

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) memiliki keanekaragaman budaya, bahasa dan agama. Masyarakat adat yang ada di Indonesia merupakan refleksi dari pluralisme budaya yang ada, hal senada sesuai dengan amanah Undang-undang Dasar tahun 1945 pasal 18 ayat (2) yang menyatakan bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang dan pada pasal 28 I ayat (3) menyatakan bahwa "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban".¹

Setiap wilayah yang ada di Indonesia mempunyai lembaga adat, yang berkedudukan sebagai organisasi musyawarah dalam mencapai mufakat para pengurus adat. Pemuka-pemuka masyarakat adat ini berada diluar susunan organisasi pemerintahan. Tugas dan fungsi lembaga adat ini terdapat dalam rumusan PERMEN DAGRI No. 3 Tahun 1997 yaitu: ²

- a. Menampung dan menyalurkan pendapat masyarakat kepada pemerintah serta menyelesaikan permasalahan yang menyangkut hukum adat, adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat.

¹ UUD Tahun 1945 tentang Budaya Nasional pasal 18/2 dan 28/3 yaitu: kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya.

² PERMEN DAGRI Nomor 3 Tahun 1997, Dimana Pemuka-pemuka masyarakat adat yang berada di luar susunan organisasi pemerintahan, mempunyai tugas dan fungsi yaitu mengatur segala sesuatu urusan yang berkaitan dengan adat.

- b. Memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat dalam rangka memperkaya budaya daerah serta memberdayakan masyarakat dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan.
- c. Menciptakan hubungan yang demokratis dan harmonis serta objektif antara kepala adat atau pemangku adat tetua adat dan pimpinan atau pemuka adat dengan aparat pemerintah di daerah. Lembaga adat mempunyai hak dan wewenang sebagai berikut:
 1. Mewakili masyarakat adat ke luar yakni dalam hal yang menyangkut kepentingan dan mempengaruhi adat.
 2. Mengelola hak-hak adat dan atau harta kekayaan adat untuk meningkatkan kemajuan dan taraf hidup masyarakat kearah yang lebih layak dan lebih baik.
 3. Menyelesaikan permasalahan yang menyangkut perkara adat istiadat dan kebiasaan masyarakat sepanjang penyelesaian itu tidak bertentangan dan peraturan perundang-undang yang berlaku.

Pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dilaksanakan disebut dengan desentralisasi. Pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dilaksanakannya Peraturan Daerah ini mengurangi beban pemerintah pusat dalam urusan-urusan daerah. Hal ini merujuk pada pasal 200 yang mengatur tentang Desa.³

Peluang ini oleh Pemerintah Daerah di Sumatera Barat diinterpretasikan dengan membentuk Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan

³ Undang-undang Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 200 yang terdiri 3 ayat, yaitu : (1) Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. (2) Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat. (3) Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa Pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan Perda.

Nagari, yang termuat dalam point (a).⁴ yang telah direvisi menjadi Perda Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari sebagai rujukan dalam pelaksanaan pemerintahan Nagari. **Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat Minangkabau (*Adat Basandi Syarak, syarak Basandi Kitabullah*) dan atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.**⁵

Pelaksanaan pemerintahan Nagari di Sumatera Barat sekarang ini, setelah pada masa orde baru "dipaksakan" menggunakan sistem pemerintahan Desa pada prakteknya banyak yang mengalami hambatan dan tidak jarang berakibat konflik. Seperti hubungan antar lembaga dalam pelaksanaan pemerintahan, konflik perbatasan wilayah, dan masih banyak lagi masalah yang ada dipemerintahan terkecil ini. Hal ini terjadi, karena banyak faktor, di antaranya kebingungan dalam pelaksanaan pemerintahan Nagari itu sendiri.⁶

Kebanyakan konflik yang terjadi di Nagari masalah aset yang ada di daerah tersebut, biasanya konflik ini muncul adanya kepentingan antara elit-elit lokal dan elit tradisional yang berada di wilayah tersebut. Dalam adat Minangkabau dikenal juga tiga kelompok yang menjadi elit tradisional yang secara simbolik dituangkan dalam ungkapan *tungku tigo sajarangan*. Kelompok yang termasuk elit tradisional itu adalah Panghulu, alim ulama dan cadiak pandai. Ketiga kelompok ini saling bahu membahu mengelola kepemimpinan tradisional di Minangkabau. Kepemimpinan tradisional ini berada pada tingkatan suku dan nagari.⁷

⁴ Perubahan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah memberi peluang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri termasuk menyesuaikan bentuk dan susunan pemerintahan terendah di daerah berdasarkan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.

