masyarakat, serta bagaimana

mereka mempelajari peranan-peranan yang diharapkan akan mereka jalankan kelak bila sudah dewasa". Masyarakat merupakan bagian penting dalam menjalankan pemerintahan, karena fungsi hakiki dari pemerintah salah satunya adalah pelayanan kepada masyarakat. Oleh sebab itulah, segala peraturan atau kebijakan yang diambil selayaknya diketahui oleh masyarakat itu sendiri. Salah satu cara agar masyarakat mengetahui peraturan tersebut adalah dengan melakukan sosialisasi terkait dengan peraturan yang akan diberlakukan.

Sosialisasi tidak hanya bertujuan agar masyarakat mengetahui tentang peraturan yang akan diberlakukan. Tetapi bertujuan pula agar pemerintah mendengarkan masukan dan pendapat dari masyarakat. Hal ini sejalan

Tabel 1. Operasionalisasi konsep dari efektivitas formulasi kebijakan penggabungan kelurahan

Konsep	Dimensi	Indikator
Efektivitas formulasi kebijakan penggabungan kelurahan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh	Pencapaian Tujuan	a. Tertampungnya aspirasi masyarakat b. Penyampaian informasi kepada masyarakat dengan tepat c. Terlaksananya Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh
	Integrasi	a. Masyarakat mengetahui perpindahan daerah administrative b. Partisipasi masyarakat dalam kegiatan sosialisasi c. Komunikasi interaktif dengan masyarakat
	Adaptasi	a. Kelengkapan fasilitas sosialisasi b. Kapasitas tim sosialisasi

dengan yang dikemukakan oleh Finze (2002:132) bahwa “pemimpin yang efektif harus mendengarkan mereka yang berada di garis depan dan mengandalkan informasi tersebut untuk mengambil keputusan yang bijaksana”.

Sehubungan dengan hal tersebut, masyarakat pun memiliki latar belakang dan pemahaman yang berbeda mengenai materi yang disosialisasikan sehingga menimbulkan reaksi yang berbeda pada situasi yang sama. Sosialisasi yang sukses pada dasarnya ditentukan oleh bagaimana cara pemerintah mengkomunikasikan peraturan yang akan ditetapkan kepada masyarakat. Operasionalisasi konsep dari efektivitas sosialisasi ini adalah sebagaimana tampak pada tabel 1 di atas.

Komunikasi

Kata komunikasi berasal dari Bahasa latin yaitu *communication* berasal dari perkataan *communis* yang berarti sama. Setiap kebijakan atau keputusan yang diambil selayaknya dapat diketahui oleh orang-orang yang terlibat untuk mensukseskan jalannya kebijakan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu menurut Edward dalam Syafri (2010:35) menyatakan bahwa “persyaratan pertama bagi efektivitas implementasi kebijakan adalah para pelaksana harus mengetahui apa yang seharusnya mereka lakukan. Sebab dengan cara demikian proses komunikasi antar sesamanya akan dapat berjalan dengan baik. Dalam proses komunikasi terkandung transmisi, konsistensi, dan kejelasan”. Sebagai aktivitas dimana tidak ada tindakan atau ungkapan yang diberi makna secara penuh, kecuali jika diidentifikasi oleh partisipan komunikasi yang terlibat”.

Makna tersebut secara umum dapat diartikan sebagai pemahaman bersama yang dimiliki oleh orang-orang yang berinteraksi dan melakukan komunikasi. Menurut Berlo dalam Erliana Hasan (2005:20) mengemukakan bahwa “... orang hanya dapat memperoleh makna yang sama, selama memiliki pengalaman yang sama, atau dapat mengantisipasi pengalaman yang sama”.

Sejalan dengan itu, Littlejohn dalam Ndraha (2003:469) mengungkapkan “sesuatu yang sehari-hari terlihat biasa, berubah menjadi teka-teki besar bagi seseorang begitu ia bernaksud mencari makna atau pengertian yang tersembunyi di dalam atau dibelakang sesuatu itu. Jadi komunikasi bertujuan mencari dan menemukan makna”.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka komunikasi dapat diartikan sebagai bentuk kegiatan yang melibatkan dua orang atau lebih dalam rangka menyampaikan pesan dan informasi antara komunikator dan komunikan. Namun dalam proses komunikasi sering kali timbul kendala. Hal ini sejalan dengan pendapat Reardon dalam Bungin (2006:257) yang menyebutkan bahwa “kendala utama dalam berkomunikasi adalah kita sering mempunyai makna yang berbeda terhadap lambing yang sama. Komunikasi seharusnya dipertimbangkan Menurut Erliana Hasan (2005:90) menyebutkan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi tercapainya komunikasi yang efektif yaitu:

