

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Lahirnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, memberikan warna baru kepada hirarki sistem pemerintahan di Indonesia. Hakikatnya penerapan UU desa melalui jalan yang berliku, sehingga masih menarik untuk di teliti lebih lanjut¹, seperti penelitian: a). Agung Honesta Yuristyan, Jazim Hamidi, Muhammad Dahlan, tentang Rekontruksi Sistem Pengawasan Pemerintahan Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Berbasis Prinsip *Good Village Governanvce*.² b). Meri Yarni, tentang Menuju Desa yang Maju, Kuat, Mandiri, dan Demokratis Melalui Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.³

¹Menurut M. Salahudin (2015 : 8-9) Terbitnya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang selanjutnya disebut dengan UU Desa, menjadi sebuah titik awal harapan untuk bisa menentukan posisi, peran dan kewenangan atas dirinya. Harapan supaya desa bisa bertenaga secara sosial dan berdaulat secara politik sebagai fondasi demokrasi desa, serta berdaya secara ekonomi dan bermatabat secara budaya sebagai wajah kemandirian desa dan pembangunan desa. Harapan tersebut semakin menggairah ketika muncul kombinasi antara azas rekognisi dan subsidiaritas sebagai azas utama yang menjadi ruh UU ini. Wajah baru desa menjadi harapan mengiringi UU Desa dengan posisi, peran dan kewenangan desa yang baru. Karena pada peraturan perundang-undangan sebelumnya, kewenangan desa hanya bersifat target, dan dengan UU Desa ini kewenangan desa bersifat mandat. Kedudukan desa menjadi pemerintahan masyarakat, *hybrid* antara *self governing community* dan *local self government*, bukan sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota (*local state government*). Desa mempunyai posisi dan peran yang lebih berdaulat, posisi dan peran yang sangat besar dan luas dalam mengatur dan mengurus desa. Model pembangunan yang dulunya bersistem *Government driven development* atau *community driven development*, sekarang bersistem *Village driven development*. Rujuk M. Salahudin untuk penelitian lebih lanjut.

²Pergeseran kedudukan dan kewenangan desa di era UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa ini mengundang banyak asumsi negatif berbagai kalangan. Kewenangan desa yang diberikan untuk mengola 10% (sepuluh persen) dari jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tersebut, memberikan peluang sekaligus tantangan. Peluang untuk membangun kesejahteraan desa semakin besar. Pasalnya, desa harus mengola dan pengawal anggaran sesuai dengan peruntukannya,

Seperti yang digambarkan pada bagan 1.1 dibawah menurut Purwo Santoso dalam Tengku Rika Valentina⁴, desa sebetulnya memiliki dua wajah, wajah pertama adalah suatu institusi kemasyarakatan yang diwariskan secara turun temurun. Melalui desa ini masyarakat setempat mengatur dan mengurus dirinya sendiri, termasuk dalam pengelolaan konflik dan inilah sepenuhnya jati diri dari desa. Dalam sosok seperti ini desa relatif lebih independen dan tidak banyak dibebani oleh kepentingan negara yang berbeda hanyalah struktur internalnya dan penyebutannya, seperti Nagari di Sumatera Barat, Gampong di Aceh, Marga di Sumatera Selatan, Kampong di Jambi dan lain-lain. Wajah kedua, menurut Purwo Santoso dalam Tengku Rika Valentina⁵, tatkala struktur politik supra desa hadir dan berkembang, desa kemudian memiliki wajah ganda. Dalam satu sisi tetap bertahan sebagai institusi kemasyarakatan, dan pada sisi lainnya menjadi rantai dari birokrasi modern.