⁵ Termuat dalam Peraturan Daerah Sumatera Barat No 2 Tahun 2007 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Nagari BAB I Pasal 1 point 7

⁶ Hasriefendi, Lindo Karsyah, 2003, *Utopia Nagari Minangkabau*. IAIN-IB Press. Padang. Hal10. Dikutip dalam skripsi Rinawati.

⁷ Dikutip dari skripsi Yogi Yolanda tentang "*Elit Tradisional di Panggung Politik : "Keterlibatan panghulu Dalam Politik Orde Baru di Kabupaten Agam, 1971-1998"*". Ilmu Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, UNAND.

Konflik elit lokal yang peneliti bahas di sini antara elit tradisional dengan elit legal formal, antara ninik mamak dengan pihak pemerintahan lokal. Munculnya konflik di elit lokal ini merupakan masalah hak pembangunan pasar Nagari yang berada di Kota Pariaman, yang baru otonom sejak pertengahan tahun 2002. Kota Pariaman menjadi kota otonom dan keluar dari Kabupaten induk, Kabupaten Padang Pariaman. Kota Pariaman mempunyai tiga kecamatan, yaitu : Kecamatan Pariaman Utara, Kecamatan Pariaman Tengah, dan Kecamatan Pariaman Selatan. Sejak otonom kota mulai menata pembangunan tempat umum, salah satunya pembangunan pasar yang ada diseluruh wilayah kota. Kota Pariaman telah memiliki pasar baru yang dibangun oleh swasta, selain pasar serikat yang terdapat di Kecamatan Pariaman Tengah, sampai sekarang baik Kabupaten Padang Pariaman maupun Kota Pariaman belum memiliki pasar tersendiri.⁸

Pembangunan pasar di wilayah Kota ini banyak terjadi hambatan, salah satunya yang terjadi di wilayah Pariaman Selatan, yaitu terjadinya konflik kepentingan antara elit lokal dalam masalah hak pembangunan pasar Nagari Kurai Taji antara Pemerintah Kota dengan ninik mamak dalam Kerapatan Anak Nagari (KAN). Secara administrasi pemerintahan pasar nagari Kurai Taji ini terletak di dua wilayah Kabupaten atau Kota yaitu wilayah Kabupaten Padang Pariaman di Kecamatan Nan Sabaris Nagari Kurai Taji dengan Kota Pariaman di Kecamatan Pariaman Selatan. Pasar ini terletak di wilayah Kota Pariaman, Kecamatan Pariaman Selatan, yang kepemilikannya masih atas kenagarian Kurai Taji. Kenagarian tersebut mempunyai 21 korong, dimana 8 korong terletak di Nagari Kurai Taji, Kecamatan Nan Sabaris, Kabupaten Padang Pariaman, dan 13 korong lagi terletak di Kota Pariaman, Kecamatan Pariaman Selatan, yang sekarang 13 Korong ini berubah menjadi desa. Walaupun 13 korong berada dalam lingkungan Kota Pariaman, tetapi 13 korong ini asetnya masih berada dalam kekuasaan KAN.

⁸ Ardi Abbas dalam kumpulan penelitian Afrizal. 2010. *Pembangunan Dan Konflik : Hasil-hasil Penelitian Para Dosen Ilmu-ilmu Sosial Universitas Andalas*. Padang : Andalas University Press. Hal 55

Semua aset yang berada dalam 21 korong diurus oleh ninik mamak KAN, ketua KAN sebagai pimpinan dalam ninik mamak yang mengatur masalah aset dengan adanya musyawarah dengan ninik mamak yang lain dan aset yang berada dalam wilayah Kenagarian Kurai Taji tidak bisa diserahkan langsung kepada pemerintahan Kabupaten atau Kota.⁹

Tabel 1.1
Nama 21 korong yang berada di dua wilayah Nagari kurai Taji, Kec. Nan Sabaris Kab. Padang Pariaman dengan wilayah Kota Pariaman, Kec. Pariaman Selatan.