1. Perbedaan latar belakang
2. Faktor Bahasa
3. Sikap pada waktu berkomunikasi
4. Faktor lingkungan

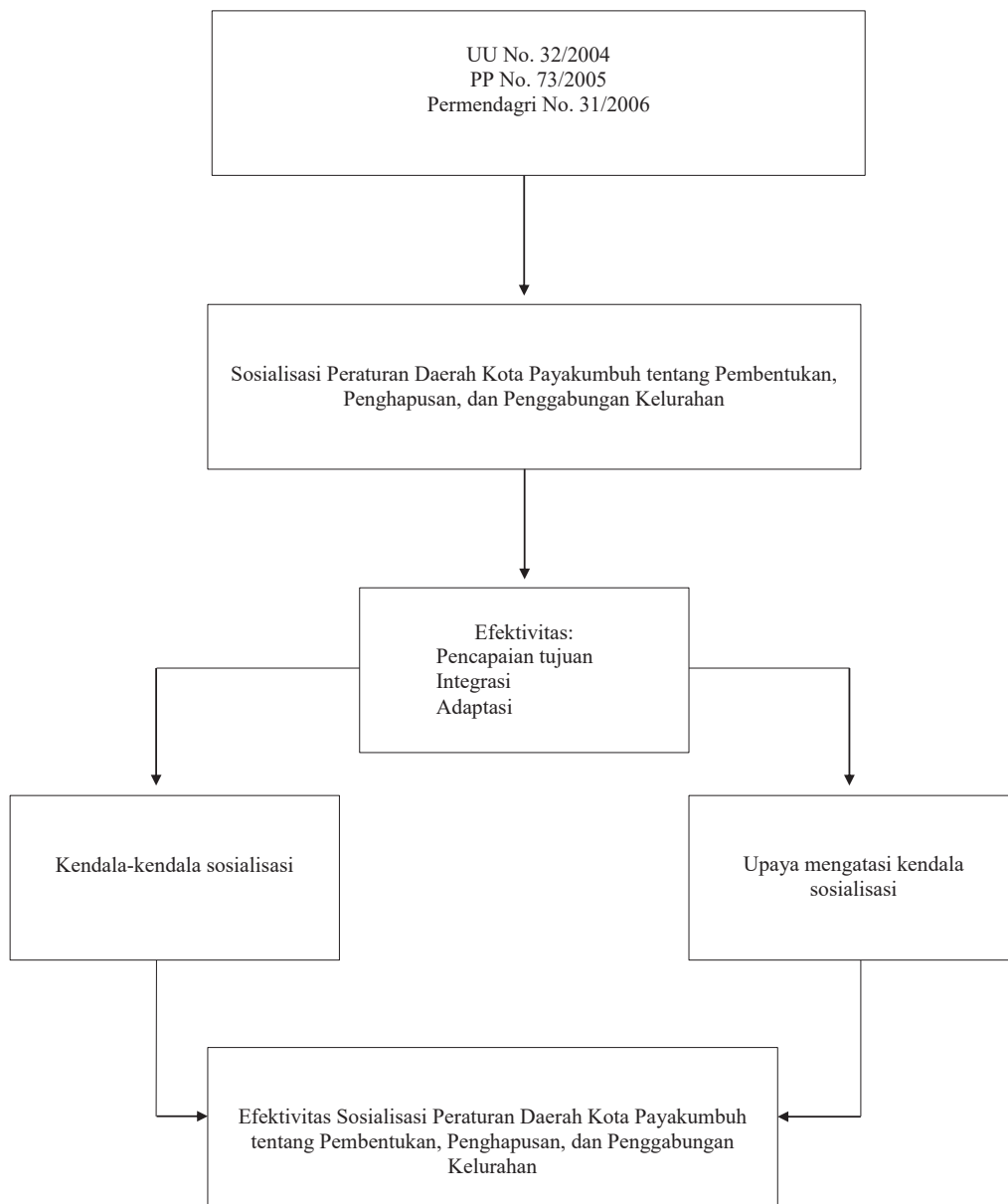
Sehubungan dengan hal tersebut, komunikasi memiliki peran dominan

dalam kehidupan manusia, sehingga menurut Erliana Hasan (2005:22) fungsi komunikasi adalah:

1. Mencapai pengertian satu sama lain
2. Membina kepercayaan
3. Merencanakan strategi
4. Melakukan pembagian pekerjaan

5. Melakukan aktivitas kelompok
6. Berbagi rasa

Berdasarkan pada berbagai konsep dan teori di atas, penulis dapat menuangkannya dalam sebuah kerangka pemikiran sebagaimana diilustrasikan dalam gambar sebagai berikut.



Gambar 1.
Kerangka Pemikiran

METODE PENELITIAN

Penelitian harus melalui metode dan cara-cara berfikir ilmiah sehingga dapat menghasilkan pengetahuan ataupun teori yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya mengenai permasalahan yang terjadi atau diteliti. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif dan analisis induktif.

Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah kegiatan formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh. Dalam penelitian ini digunakan sumber data sebagai berikut:

1. Person, data dan informasi ini dilakukan dengan teknik wawancara kepada informan. Sumber informan dalam penelitian ini adalah:
 - a. Kepala Bagian Pemerintahan 1 orang
 - b. Kepala Subbagian Sosial Kemasyarakatan 1 orang
 - c. Camat 4 orang
 - d. Ketua KAN 2 orang
 - e. Tokoh masyarakat 3 orang
2. Place, yaitu tempat mendapatkan sumber data dalam penelitian ini yang adalah di Kantor Sekretariat Daerah Kota Payakumbuh Bagian Tata Pemerintahan.
3. Paper, yaitu dokumen-dokumen dan semua data literatur yang berkaitan dengan formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh.

Peneliti menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut. Observasi terus terang dimana objek penelitian mengetahui bahwa peneliti sedang melakukan penelitian dari awal sampai akhir. Wawancara tak terstruktur dengan pedoman

wawancara berupa garis-garis besar pertanyaan. Dokumentasi dengan mempelajari arsip-arsip atau dokumen yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti. Sementara itu, instrumen dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri, dimana peneliti langsung terjun ke lapangan sendiri, mengumpulkan data, meneliti, menganalisis, dan membuat simpulan.