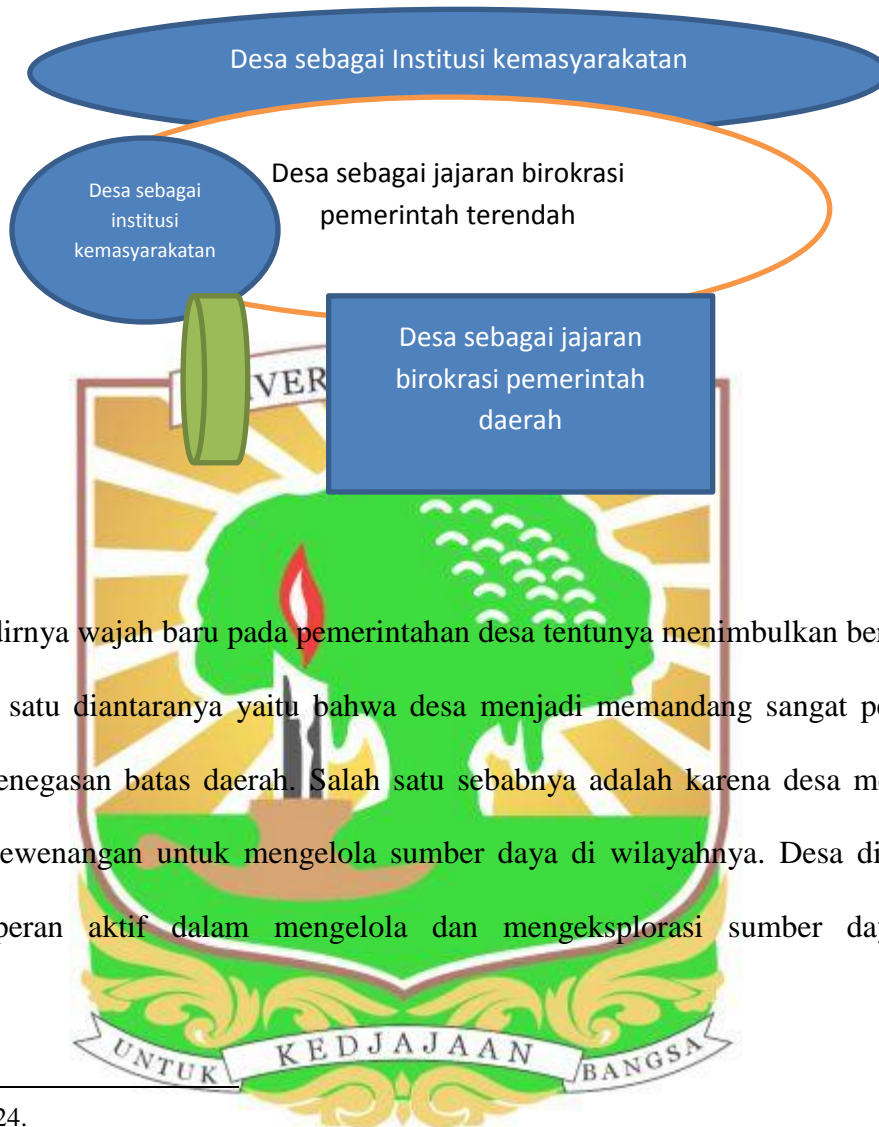
yakni sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun disisi lain, desa-desa tertentu, belum mampu membentuk tatakelola pemerintahan yang baik.

³Kehadiran UU No. 6/2014 sesungguhnya lahir dari kesenjangan antara peran dan fungsi strategis desa dalam penyelenggaraan roda pemerintahan yang dihadapkan dengan lemahnya kewenangan yang dimiliki desa untuk dapat berpartisipasi aktif dalam pembangunan nasional, sehingga membuat desa yang secara fisik ada namun dilihat dari fungsinya tiada ditengah masyarakat.

⁴Purwo Santoso dalam Tengku Rika Valentina, *Konsolidasi Demokrasi Pada Nagari di Sumatera Barat*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, 2017 hlm.125.

⁵ Ibid.

Bagan 1.1 Tranformasi Wajah Desa⁶



Hadirnya wajah baru pada pemerintahan desa tentunya menimbulkan berbagai persoalan,⁷ satu diantaranya yaitu bahwa desa menjadi memandang sangat penting perlunya penegasan batas daerah. Salah satu sebabnya adalah karena desa menjadi memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayahnya. Desa dituntut untuk berperan aktif dalam mengelola dan mengeksplorasi sumber daya di

⁶ Ibid., hlm.124.