| No | Korong yang terletak di Kota Pariaman, Kecamatan Pariaman Selatan yang berubah menjadi Desa dan KAN masih mempunyai wewenang atas aset tersebut | Korong Nagari Kurai Taji, Kecamatan Nan Sabaris, Kabupaten Padang Pariaman |
|-----|---|--|
| 1. | Desa Balai | Korong Sungai Laban |
| 2. | Desa Pauah | Korong Kampung Ladang |
| 3. | Desa Simpang | Korong Paguah Duku |
| 4. | Desa Toboh Palabah | Korong Paguah Dalam |
| 5. | Desa Batang Tajongkek | Korong Talogondan |
| 6. | Desa Sikabu | Korong Lubuak Ipuah |
| 7. | Desa Kampung Apar | Korong Kampung Tengah |
| 8. | Desa Palak Aneh | Korong Muaro |
| 9. | Desa Sungai Kasai | |
| 10. | Desa Marunggi | |
| 11. | Desa Taluak | |
| 12. | Desa padang Cakua | |
| 13. | Desa Rambai | |

Sumber : Wawancara dengan sekretaris Nagari Kurai Taji, yaitu Defrinal di kantor Wali Nagari Kurai Taji. Tanggal 2 Agustus 2011. Jam 10.10 wib

Pasar Nagari Kurai Taji ini tidak bisa dibangun langsung oleh Pemerintah Kota (Pemko) Pariaman, karena ini merupakan aset kenagarian Kurai Taji yang asetnya masih dimiliki oleh 21 Korong yang berada dalam dua wilayah tersebut, yang berhak mengelola pasar ini adalah ninik mamak atau KAN Kenagarian Kurai Taji. Pembangunan bisa dilakukan oleh Pemko

⁹ Data didapat dari wawancara dengan KAN Kurai Taji, pihak pemerintahan Nagari Kurai Taji dan Camat Pariaman Selatan. Tanggal 2 Agustus 2011.

Pariaman asalkan adanya persetujuan dan perjanjian di antara Ninik mamak Kenagarian tersebut.

Lokasi pasar nagari Kurai Taji ini berada di Desa Balai Kurai Taji Kecamatan Pariaman Selatan, yang mana luas pasar ini ±1 hektar. Pasar Nagari Kurai Taji sudah ada sejak tahun 1970-an dan bangunan petak-petak kiosnya mulai ada pada tahun 1980-an. Pengelolaan pasar selama ini diatur oleh KAN karena pasar merupakan aset nagari.¹⁰ Pemerintah Kota Pariaman ingin membangun dan mengelola pasar tersebut, karena pasar ini berpotensi bagi pertumbuhan perekonomian Kota Pariaman dalam perdagangan, dan Pemko Pariaman prihatin dengan sebagian kios yang ada tidak layak untuk digunakan oleh pedagang dan tidak diurus dengan baik oleh pihak ninik mamak Kenagarian Kurai Taji tersebut.

Rencana pembangunan pasar Kurai Taji sudah direncanakan sejak tahun 2006-2007. Perencanaan pembangunan dilakukan oleh pihak ninik mamak kenagarian, pengurus pasar dan panitia pelaksana pembangunan pasar Nagari Kurai Taji tersebut. Dana pembangunan pasar ini didapat melalui lelang tender yang dilakukan oleh pihak KAN dan pengurus pasar sebagai pihak yang berwenang dalam pengurusan dan pengelolaan pasar ini. Pelelangan tender ini diikuti oleh dua perusahaan pemborong pembangunan, yaitu : PT. Kharisma Padang dan PT. Menara Bumi Persada. Tender dalam pembangunan ini di menangkan oleh PT. Menara Bumi Persada. Pemenangan tender oleh PT. Menara Bumi Persada karena biaya yang dianggarkan setiap kios lebih murah dari pada PT. Kharisma Padang.¹¹

Tabel 1.2
Biaya pemborongan Tiap kios yang di anggarkan oleh dua perusahaan pemborong pembangunan pasar Kurai Taji

| Nama Perusahaan pemborong | Biaya yang dianggarkan tiap kios |
|----------------------------------|---|
| PT. Kharisma Padang | Rp. 40.000.000 / kios |
| PT. Menara Bumi Persada | Rp. 30.000.000 / kios |

¹⁰ Wawancara awal dengan ketua KAN Ali Sapar (Rajo Luanso), tgl 2 Agustus 2011. Jam 10.10wib. di kantor wali nagari

¹¹ Hasil wawancara awal dengan panitia pelaksana pembangunan pasar Nagari Kurai Taji tahun 2007 bapak Martias. Tgl 28 Desember 2011

Sumber : Hasil wawancara dengan panitia pelaksana pembangunan tahun 2006-2007 Pasar Nagari, yaitu Martias