Pengukuran keabsahan data perlu dilakukan untuk memperoleh validitas suatu data dalam penelitian. Dalam penelitian ini digunakan teknik triangulasi untuk mengukur keabsahan data. Moleong (2011:330) menyatakan bahwa “triangulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu”. Teknik pengukuran keabsahan data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah teknik triangulasi sumber. Triangulasi dilakukan oleh penulis dengan membandingkan hasil wawancara dengan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

Analisis data dalam penelitian diperlukan dengan tujuan analisis data tersebut dapat memberikan arti atau makna yang berguna dalam menentukan masalah penelitian. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data dengan menggunakan analisis model interaktif yang telah dikembangkan oleh Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2009:247) dengan langkah-langkah analisis berupa:

- a. Reduksi data
Perangkuman dengan cara melakukan pemilahan aspek-aspek

pokok dengan berfokus pada hal-hal penting dan berusaha mencari pola dan temanya. Data lapangan yang telah penulis lakukan reduksi akan mempermudah dalam melakukan penyajian data.

b. Penyajian data

Langkah penyajian data merupakan langkah kedua dalam teknik analisis ini setelah reduksi data. Penyajian data atau display data diimplementasikan dengan cara menguraikan data-data yang telah direduksi kedalam paragraph-paragraf yang dilengkapi dengan bagan, hubungan antar kategori, dan sejenisnya.

c. Menarik simpulan atau verifikasi

Merupakan tahapan akhir dalam teknik analisis ini. Dalam tahapan ini peneliti akan sampai pada tahapan penemuan baru berdasarkan data-data lapangan yang telah dikumpulkan dan dianalisis. Temuan tersebut dapat berbentuk gambaran atau deskripsi dari objek tertentu.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dengan berlandaskan pada konsep efektivitas milik Duncan yang memiliki dimensi pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi, peneliti melakukan analisa tentang bagaimana efektivitas penyelenggaraan kegiatan sosialisasi dalam memperlancar terlaksananya peraturan daerah tentang penggabungan kelurahan.

Pencapaian tujuan

Menurut Duncan keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Dalam kegiatan formulasi kebijakan

penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh, dilaksanakan sosialisasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan secara bertahap mulai dari tingkat kota, kemudian dilaksanakan sosialisasi di tingkat kecamatan (dirangkaikan dengan musrenbang kecamatan), selanjutnya sosialisasi di tingkat kelurahan (dirangkaikan dengan musrenbang kelurahan). Hasil analisa pencapaian tujuan dari sosialisasi ini adalah:

Aspirasi masyarakat

Dalam pelaksanaannya terjadi interaksi antara pihak pemerintah dan masyarakat. Berdasarkan hasil wawancara dengan KAN Koto Nan Gadang, menyatakan bahwa masyarakat Kota Payakumbuh masih memegang teguh adat istiadat yang ada, masih menghormati niniak mamak dan pemuka masyarakat. Oleh sebab itu primordialisme masih tinggi dan cara untuk memecahkan masalah melalui musyawarah masih menjadi cara yang paling diutamakan.

Musyawarah ini bertujuan untuk menyatukan kesepakatan dan menampung aspirasi masyarakat sehingga sasaran akhirnya adalah mampu meyakinkan masyarakat atas kebijakan yang akan diambil. Pada saat sosialisasi, ada beberapa aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada pemerintah Kota Payakumbuh. Agar penggabungan kelurahan tidak mengubah wilayah adat yang telah ada. Mengembalikan nama jalan menjadi nama-nama yang menggambarkan wilayah adat. Hal ini dimaksudkan agar *history* atau sejarah terbentuknya suatu wilayah tidak hilang. Tidak tanggung-

tanggung, KAN Koto Nan Gadang juga mengunjungisanak saudara yang berada diperantauan untuk mengabarkan akan diadakannya penggabungan kelurahan oleh pemerintah Kota Payakumbuh. Sehingga aspirasi saudara yang berada di perantauan juga dapat tersalurkan dengan baik.

Sosialisasi dilaksanakan di Kecamatan Payakumbuh Utara, Kecamatan Payakumbuh Selatan, Kecamatan Payakumbuh Barat, dan Kecamatan Payakumbuh Timur, dan dilanjutkan di kelurahan-kelurahan yang menjadi target penggabungan kelurahan. Hal-hal terkait penggabungan kelurahan seperti nama kelurahan baru, atau kelurahan yang akan terbentuk setelah penggabungan kelurahan, asset kelurahan, dan lembaga-lembaga kelurahan ditentukan atau diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat. Dengan demikian masyarakat bebas menentukan dan membentuk nama, kantor, dan LPM dengan musyawarah dan kesepakatan bersama.

Penyampaian informasi kepada masyarakat dengan tepat

Pemerintah dalam hal ini bertindak sebagai komunikator dan fasilitator yang memberikan informasi mengenai penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh. Berdasarkan wawancara dengan Kepala Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Payakumbuh tentang penggabungan kelurahan, menyatakan bahwa Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan pada dasarnya bertujuan untuk menciptakan kondisi pemerintahan yang baik di wilayah kelurahan sesuai dengan peraturan yang

berlaku. Seperti pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan. Untuk menghindari kekhawatiran dari masyarakat terkait pendanaan dan bantuan, pemerintah membuat *scoring system* dan menentukan tipe-tipe kelurahan berdasarkan hasil dari penilaian tersebut. Kemudian pendanaan dan bantuan bagi masyarakat tentu bergantung dari tipe-tipe kelurahan hasil dari *scoring system*.

Penilaian kelurahan yang kemudian menghasilkan tipe-tipe kelurahan menggunakan *scoring system*. Karena jika Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan diterapkan begitu saja tanpa adanya *scoring system*, maka Kota Payakumbuh dapat dinyatakan tidak layak untuk berdiri. Dengan luas Kota payakumbuh yaitu 80,43 km² dan berdasarkan luas wilayah 5 km² maka Kota Payakumbuh sejatinya hanya memiliki 16 kelurahan. Hal ini tentu saja menjadikan Kota Payakumbuh tidak proporsional untuk berdiri mengingat syarat berdirinya kota menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah minimal memiliki 4 kecamatan dengan jumlah kelurahan per kecamatan adalah sekurang-sekurangnya 5 kelurahan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008.