⁷ Perubahan struktural yang layak dicatat dari UU No. 22/1999 yang kemudian diperbarui menjadi UU No. 32/2004 dan pada Tahun 2014 direvisi kembali menjadi UU No. 23/ Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan keinginan untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah secara utuh dan luas di kabupaten/kota. Sedangkan provinsi hanya memiliki otonomi yang terbatas. Intinya titik berat otonomi diletakan kepada kabupaten/kota dan titik ringannya pada provinsi (Mudrajad Kuncoro 2004: xxixxiv). Bagaimana keadaan Nagari pada periode tahun 2000? Tahun politik, begitulah istilah yang sering digambarkan dalam melihat demokrasi lokal (Nagari) di Sumatera Barat ketika memasuki tahun aawal 200. Tahun 2000 merupakan babak awal dari pertarungan para elite lokal (Cendikiawan/*Cerdik Pandai, Pengulu, Ninik Mamak(Tungku Tigo Sajarangan)*). Prospek kembali bernagari (Sumatera Barat) ternyata menimbulkan diskusi-diskusi politik menyangkut dua permasalahan yang seringkali dicampuradukan. Permasalahan pertama adalah tentang basis teritorial bagi desa dan yang kedua menyangkut model organisasi kemana nagari harus dikembalikan, apakah pra-kolonial, kolonial, Orde Lama, atau Orde Baru.

daerahnya.⁸ Kemampuan desa dalam mengoptimalkan sumber daya yang ada menjadi penentu bagi desa dalam menjalankan tugasnya sebagai daerah otonom lokal atau pemerintahan terkecil dalam negara. Sejak dicanangkannya gerakan membangun desa oleh pemerintah telah mengubah paradigma pembangunan desa yang bersifat sektoral ke pembangunan kewilayahan. Artinya pembangunan di desa tidak lagi menyangkut sektor pertanian saja, tapi sudah bergerak ke aspek pengembangan di sektor lain seperti industri, jasa, lingkungan, birokrasi, sumber daya alam, dan bahkan politik,⁹ Oleh karena itu, desa menjadi terdorong untuk mengetahui secara pasti sampai sejauh mana wilayah kewenangannya, terutama yang memiliki potensi sumber daya yang mendukung pendapatan desa dan masyarakatnya.

Desa melaksanakan kewenangan masing-masing dalam lingkup batas wilayah yang ditentukan, artinya kewenangan suatu desa pada dasarnya tidak boleh melampaui batas wilayah yang ditetapkan dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Apabila batas wilayah antar desa tidak jelas akan menyebabkan dua kemungkinan yang berakibat negatif. (1). Suatu bagian wilayah dapat terabaikan oleh masing-masing desa karena merasa itu bukan daerahnya atau dengan kata lain masing-masing desa saling melempar tanggung jawab dalam menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat maupun di bagian pembangunan di bagian wilayah tersebut.¹⁰

⁸ M. Salahudin op.cit., Hlm. 15.

⁹ Ivanovich Agusta dan Fujiartanto dalam Asrinaldi, *Demokrasi Lokal di Indonesia*, Rumah Kayu Pustaka Utama, Padang, 201, hlm.22.

¹⁰ Muhammad Solichin, *Konflik Tapal Batas antara Kabupaten Masuji dengan Kabupaten Tulang Bawang*, Skripsi, mahasiswa Universitas Lampung Jurusan Ilmu Pemerintahan, 2017.

(2). Desa yang satu dapat dianggap melampaui batas kewenangan desa yang lain, sehingga berpotensi menimbulkan konflik antar desa.

Adanya potensi konflik yang terjadi antara desa yang berkaitan dengan perebutan tapal batas antar desa tidak hanya akan berdampak terhadap pembangunan desa, tapi juga akan menjadi kendala bagi Pemerintah Daerah dalam bekerja sama dengan investor, melihat masalah tapal batas akan memberikan *impact* yang negatif bagi dirinya sendiri dan masyarakat, padahal lahan yang diperebutkan antara dua desa tersebut memiliki nilai ekonomi yang tinggi, sehingga investor akan membatalkan investasinya dengan pemerintah daerah, hal ini pastinya juga akan berpengaruh kepada pendapatan daerah.