Pada tahap perancangan pembangunan ini dibatalkan oleh ketua KAN, karena ketua KAN sebagai pihak yang berwenang dalam pengesahan pembagunan ini, menolak untuk menyerahkan pembangunan kepada pihak pemenang tender yaitu PT. Menara Bumi Persada, dengan alasan waktu pemenangan pelelangan tender itu tanpa kehadiran “beliau”¹² dan pemenangan pelelangan itu tidak sah. Batalnya pembangunan yang akan dilaksanakan KAN dan pengurus Nagari dengan pihak pemenang tender tersebut, maka ninik mamak Nagari menyerahkan pembangunan ini kepada pihak Pemko Pariaman. Awal tahun 2008 pembagunan pasar ini dibahas dalam rapat Nagari yang diikuti oleh ninik mamak nagari dan pemko Pariaman yang diwakili oleh camat Pariaman Selatan. Menurut Camat Pariaman Selatan yang waktu itu masih dijabat oleh Herman Koto, Pertemuan diantara pihak Pemko Pariaman dengan unsur Ninik Mamak Kurai Taji beberapa waktu itu, sedikitnya berhasil melahirkan tiga opsi penting. Salah satunya pengelolaan Pasar Kurai Taji diserahkan sepenuhnya kepada Pemko Pariaman dengan memanfaatkan dana APBD atau APBN, atau dalam bentuk *Memorandum of Understanding (MoU)* antara Pemko dan Ninik Mamak, atau dengan sistem kerjasama antara kedua belah pihak.¹³

Rencana pembangunan dan kesepakatan ini tetap bergulir sampai pergantian Camat Pariaman Selatan pada awal tahun 2010, pembahasan pembangunan pasar pada tahun 2008 masih ada kendala, maka awal April pemko Pariaman yang diwakili oleh Camat baru, yaitu Yusrizal mengadakan lagi pertemuan dengan ninik mamak Nagari dalam pembahasan Pasar Kurai Taji. Pembahasan kembali pasar ini karena adanya bantuan dari Kementerian

¹² Maksud kata beliau, yaitu ketua KAN sendiri, ketidak hadiran ketua KAN karena berada di luar Sumatera Barat. Padahal alasan lain adalah ketua KAN sendiri sebelumnya sudah ada menerima dana dari pihak PT.Kharisma Padang agar pelelangan tender ini dapat mereka menangkan, karena merasa bertanggung jawab atas dana yang diterima. Info ini didapat peneliti dari wawancara dengan pihak panitia pelaksana pembangunan pasar Nagari Kurai Taji tahun 2007 tersebut yaitu bapak Martias dalam wawancara awal. Tgl 28 Desember 2011

¹³ Padang Ekspres. Pasar Kurai Taji Bakal diKembangkan. <http://padang-today.com/?mod=berita&today=detil&id=3173>. diakses 26 Desember 2011. Jam 10.20 Wib.

Perdagangan RI sebesar Rp 2 miliar dan dana APBD Kota Pariaman tahun 2010 sebesar Rp 5 miliar. Dana bantuan ini ada karena kios yang ada tidak layak lagi digunakan pedagang karena dimakan usia, sebagian bangunan banyak yang rusak atau roboh akibat gempa tahun 2009 dan juga untuk mengatur para pedagang di sekitar pasar tersebut.¹⁴

Koperindag Kota Pariaman sebagai pihak penyelenggara dan pengawas pembangunan pasar telah menyusun rancangan pembangunan. Pada tahap awal renovasi pembangunan pasar nagari Kurai Taji ini Pemko Pariaman telah membangun tempat penampungan untuk para pedagang sekitar 30 petak penampungan.¹⁵ Lambatnya pelaksanaan pembangunan pasar ini dan berbelitnya penyerahan pembangunan yang telah disepakati, berakibat batalnya pembangunan pasar Kurai Taji. Terlambat pembangunan dikarenakan kesepakatan dengan pihak ninik mamak dan ketua KAN menjadi kendala utama dan pengembalian dana karena penutupan APBD Kota Pariaman tahun 2010.