Untuk itulah Pemerintah Kota Payakumbuh menggunakan *scoring system* agar dapat menentukan layak untuk tidaknya sebuah kelurahan untuk berdiri, menentukan jumlah pegawai dan menentukan anggaran yang harus disediakan untuk kelurahan dengan tipe-tipe yang telah ditetapkan.

Terlaksananya Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan

Beberapa faktor penyebab kegagalan menurut Suharto (2005:137) diantaranya adalah kebijakan top down yang hanya melibatkan kelompok tertentu. Berdasarkan wawancara yang peneliti lakukan dengan Kepala Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Payakumbuh menyatakan bahwa dalam pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan memang dari pihak pemerintah sendiri mengalami beberapa tantangan. Dari segi penataan pegawai, penataan ulang kependudukan, kemudian persoalan mengkomunikasikan kebijakan ini dengan masyarakat. Namun pemerintah berupaya semaksimal mungkin agar peraturan daerah ini dapat berjalan dengan baik dan mengatasi persoalan yang ada. Dari persoalan terkait penataan pegawai, seperti jabatan lurah, kamu telah melakukan rapat dengan Kepala Bagian Kepegawaian Daerah untuk menempatkan dalam eselon yang sama di tempat lain. Berhubungan undang-undang Aparatur Sipil Negara telah berlaku dan otomatis batas usia pensiun pegawai diperpanjang, maka kemungkinan ada lurah yang non job. Hal ini sebetulnya membawa dampak positif karena mereka akan berupaya meningkatkan kinerja untuk mempertahankan posisi mereka. Namun pada dasarnya tidak ada penolakan-penolakan yang terjadi di kalangan pegawai negeri sipil terkait dengan penggabungan kelurahan ini.

Untuk menghindari kegagalan dari pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor

7 Tahun 2013, pemerintah melakukan sosialisasi kepada masyarakat dengan melibatkan tokoh masyarakat. Cara yang dilakukan yaitu dengan musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama. Dengan demikian masyarakat telah mengetahui informasi yang ada dan telah menyepakati peraturan daerah tersebut, yang mana dalam hal ini ditindaklanjuti dengan dilaksanakannya salah satu tahapan yaitu penandatanganan berita acara kesepakatan pelaksanaan penggabungan kelurahan di beberapa kelurahan yang akan digabungkan. Sesuai dengan Langkah selanjutnya pemerintah Kota Payakumbuh akan membuat rancangan peraturan daerah terkait dengan pembentukan kelurahan baru yang merupakan penggabungan dari kelurahan-kelurahan yang telah bersepakat untuk digabungkan.

Namun dari beberapa rencana pemerintah Kota Payakumbuh untuk menggabungkan kelurahan yang belum memenuhi persyaratan, ada beberapa kelurahan yang belum memenuhi persyaratan dan ada beberapa kelurahan yang belum sepakat untuk digabungkan. Sehingga menghambat terlaksananya tindak lanjut dari Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan. Kelurahan yang belum sepakat untuk digabungkan tersebut antara lain adalah Kelurahan Parit Rantang, Kelurahan Parak Batuang, Kelurahan Balai Jariang, dan Kelurahan Bunian.

Kelurahan Parit Rantang dan Kelurahan Parak Batuang belum bisa digabungkan karena belum mencapai kesepakatan tentang nama bagi kelurahan yang baru nantinya. Selanjutnya Kelurahan Balai Jariang

dan Kelurahan Bunian menolak untuk digabungkan karena kerap terjadi perselisihan antara dua kelurahan tersebut. Persoalan-persoalan yang terjadi seperti yang telah digambarkan tersebut tentunya dapat mengganggu terlaksananya Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 7 Tahun 2013.

Integrasi

Integrasi oleh Duncan diartikan sebagai pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya dalam tahapan formulasi kebijakan ini. Sehingga integrasi menyangkut dengan proses formulasi kebijakan dapat dianalisa dengan data-data yang diperoleh dari lapangan sebagai berikut:

Masyarakat mengetahui perpindahan daerah administratif

Formulasi kebijakan yang didalamnya terdapat kegiatan sosialisasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan dilaksanakan pada tingkat kota, kecamatan, dan kelurahan. Pada tingkat kota dihadiri oleh pejabat dari SKPD terkait, Ketua KAN (Kerapatan Adat Nagari), dan tokoh-tokoh masyarakat. Kemudian pada tingkat kecamatan dan kelurahan dirangkaikan dengan kegiatan musrenbang kecamatan dan musrenbang kelurahan di masing-masing wilayah yang akan digabungkan.

Namun masih ada masyarakat yang belum mengetahui tentang penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh. Karena informasi yang

telah disampaikan hanya beredar dikalangan tokoh-tokoh masyarakat dan belum mencapai lapisan masyarakat pada umumnya. Berdasarkan wawancara dengan salah seorang warga Kelurahan Nunag di Kecamatan Payakumbuh Barat menyatakan bahwa mengenai penggabungan Kelurahan Nunang dengan Kelurahan Daya Bangun belum mengetahui meskipun yang bersangkutan aktif di berbagai kegiatan sosial di kelurahan.

Sosialisasi yang ada belum berjalan secara berkelanjutan dan intensif. Hal inilah yang menyebabkan informasi mengenai penggabungan wilayah kelurahan dan perpindahan wilayah administrasi belum diketahui oleh masyarakat. Karena informasi yang ada hanya beredar di kalangan tokoh-tokoh masyarakat, belum menyentuh kalangan masyarakat pada umumnya. Oleh sebab itulah sosialisasi dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung, dan dalam bentuk formal maupun dalam pergaulan sehari-hari.