Salah satu bentuk konflik yang dilatar belakangi oleh pemanfaatan lahan dalam perbatasan wilayah nagari terjadi di wilayah Sumatera Barat, konflik perebutan batas wilayah, yang mana pada wilayah yang diperebutkan terdapat tanah ulayat. Tanah ulayat merupakan hal yang krusial bagi masyarakat adat yang ada di Sumatera Barat dan khususnya masyarakat Minangkabau.¹¹ Tanah ulayat tidak hanya bernilai

¹¹ Afrizal (2010:67) pengelolaan sumber daya alam dinagari termasuk yang diatur oleh Perda Pemerintahan Nagari. Perda tersebut memperkenalkan konsep harta kekayaan nagari, yang sesungguhnya sebutan lain dari ulayat Nagari, yang biasa dipakai dalam kepusakaan minang kabau. Ulayat nagari didefinisikan sebagai harta benda dan kekayaan nagari diluar ulayat kaum dan suku. Dengan demikian, pengelolaan harta kekayaan Nagari yang di maksud oleh perda provinsi nomor 9/2000 mencakup pengelolaan tanah beserta isinya, lahan dan pasar nagari. Menurut hukum adat minang kabau, ulayat nagari dikelola oleh kolektifitas panghulu(ada yang oleh kolektifitas panghulu suku dan ada yang oleh kolektivitas semua panghulu dalam nagari).

ekonomis, tetapi juga bernilai sosial dan kultural.¹² Hal ini sangat menarik untuk dibahas, karena mengingat pelaksanaan otonomi daerah akan tidak efektif jika daerah tersebut berpotensi konflik yang berhubungan dengan perebutan tapal batas antar desa.

Kajian tentang perebutan tapal batas wilayah yang di latar belakang oleh tanah ulayat menjadi lebih penting untuk di dalam, karena melihat tanah merupakan faktor yang penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia, terlebih-lebih dilingkungan masyarakat hukum adat Sumatera Barat yang sebagian besar penduduknya menggantungkan hidup dan penghidupannya dari tanah. Tanah adalah salah satu modal utama, baik sebagai wadah pelaksanaan kehidupan masyarakat itu sendiri maupun sebagai faktor produksi untuk menghasilkan komoditi-komoditi perdagangan yang sangat diperlukan guna meningkatkan pendapatan.¹³



¹² Sri Rahmadani, *Peran LSM dalam Resolusi Konflik Tapal Batas Antara Nagari Sumpur dengan Nagari Bungo Tanjung di kabupaten Tanah Datar*, Jurnal Ilmu Sosial Mamangan, Volume 2 nomor 2, Juli-Desember 2015

¹³ Leni Marlina, *Penyelesaian Sangketa Pemamfaatan Tanah Ulayat Kaum di Kenagarian Lubung Basung*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2011.

1.2 Rumusan Masalah

Pemerintah Daerah di Sumatera Barat seharusnya memberi perhatian yang lebih terhadap batas wilayah antar nagari, karena persoalan tapal batas antar nagari masih banyak terjadi di daerah-daerah kabupaten dan kota di Sumatera Barat, hal ini disebabkan karena tidak adanya hukum positif yang mengatur masalah tapal batas nagari, ini dapat menimbulkan masalah serius, dan kekwatiran, apalagi di Sumatera Barat pada saat ini dan tahun sebelumnya telah banyak mengalami konflik mempersoalkan tapal batas antar nagari. Hal ini berkaitan dengan beberapa penelitian tentang tapal batas yang menyebabkan konflik, seperti penelitian Ahmad Islamy tentang Efektifitas Peran Pemerintah Daerah dalam Menyelesaikan Konflik Tapal Batas Antara Nagari Saniang Baka dengan Nagari Muaro Pingai,¹⁴ penelitian Seru Arifin tentang Penyelesaian Sangketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan



¹⁴ Ahmad Islamy, *Efektifitas Peran Pemerintah Daerah dalam Menyelesaikan Konflik Tapal Batas Antara Nagari Saniang Baka dengan Nagari Muaro Pingai*, Skripsi, Mahasiswa Ilmu Politik Universitas Andalas 2011.