Terlihat dalam penjelasan diatas adanya pertentangan antara Pemko Pariaman Selatan dengan KAN Nagari Kurai Taji dalam pengelolaan pasar yang berada diantara dua wilayah Kota dan Kabupaten. KAN yang berwenang dalam pengurusan aset nagari yang tertera dalam PERDA Kabupaten Padang Pariaman No. 5 Tahun 2009 Tentang Pemerintahan Nagari, tidak bisa melaksanakan dan mengurus pembangunan pasar nagari Kurai Taji karena dana nagari tidak ada. Telah dilakukan juga pelelangan tender oleh panitia yang merupakan juga pengurus pasar pada tahun 2006-2007 tapi KAN secara tidak langsung membatalkan pemenang tender tersebut. Bantuan dari Pemko Pariaman juga tidak dimanfaatkan oleh KAN sehingga sampai saat ini pembangunan tidak terlaksana. Terlihat adanya kepentingan yang terjadi dalam pelaksanaan pembangunan pasar nagari ini. KAN terlihat masih menghalang-halangi

¹⁴ Singgalang. *Pemko Pariaman Anggarkan Rp 7 Milliar : Pembangunan Kembali Pasar Kurai Taji*. http://berita.hariansinggalang.co.id/index.php%3Fmod%3Ddetail_berita.php%26id%3D5850+koperindag+kota+pariaman+2010&cd=6&hl=id&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a, diakses 26 Desember 2011. Jam 10.40wib

¹⁵ Kios penampungan sampai sekarang masih berdiri tanpa ada digunakan oleh pedagang, pedagang masih bertahan dalam bangunan lama karena tidak adanya kepastian pembangunan ini kapan mau diperbaiki oleh pihak-pihak yang berwenang dalam pengelolaan pembangunan pasar Nagari tersebut

pembangunan tersetersebut. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis mengambil judul penelitian ini "Konflik Elit Lokal dalam Pembangunan Pasar Nagari Kurai Taji di Kecamatan Pariaman Selatan".

1.2. Rumusan Masalah

Kota Pariaman otonomi pertengahan tahun 2002, sebelumnya Kota Pariaman masuk wilayah Kabupaten Padang Pariaman. Wilayah-wilayah yang ada di Kota Pariaman berbatasan langsung dengan wilayah Kabupaten Padang Pariaman. Salah satu wilayah yang berdekatan dengan Kabupaten adalah Kecamatan Pariaman Selatan. Di wilayah ini ada pasar Nagari Kurai Taji yang berada di Desa Balai Kura Taji. Pasar Kurai Taji dimiliki oleh 21 korong, 8 korong berada di Nagari Kurai Taji Kecamatan Nan Sabaris, Kabupaten Padang Pariaman. 13 korong berada wilayah Kota Pariaman Kecamatan Pariaman Selatan.¹⁶

Pasar Nagari Kurai Taji ini sebelumnya dikelola oleh ninik mamak Kanagarian Kurai Taji. Ninik mamak sebagai pengelola tidak sanggup untuk membangun kembali pasar yang bangunannya tidak dapat ditempati oleh pedagang yang berjualan di setiap kios yang ada, dan sebagian sudah runtuh akibat gempa bumi tahun 2009. Pemerintah Kota Pariaman ingin merehab ulang pasar yang keadaannya tidak layak digunakan oleh pedagang, maka antara Pemko dengan pihak ninik mamak Kanagarian Kurai Taji menyepakati pembangunan akan dilakukan oleh Pemko Pariaman, dana pembangunan diambil pada APBD Kota Pariaman tahun 2010, dan dana hibah dari Kementrian Perdagangan RI. Kesepakatan pembangunan pasar di antara ninik mamak dengan pihak Pemko Pariaman gagal terlaksana, karena adanya masalah yang terjadi diantara ninik mamak dengan Pemko Pariaman dan diantara ninik mamak sendiri ada terjadi ketegangan dalam pimpinan Kerapatan Adat Nagari (KAN).

¹⁶ Lihat tabel hal.6

Adanya tarik menarik diantara elit dalam pemerintahan lokal, mempengaruhi kepentingan umum, sehingga menimbulkan konflik kepentingan di antara kedua elit lokal tersebut, hal ini saya sebagai peneliti ingin meneliti permasalahan yang terjadi di antara kedua elit lokal tersebut secara lebih mendalam, yaitu : “Bagaimana konflik elit dalam pembangunan pasar Nagari Kurai Taji?”

1.3. Tujuan

Sedangkan tujuan penelitian ini adalah, peneliti ingin mendeskripsikan dan menganalisis konflik elit lokal terhadap permasalahan pembangunan dan pengelolaan pasar milik nagari yang berada di dua wilayah Kab. Padang Pariaman dan Kota Pariaman.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah secara akademis dapat menjadi wawasan dan pengetahuan baru bagi kalangan mahasiswa terutama mahasiswa ilmu politik dan ilmu sosial lainnya untuk mengkaji lebih dalam permasalahan konflik elit lokal dalam pemerintahan terendah.