Partisipasi masyarakat dalam kegiatan sosialisasi

Kota Payakumbuh merupakan wilayah yang masih memegang teguh nilai-nilai budaya Minangkabau termasuk asal usul terbentuknya suatu daerah. Terbukti dengan adanya KAN (Kerapatan Adat Nagari) yang merupakan lembaga pengawasan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan adat dan budaya Minangkabau. Oleh karena itulah dalam sosialisasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan, pemerintah melibatkan tokoh-tokoh masyarakat, niniak mamak, dan ketua

KAN tersebut agar sosialisasi dapat berjalan dengan baik.

Berdasarkan wawancara dengan Camat Payakumbuh Selatan menyatakan bahwa kegiatan sosialisasi yang dilaksanakan oleh pemerintah Kota Payakumbuh terkait dengan dirumuskannya Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan pada dasarnya berjalan dengan baik. Masyarakat yang hadir berasal dari tokoh-tokoh masyarakat yang ada di wilayah kecamatan dan kelurahan, baik itu niniak mamak, bundo kanduang, cadiak pandai, dan ketua KAN. Dalam pelaksanaan sosialisasi pun tokoh-tokoh yang hadir menyumbangkan pemikiran dan mengemukakan pendapat mereka, sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan bagi masyarakat. Oleh karena itu undangan yang datang tidak hanya berpartisipasi secara fisik, namun juga secara mental dan fikiran dengan memberikan usulan dan pendapat terkait dengan pembentukan peraturan daerah ini.

Dengan demikian dapat ditarik benang merah bahwa partisipasi masyarakat dalam kegiatan sosialisasi berjalan dengan baik, meskipun belum melibatkan seluruh elemen masyarakat atau masih terbatas pada tokoh-tokoh adat.

Komunikasi interaktif dengan masyarakat

Komunikasi interaktif bertujuan untuk menciptakan pemahaman bersama. Berdasarkan wawancara dengan Ketua KAN (Kerapatan Adat Nagari) menyatakan bahwa pemerintah

mengundang tokoh-tokoh masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan sosialisasi. Selama sosialisasi berlangsung, pemerintah melakukan komunikasi yang baik dengan masyarakat. Pihak pemerintah menyampaikan maksud serta tujuan diadakannya pembentukan, penghapusan, dan penggabungan kelurahan dan kami mendukung penuh tujuan dari pemerintah tersebut untuk menciptakan suasana yang kondusif bagi pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya selaku wali adat sangat menghargai sikap pemerintah dengan mengajak masyarakat dalam menentukan arah kebijakan melalui musyawarah karena itulah inti dari budaya Minangkabau. Mengenai penamaan dan persoalan lainnya dalam penggabungan kelurahan, pemerintah memberikan kesempatan bagi tokoh masyarakat untuk mengungkapkan pendapat. Sehingga tercipta komunikasi dan hubungan yang baik antara wali adat dan pemerintah.

Dalam kegiatan sosialisasi terjadi komunikasi antara pihak pemerintah dan tokoh-tokoh masyarakat terkait penggabungan kelurahan. Pemerintah menyampaikan peraturan-peraturan mengenai syarat-syarat pembentukan kelurahan, mengenai *scoring system*, dan mengenai data-data hasil penilaian kelurahan berdasarkan *scoring system*. Selanjutnya pemerintah menentukan wilayah-wilayah kelurahan yang akan digabung melalui musyawarah dengan masyarakat, kemudian menentukan nama bagi kelurahan yang baru terbentuk diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat. Hal ini menggambarkan bahwa pemerintah membuka kesempatan bagi masyarakat untuk turut berperan aktif dalam

kegiatan sosialisasi agar pembentukan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan dapat berjalan dengan baik.

Dalam hal proses pembentukan kebijakan atau peraturan, pemerintah sudah selayaknya melibatkan masyarakat atau kelompok sasaran, baik itu dalam merumuskan masalah maupun memilih alternatif pemecahan masalah. Dengan demikian, jika masyarakat dilibatkan maka kepercayaan terhadap pemerintah akan meningkat dan peraturan maupun kebijakan yang telah diputuskan dapat dilaksanakan dengan maksimal.

Adaptasi

Duncan dalam teori efektivitasnya mengemukakan bahwa adaptasi merupakan kemampuan menyesuaikan diri dari organisasi terhadap lingkungannya. Untuk itu aspek adaptasi dapat dilihat dari indikator sebagai berikut:

Kelengkapan fasilitas sosialisasi

Formulasi kebijakan yang didalamnya terdapat kegiatan sosialisasi diadakan di kantor kecamatan, balai adat, dan kantor-kantor kelurahan. Secara umum fasilitas yang disediakan untuk melaksanakan sosialisasi khususnya tempat atau bangunan Gedung di kantor kecamatan dan balai adat dikatakan baik karena representatif untuk digunakan dalam acara-acara pertemuan, rapat maupun acara sosialisasi peraturan daerah ini. Namun untuk di wilayah kelurahan masih terdapat beberapa kantor kelurahan yang kurang layak untuk dijadikan tempat pertemuan seperti di Kelurahan Daya Bangun tidak mampu menampung tamu undangan

dengan jumlah lebih kurang 30 orang. Hal inilah yang menyebabkan acara sosialisasi di beberapa kelurahan dialih tempatkan ke balai adat.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Kepala Subbagian Sosial Kemasyarakatan Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Payakumbuh menyatakan bahwa kegiatan sosialisasi dilaksanakan ditingkat kota dengan menghadirkan pejabat dari SKPD terkait, para camat, lurah, ketua KAN, dan tokoh-tokoh masyarakat. Sosialisasi di tingkat kota dilaksanakan di Aula Kantor Sekretariat Kota Payakumbuh, yang mana tempat ini representatif untuk dipakai dalam acara sosialisasi. Karena kapasitasnya mampu menampung seluruh undangan atau peserta sosialisasi yang hadir. Selanjutnya sosialisasi diadakan ditingkat kecamatan dan dilanjutkan di tingkat kelurahan. Sosialisasi di tingkat kelurahan dilaksanakan di balai adat karena kantor kelurahan yang tidak mampu menampung peserta rapat atau peserta sosialisasi yang hadir. Sehingga kegiatan tersebut dialihkan ke balai adat. Kedepannya dengan penggabungan kelurahan, maka sejalan dengan itu kelurahan diharapkan memiliki kantor yang representatif untuk dipakai dalam acara sosialisasi ini.