Regulasi,¹⁵ serta penelitian Muhammad Solichin tentang Konflik Tapal Batas Antara Kabupaten Mesuji dengan Kabupaten Tulang Bawang.¹⁶

Kekhawatiran akan terjadinya konflik cukup beralasan, mengingat dalam beberapa tahun terakhir ini telah terjadi beberapa konflik yang melibatkan penduduk antar nagari di Sumatera Barat yang di picu oleh tapal batas ini. Sebut saja misalnya konflik antara Nagari Sumpur dengan Nagari Bungo Tanjung Kabupaten Tanah Datar yang disebabkan oleh ketidaksesuaian pemahaman atas kesepakatan batas wilayah nagari yang di peroleh secara turun temurun,¹⁷ selanjutnya konflik antara Nagari Saniang Baka dengan Nagari Muaro Pingai di Kabupaten Solok pada Mei Tahun 2008 yang mengakibatkan kerugian materil hingga miliaran rupiah, dua nagari



¹⁵ Seru Arifin, *Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi*, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 3(23) 2016, 2 Prescott, V. dan Triggs, G.D dalam Seru Arifin (2016) Ketentuan normatif sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, pada prakteknya dilakukan secara makro, yakni hanya menyebutkan persyaratan kewilayahan yang hanya menyebutkan batas-batas wilayahnya saja. Kondisi ini pada tingkat operasionalnya menimbulkan persoalan demarkasi yang serius, yakni menyangkut titik-titik patok perbatasan daerah. Demarkasi merupakan langkah teknis dalam penentuan batas-batas wilayah yang ditandai dengan pemasangan patok dan sejenisnya Dalam beberapa penelitian sebelumnya terlihat, bahwa maraknya kasus sengketa batas wilayah tersebut dipicu oleh salah satunya ketidakjelasan batas-batas wilayah administratif antara daerah otonom baru dengan wilayah lama. Persoalan ini kemudian merambah ke berbagai konflik dimensional seperti konflik sosial dan konflik Sumber Daya Alam

¹⁶ Muhammad Solichin, *Konflik Tapal Batas Antara Kabupaten Mesuji dengan Kabupaten Tulang Bawang*, Skripsi mahasiswa Ilmu Pemerintahan Universitas Lampung 2017. Kekaburan batas daerah dapat menimbulkan dampak negative yang lebih luas lagi dari sekedar potensi konflik antardaerah karena potensi strategis dan ekonomis suatu bagian wilayah, seperti dampak terhadap kehidupan sosial dan penyelenggaraan administrasi pemerintahan bahkan dapat menimbulkan dampak politis khususnya di daerah-daerah perbatasan. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, penegasan batas daerah menjadi penting untuk dilaksanakan.

¹⁷ Sri Rahmadani, Peran LSM dalam Resolusi Konflik Tapal Batas Antara Nagari Sumpur dengan Nagari Bungo Tanjung Kabupaten Tanah Datar, *Jurnal Ilmu Sosial Mamangan*, 2(2) 2015.

tersebut mengalami eskalasi dan mencapai puncak konflik yang di tandai dengan pembakaran belasan rumah warga Nagari Saniang Baka pada 1 Mei Tahun 2008.¹⁸

Pada akhir Tahun 2017 di Kabupaten Tanah Datar juga terjadi konflik yang di latar belakang oleh perebutan tapal batas nagari yaitu Nagari Saruaso dengan Nagari Baringin.¹⁹ Seperti yang dikatakan Fisher konflik dasarnya di picu oleh beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya konflik, seperti kebutuhan masyarakat, kepentingan manusia, negosiasi prinsip, identitas, kesalahpahaman antar budaya, dan transformasi konflik dari berbagai faktor penyebab konflik, negosiasi prinsip menjadi indikasi terjadinya konflik antara Nagari Saruaso dengan Nagari Baringin, Karena adanya ketidak selarasan antara kedua masyarakat dan unsur masyarakat kedua nagari dalam negoisasi menentukan batas wilayah antar nagari sehingga timbul persolan perebutan tapal batas.