Meskipun dengan keadaan kantor kelurahan yang kurang representatif untuk dipergunakan dalam kegiatan sosialisasi, namun rencana pemerintah Kota Payakumbuh untuk melaksanakan kegiatan sosialisasi dapat tetap berjalan dengan baik.

Kapasitas Tim Sosialisasi

Formulasi kebijakan yang didalamnya terdapat sosialisasi dilaksanakan oleh tim sosialisasi yang

telah dibentuk oleh Sekrariat Daerah Kota Payakumbuh, yang mana dalam tim tersebut juga melibatkan tokoh-tokoh masyarakat, niniak mamak, dan ketua KAN. Hal ini ditujukan agar informasi dapat tersalurkan dengan baik kepada masyarakat.

Tokoh-tokoh masyarakat tersebut merupakan faktor kunci dalam mencapai interaksi dan komunikasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat. Tokoh-tokoh masyarakat tersebut memiliki kapasitas atau kemampuan untuk menyampaikan informasi kepada masyarakat. Selain itu, mereka juga benar-benar mengetahui masyarakat yang sebenarnya baik itu dilihat dari segi latar belakang, Bahasa sikap, dan etika maupun faktor kondisi lingkungan. Faktor-faktor tersebut disebutkan oleh Erliana Hasan (2005:90) sebagai faktor yang mempengaruhi tercapainya komunikasi yang efektif.

Dengan kemampuan tim untuk melaksanakan sosialisasi dalam rangka terlaksananya Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan, hal ini bertujuan untuk memberikan informasi kepada masyarakat terkait peraturan daerah tersebut. Selain itu hal tersebut juga bertujuan untuk menampung aspirasi masyarakat serta menjalin komunikasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat sehingga dapat tercipta kepercayaan public pada pemerintah.

Faktor yang Menghambat Terselenggaranya Formulasi Kebijakan Penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh

Adapun hal-hal yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan formulasi

kebijakan penggabungan kelurahan di kota payakumbuh, sebagaimana hasil wawancara yang dilakukan dengan Camat Payakumbuh Barat. Bahwa pada dasarnya kegiatan sosialisasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan telah berjalan dengan baik. Meskipun ada beberapa hambatan diantaranya adalah terkait penamaan kelurahan baru. Penolakan terkait penamaan kelurahan terjadi di kelurahan Parit Rantang dan Kelurahan Parak Batuang. Dalam kegiatan sosialisasi pemerintah telah merencanakan bahwa dua kelurahan ini harus digabungkan. Tokoh-tokoh masyarakat di kedua kelurahan ini pada dasarnya menyetujui diadakannya penggabungan kelurahan. Namun untuk masalah penamaan mereka masih mempertahankan nama-nama kelurahan yang lama.

Berdasarkan hasil rapat dan musyawarah dua kelurahan tersebut, belum ditemukan nama baru. Kelurahan Parit Rantang tetap mempertahankan nama Parit Rantang. Tidak dapat ditambah ataupun dikurangi dengan alasan bahwa jika nama tersebut berubah maka secara tidak langsung telah menghilangkan salah satu sejarah sesuai dengan hukum adat nigari koto nan ompek. Hal ini tentu menyebabkan rencana penggabungan kelurahan menjadi tertunda.

Hambatan selanjutnya yang terjadi ketika formulasi kebijakan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan menurut wawancara dengan Camat Payakumbuh Utara adalah sebagai berikut. Penggabungan

kelurahan di Kecamatan Payakumbuh Utara dibagi dalam dua tahap. Tahap pertama dilaksanakan di tingkat kota, selanjutnya di tingkat kecamatan kemudian baru sampai di tingkat kelurahan yang akan digabungkan. Di tingkat kecamatan dan kelurahan, pelaksanaan sosialisasi digabungkan dengan kegiatan musrenbang kecamatan dan musrenbang kelurahan. Sosialisasi dihadiri oleh camat, lurah, ketua RT dan RW, ketua KAN, ninia mamak, dan tokoh-tokoh masyarakat lainnya. Selanjutnya tahap kedua direncanakan telah ada output atau hasil dari sosialisasi tahap pertama berupa rumusan nama bagi kelurahan baru, lokasi kantor kelurahan baru, dan susunan lembaga-lembaga kelurahan hasil dari penggabungan kelurahan.

Penggabungan kelurahan dilaksanakan karena memang banyak kelurahan di Kecamatan payakumbuh Utara yang belum memenuhi persyaratan berdiri. Salah satunya bisa dilihat dari ketidakseimbangan antara jumlah personil kelurahan dan jumlah masyarakat yang akan dilayani. Rata-rata tiap kelurahan memiliki tiga orang pegawai. Dengan keadaan sekarang ini untuk 700 orang masyarakat dilayani 1 orang pegawai. Padahal sejatinya beban kerjanya 1.000 masyarakat harus dilayani 3 orang pegawai. Inilah salah satu ketidakseimbangan yang terjadi di wilayah kelurahan

Pemerintah Kota Payakumbuh mencanangkan bahwa kelurahan-kelurahan di Kota Payakumbuh yang memenuhi persyaratan akan dijadikan SKPD, sehingga pelayanan terhadap masyarakat dapat terpenuhi secara maksimal. Namun dalam kegiatan sosialisasi penggabungan kelurahan

terdapat kendala berupa penolakan dari masyarakat terhadap rencana wilayah yang akan digabungkan oleh pemerintah Kota Payakumbuh. Yaitu Kelurahan Balai Jariang dan Kelurahan Bunian. Pada awalnya dua kelurahan ini direncanakan akan digabungkan oleh pemerintah Kota Payakumbuh, namun mengalami penolakan oleh tokoh masyarakat dengan alasan bahwa sejak dari kelurahan-kelurahan tersebut berdiri, sering terjadi pertikaian dan kesalahpahaman. Oleh sebab itu dikhawatirkan jika dua kelurahan ini digabungkan maka akan menyulitkan dalam proses pembentukan LPM nantinya. Dan juga tentu hal ini menjadi bahan kajian sementara bagi Pemerintah Kota Payakumbuh. Dengan demikian dua kelurahan ini bersedia melaksanakan penggabungan kelurahan namun dengan wilayah lain di wilayah kecamatan Payakumbuh Utara. Selanjutnya pembagian dana PNPM juga menjadikan masyarakat untuk enggan melaksanakan penggabungan kelurahan. Hal-hal ini yang menjadi hambatan saat sosialisasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan berlangsung. Sehingga mengakibatkan terganggunya proses penggabungan kelurahan.

Berdasarkan hasil wawancara tersebut penulis menggarisbawahi bahwa sebagian besar hambatan yang terjadi saat formulasi kebijakan yang didasarkan pada Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh adalah persoalan budaya dan asal usul yang terlalu kuat di tengah masyarakat. Salah satunya terbukti dengan persoalan

penamaan bagi kelurahan baru dan penolakan penggabungan dari kelurahan Balai Jariang dan kelurahan Bunian.

Lebih lanjut mengenai hambatan dalam kegiatan formulasi kebijakan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan adalah informasi mengenai penggabungan kelurahan baru beredar dikalangan tokoh-tokoh masyarakat saja. Informasi tersebut belum sampai menyentuh lapisan masyarakat pada umumnya. Padahal nantinya seluruh masyarakat pasti memiliki kepentingan terkait dengan pelayanan public dari pemerintah kelurahan. Hal-hal inilah yang menjadi hambatan dalam penyelenggaraan kegiatan sosialisasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan.

Upaya yang Dilakukan untuk Mengatasi Hambatan dalam Penyelenggaraan Formulasi Kebijakan Penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh

Dalam melaksanakan kegiatan formulasi kebijakan yang memiliki beberapa hambatan, tentunya Pemerintah Kota Payakumbuh berupaya melakukan sesuatu agar hambatan itu dapat dibatasi, sehingga Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan dapat terlaksana dapat terlaksana dengan baik. Beberapa upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh dapat dilihat melalui hasil wawancara dengan Kepala Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Payakumbuh sebagai berikut.

Penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh bertujuan untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat, memperbaiki kinerja pemerintah di kelurahan, dan meminimalisir APBD yang dialokasikan untuk wilayah kelurahan. Kemudian menciptakan kelurahan yang sesuai dengan syarat dan ketentuan yang berlaku menurut peraturan perundang-undangan. Mengingat masyarakat Kota Payakumbuh yang masih kental dengan adat istiadat dan budaya dan memiliki tokoh-tokoh masyarakat yang disegani dan memberikan pengaruh ditengah-tengah masyarakat. Maka dalam proses pembentukan dan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan, pihak pemerintah melibatkan tokoh-tokoh masyarakat tersebut, seperti niniak mamak dan ketua KAN. Hal ini bertujuan agar komunikasi antara pemerintah dan masyarakat terjalin dengan baik. Jika ada masyarakat yang kurang setuju dengan rencana dengan penggabungan kelurahan, namun tokoh-tokoh masyarakat telah setuju, maka kekurangsetujuan itu dapat diredam bila diluruskan oleh tokoh masyarakat karena adat dan budaya yang masih kental.

Mengenai persoalan penamaan kelurahan dan penentuan lokasi kantor kelurahan setelah kelurahan tersebut digabung diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat, dimusyawarah, dan menghasilkan kesepakatan yang telah disetujui bersama. Selanjutnya mengenai penempatan kantor kelurahan yang baru juga diserahkan kepada masyarakat, kantor mana yang dirasa lebih representatif maka itulah

yang dipakai dan sisa kantor yang ada dapat dimanfaatkan untuk kegiatan lain seperti PKK, LSM, dan karang taruna.

Lebih lanjut berdasarkan wawancara dengan Kepala Sub Bagian Sosial Kemasyarakatan Bagian Pemerintahan Kota Payakumbuh mengemukakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kota Payakumbuh dalam mengatasi hambatan sosialisasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan adalah dengan menanamkan kepercayaan kepada masyarakat untuk setelah penggabungan ini pemerintah Kota Payakumbuh akan lebih dalam melakukan pembangunan.

Pada dasarnya kegiatan sosialisasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan ini sudah baik, namun karena mengalami beberapa hambatan terkait penanaman dan kecemasan-kecemasan masyarakat terkait keadaan setelah penggabungan kelurahan, maka pemerintah Kota Payakumbuh melakukan kesepakatan dengan kelurahan-kelurahan yang akan digabung. Kesepakatan tersebut berupa mengabulkan persyaratan dari tokoh masyarakat yaitu melakukan pembangunan fisik berupa jalan, jembatan dan kantor kelurahan. Dengan demikian setelah dilaksanakan penggabungan, maka pemerintah akan berupaya semaksimal mungkin menepati perjanjian akan berupaya semaksimal mungkin menepati perjanjian dan merealisasikan kesepakatan yang ada.