Konflik tapal batas antara dua nagari di Kabupaten Tanah Datar menjadi fokus pembahasan pada penelitian ini, karena pada beberapa kasus yang melibatkan dua nagari yang saling memperebutkan wilayah administrasi cenderung mencapai eskalasi karena lemahnya peran pemerintah daerah, tentunya ini menarik untuk dilakukan penelitian lebih lanjut, karena mengingat Peraturan Menteri dalam Negeri No. 45 Tahun 2016 tentang Penetapan dan Penegasan Batas Desa Pasal 18 Poin 3

¹⁸ Ahmad Islamy Jamil, *efektifitas Peran Pemerintah Daerah dalam Menyelesaikan Konflik Tapa Batas Antara Nagari Saniang Baka dengan Nagari Muaro Pingai di Kabupaten Solok*, Skripsi, Mahasiswa FISIP, 2011. Hlm. 3.

¹⁹ <https://mediaharapan.com/kisruh-penyelenggaraan-iven-pacu-kuda-masyarakat-saruaso-datangi-bupati/> di akses tanggal 12 april 2018 jam 14.40

yang berisi perselisihan desa antar desa pada kecamatan yang berbeda diselesaikan secara musyawarah yang difasilitasi oleh unsur pemerintah kabupaten/kota. Lemahnya perhatian pemerintah daerah dalam menangani konflik tapal batas wilayah nagari di Kabupaten Tanah Datar yang melibatkan dua nagari yaitu Nagari Saruaso dengan Nagari Baringin akan mengakibatkan konflik akan lebih menguat di tengah masyarakat antar nagari.

Konflik yang terjadi di kabupaten Tanah Datar tepatnya antara Nagari Saruaso dan Nagari Baringin disebabkan oleh dua nagari tersebut saling memperebutkan satu wilayah, yaitu lapangan pacu kuda Dang Tuanku, persoalan ini muncul ketika akan diadakannya pacuan kuda pada tanggal 15 Oktober Tahun 2017, sebelumnya masyarakat Nagari Baringin atau Jorong Bukit Gombak resah dengan tindakan pengencaman terhadap tanah ulayat nagari mereka oleh nagari tetangga (Nagari Saruaso). Dengan hal yang demikian, pemerintahan Nagari Baringin mengirim surat kepada Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar untuk bisa menyelesaikan persoalan tapal batas antara Nagari Baringin dan Nagari Saruaso, tapi pemerintah daerah tidak memberikan respon, dan karena ketidakpuasan masyarakat Nagari Baringin, pemerintah nagari yang pada saat itu diwakili oleh ketua Kerapatan Adat Nagari atau di singkat KAN, Dewan Perwakilan Rakyat Nagari (DPRN) dan



masyarakat melakukan aksi unjuk rasa atau demonstrasi ke kontor DPRD Kabupaten Tanah Datar.²⁰

Pada waktu yang berbeda tanggal 11 Oktober ratusan masyarakat Nagari Saruaso mendatangi rumah Bupati Tanah Datar, kedatangannya untuk meminta kejelasan kepada bupati tentang pelaksanaan pacu kuda, dimana yang hadir pada saat itu adalah niniak mamak, KAN dan tokoh pemuda, dengan meminta bupati tetap melaksanakan kegiatan tersebut, Bupati Tanah Datar tetap komitmen untuk membatalkan alek nagari yang beberapa hari lagi akan di lakasanakan pada saat itu.²¹

Kekaburan dan ketidakjelasan batas antara dua nagari tersebut tentunya dapat menimbulkan dampak negatif yang lebih luas lagi dari sekedar potensi konflik, karena potensi strategis dan ekonomis suatu bagian wilayah, seharusnya pemerintah daerah menjadi fasilitator dalam menyelesaikan konflik tersebut untuk menentukan kepemilikan tanah ulayat pada batas nagari, sehingga konflik tidak akan berkelanjutan.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian tentang: Konflik Tapal Batas Antara Nagari Saruaso dengan Nagari Baringin dalam Pemanfaatan Lapangan Utama Pacu Kuda Dang Tuanku di

²⁰ <https://minangkabaunews.com/artikel-14119-surat-masyarakat-tak-digubris-pemkab-ratusan-massa-unjuk-rasa-di-depan-dprd-tanah-datar.html> di akses tanggal 12 April 2018 jam 12.23 wib.

²¹ <https://mediaharapan.com/kisruh-penyelenggaraan-iven-pacu-kuda-masyarakat-saruaso-datangi-bupati/> di akses tanggal 12 april 2018 jam 14.40

Kabupaten Tanah Datar. Dimana pertanyaan penelitian yang ingin di jawab sebagai berikut :

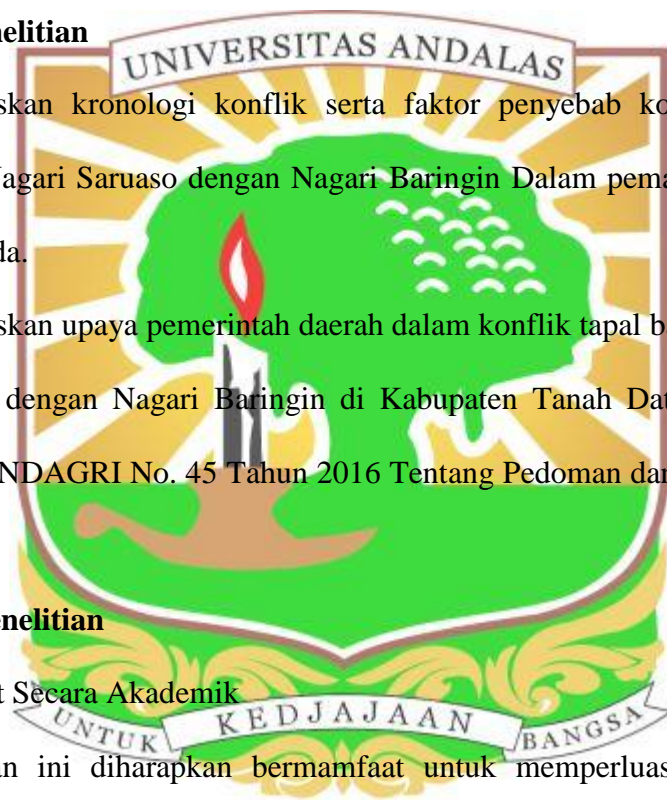
Bagaimana Kronologi Konflik Perebutan Tapal Batas Antara Nagari Saruaso dengan Nagari Baringin dalam Pemanfaatan Lapangan Pacu Kuda DANGTUANKU Kabupaten Tanah Datar ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menjelaskan kronologi konflik serta faktor penyebab konflik tapal batas antara Nagari Saruaso dengan Nagari Baringin Dalam pemanfaatan lapangan pacu kuda.
2. Menjelaskan upaya pemerintah daerah dalam konflik tapal batas antara Nagari Saruaso dengan Nagari Baringin di Kabupaten Tanah Datar sesuai dengan PERMENDAGRI No. 45 Tahun 2016 Tentang Pedoman dan Penetapan Batas Desa.

1.4 Manfaat Penelitian

1. ~~Manfaat Secara Akademik~~
Penelitian ini diharapkan bermamfaat untuk memperluas pengetahuan di bidang keilmuan sosial terutama Ilmu Politik, khususnya sebagai pembelajaran dan memberikan informasi tentang bagaimana penyelesaian konflik antar nagari, terutama bagi peneliti yang ingin meneliti topik yang sama



2. Manfaat Secara Praktis

Untuk memberikan informasi kepada masyarakat bahwa terjadinya konflik antar nagari yang memiliki wilayah kecamatan yang berbeda, diselesaikan secara non litigasi, tetapi atas dasar hukum adat bersama pemerintah daerah