Dari hasil wawancara tersebut dapat dilihat bahwa pemerintah Kota

Payakumbuh akan berupaya semaksimal mungkin untuk mengatasi hambatan-hambatan yang ada dalam kegiatan sosialisasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan ini. Hambatan yang ada bukanlah menjadi penghalang dalam terlaksananya Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan tersebut. Masyarakat dan pemerintah adalah bagian yang saling melengkapi, oleh sebab itu hambatan yang ada harus diatasi bersama terutama terkait dengan masalah sosialisasi dan partisipasi masyarakat

SIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa efektivitas formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di kota payakumbuh berdasarkan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan dapat dikatakan belum 100 persen efektif berdasarkan data-data yang peneliti peroleh di lapangan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Dari data-data tersebut dapat ditarik simpulan bahwa sosialisasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan berjalan efektif sesuai dengan yang telah direncanakan.

Pada proses formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di kota payakumbuh berdasarkan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan masih terdapat faktor-faktor penghambat yang mengganggu atau memperlambat

terlaksananya kegiatan sosialisasi tersebut. Adapun faktor tersebut adalah:

1. Belum adanya kesamaan persepsi antara pemerintah dan masyarakat. Persepsi masyarakat yang belum sama dengan pemerintah terkait tujuan dari pembuatan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan ini. Tujuan tersebut adalah untuk menciptakan pemerintahan yang responsive terhadap tuntutan masyarakat akan pelayanan dari pemerintah. Sehingga masih ada masyarakat yang menolak diadakannya penggabungan kelurahan dikarenakan ketakutan-ketakutan atau anggapan bahwa penggabungan dapat menghilangkan nilai-nilai historis dari terbentuknya suatu wilayah.
2. Belum adanya kesepakatan penamaan kelurahan baru. Bagi masyarakat yang telah setuju mengenai wilayah yang akan digabungkan, masih ada perdebatan masalah penamaan kelurahan baru. Hal ini disebabkan karena memang masyarakat Kota Payakumbuh masih memegang teguh budaya dan sejarah yang telah ada, sehingga terjadi keraguan untuk menetapkan nama bagi kelurahan baru.
3. Kegiatan sosialisasi yang belum menyentuh masyarakat. Setelah sosialisasi Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan, ternyata masih ada masyarakat yang belum mengetahui tentang penggabungan kelurahan tersebut. Hal ini disebabkan karena informasi baru beredar di kalangan

tokoh-tokoh masyarakat saja, belum menyentuh lapisan masyarakat pada umumnya.

Upaya-upaya yang dilakukan dalam mengatasi faktor-faktor penghambat dalam kegiatan formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di kota payakumbuh yaitu:

1. Melibatkan tokoh-tokoh masyarakat dalam kegiatan sosialisasi. Masyarakat Kota Payakumbuh pada umumnya sangat menghormati tokoh-tokoh masyarakat yang ada seperti niniak mamak dan para ketua KAN. Oleh sebab itu jika pemerintah telah memiliki tujuan yang sama dengan tokoh-tokoh masyarakat maka diharapkan sosialisasi dapat berjalan dengan baik.
2. Terkait dengan penamaan kelurahan baru, pemerintah tidak melakukan intervensi sama sekali dan menyerahkan sepenuhnya kepada masyarakat.
3. Pemerintah menjanjikan bahwa setelah dilaksanakan penggabungan wilayah kelurahan, maka pembangunan fisik akan segera ditingkatkan, seperti pembangunan jalan dan jembatan.

SARAN

Berdasarkan simpulan di atas dapat dikemukakan saran yaitu:

1. Pemerintah Kota Payakumbuh sekiranya dapat terus menjalin hubungan dan meningkatkan intensitas komunikasi dengan tokoh-tokoh masyarakat terkait dengan kegiatan sosialisasi tersebut. Sehingga Peraturan Daerah Kota Payakumbuh tentang

Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan dapat terlaksana dan diketahui dengan baik oleh masyarakat.

2. Melihat persoalan yang menghambat efektivitas kegiatan formulasi kebijakan penggabungan kelurahan di kota payakumbuh, pemerintah hendaknya memfasilitasi kegiatan-kegiatan musyawarah antar tokoh-tokoh masyarakat. Sehingga persoalan yang ada dapat terselesaikan dengan cepat dan tepat.
3. Pemerintah hendaknya merealisasikan pembangunan fisik yang telah dijanjikan jika penggabungan kelurahan dilaksanakan. Sehingga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat terjaga dan masyarakat pun akan mendukung dan melaksanakan peraturan-peraturan yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, R. (2011). *Manajemen Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Arikunto, S. (2006). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineke Cipta.
- Budiardjo, M. (2010). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Bungin, B. (2006). *Sosiologi Komunikasi*. Jakarta: Kencana.
- Dye, T.R. (2005). *Understanding Public Policy*. Eleventh Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Effendy, K. (2010). *Sosiologi Pemerintahan*. Bandung: CV Indra Prahasta.
- Erliana Hasan. (2005). *Komunikasi Pemerintahan*. Bandung: Reflika Aditama.
- Finzel, H. (2002). *The Top Ten Mistakes Leaders Make*. Batam: Interaksara.
- Hamdi, M. (2002). *Bunga Rampai Pemerintahan*. Jakarta: Yasrif Watampone.
- Moleong, J.L. (2009). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Ndraha, T. (2003). *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Ripley, F. (1985). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: The Dorsey Press.
- Steers, R. (1985). *Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Erlangga.
- Sugiyono. (2009). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Syafri, W. & Setyoko, I. (2010). *Implementasi Kebijakan Publik dan Etika Profesi Pamong Praja*. Sumedang: Alqaprint.
- Wahab, S.A. (2012). *Analisis Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Kelurahan
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan