

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Reformasi tahun 1998 membuka kesempatan seluas-luasnya bagi daerah dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Berbagai peraturan perundang - undangan diterbitkan untuk memayungi otonomi daerah itu, diantaranya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemekaran demi pemekaran telah dilaksanakan oleh pemerintah untuk memperkuat asas desentralisasi. Asas ini memungkinkan pemerintah provinsi, kabupaten/kota, dan desa untuk mengatur daerahnya sendiri berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kedudukan pemerintahan desa menjadi lebih kuat sebagai pelaksana otonomi daerah. Hal ini berimplikasi terhadap pentingnya penetapan batas antar daerah bahkan antar desa.

Peraturan menteri dalam negeri (Permendagri) Nomor 45 tahun 2016 tentang penetapan dan penegasan batas desa mengamanatkan setiap pemerintah daerah untuk melakukan penetapan dan penegasan batas desa. Permendagri Nomor 45 tahun 2016 dilaksanakan menurut ketentuan Pasal 106 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang desa. Penetapan dan penegasan batas desa menjadi program yang sangat penting guna memberikan kepastian hukum terhadap batas desa dalam rangka menentukan batas kewenangan dan administrasi kepala desa dalam menjalankan sistem pemerintahan otonomi daerah.

Implikasi yang muncul karena implementasi UU yang baru tersebut, satu diantaranya yaitu bahwa daerah menjadi memandang sangat penting perlunya penegasan batas daerah. Salah satu sebabnya adalah karena daerah menjadi memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayahnya. Daerah dituntut untuk berperan aktif dalam mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumber daya di daerahnya.

Kemampuan daerah dalam mengoptimalkan sumber daya yang ada menjadi penentu bagi daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Oleh karena itu daerah - daerah menjadi terdorong untuk mengetahui secara pasti sampai sejauh mana wilayah kewenangannya, terutama yang memiliki potensi sumber daya yang mendukung pendapatan asli daerah (PAD).

Fenomena penetapan dan penegasan batas wilayah merupakan salah satu masalah konflik sosial hal itu di karenakan penetapan dan penegasan batas desa penting dilakukan mengingat desa yang ada di Indonesia terus berkembang dan jumlahnya meningkat seiring dengan otonomi daerah yang diterapkan oleh pemerintah pusat sehingga rentan terjadi konflik antar daerah yang berbatasan. Selain itu penetapan dan penegasan batas desa memiliki tujuan untuk menciptakan tertib administrasi pemerintahan, dan memberikan kejelasan dan kepastian hukum terhadap batas wilayah suatu desa yang memenuhi aspek teknis dan yuridis (Permendagri Nomor 45 tahun 2016).

Sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 45 Tahun 2016 tentang pedoman penetapan dan penegasan batas desa, batas desa adalah batas pemisah wilayah antar desa yang saling bersebelahan. Batas pemisah tersebut dapat berupa batas alam maupun batas buatan manusia. Unsur-unsur alam yang sering digunakan sebagai batas pemisah wilayah desa antara lain sungai, danau; sedangkan unsur-unsur buatan manusia antara lain pilar batas, jalan, rel kereta api, saluran irigasi (Permendagri No.45/2016 : Pasal 1). Batas wilayah desa didefinisikan sebagai batas wilayah yurisdiksi pemisah wilayah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan suatu desa dengan desa lain (Permendagri No.45/2016 : Pasal 1).

Tujuan dilakukannya penetapan dan penegasan batas wilayah desa adalah untuk memberikan kepastian hukum terhadap batas desa di wilayah darat (Permendagri No.45/2016 : Pasal 2). Pelaksanaan penetapan dan penegasan batas wilayah desa harus mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun

2016 tentang Penetapan dan Penegasan Batas Desa. Penetapan batas desa diwujudkan melalui tahapan penelitian dokumen, penentuan peta dasar, dan deliniasi garis batas secara kartometrik di atas peta dasar yang disepakati. Adapun penegasan batas desa diwujudkan melalui tahapan penentuan dokumen penetapan batas, pelacakan garis batas, pemasangan pilar batas, pengukuran dan penentuan posisi pilar batas, serta pembuatan peta batas wilayah.

Di wilayah Sumatra Barat, satuan unit wilayah desa biasa disebut nagari. Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat secara geneologis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi adat, *Adat Basandi Syara' – Syara' Basandi Kitabullah* dan/atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat (Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018).

Nagari berkembang dari terbentuknya taratak. Taratak merupakan komunitas terkecil yang terdiri dari beberapa rumah tangga, yang membuka dan menempati lahan strategis di wilayah kebudayaan Minangkabau. Terciptanya taratak akibat dari usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki hubungan geneologis membuka lahan baru untuk sumber penghidupan dan pemukiman. Mereka bermukim, berinteraksi, dan beraktivitas secara ekonomi di lahan yang baru. Saat taratak menjadi padat dan berkembang, maka taratak barupun dibuka di sekitar taratak yang ada. Ketika jumlah taratak menjadi banyak maka terbentuk pula korong, jika bertambah banyak terbentuk koto, biasanya koto dipimpin oleh seorang penghulu tanpa wali nagari, gabungan koto-koto akan membentuk yang namanya nagari (Sikki, dkk, 2004:62).

Fenomena pemekaran wilayah menular ke nagari. Kebutuhan pembentukan kecamatan menjadi dasar mengapa nagari kemudian harus dipecah, minimal menjadi 4 nagari, karena tuntutan sebuah kecamatan baru harus memiliki sedikitnya 4 nagari.

Nagari-nagari yang memiliki wilayah luas dan penduduk banyak yang memungkinkan dikembangkan menjadi kecamatan, mulai dimekarkan hingga akhirnya terbentuk kecamatan. Pemekaran nagari guna memenuhi kebutuhan syarat pembentukan kecamatan terjadi di Kabupaten Solok Selatan, Dharmasraya, dan Pesisir Selatan.

Kabupaten Padang Pariaman dan Pasaman Barat yang telah sukses membentuk wilayah nagari menjadi kecamatan tanpa memecah nagari, karena dasar pembentukan kecamatan berdasarkan jumlah desa sebelum digabung menjadi nagari, akhirnya tidak mampu untuk mengatakan tidak pada pemekaran nagari. Banyak alasan pemekaran nagari, salah satunya ialah untuk memperpendek jarak pelayanan kepada masyarakat.

Pada tahun 2018, Jumlah nagari telah mencapai jumlah 956 nagari, hampir dua kali lipat jumlah awal nagari sebelum dipecah menjadi desa. Nagari baru yang terbentuk sudah berjumlah 413 nagari. Jika dilihat lokasi nagari-nagari pemekaran dari pembagian wilayah adat minangkabau, pemekaran nagari banyak terjadi di daerah rantau. Pembentukan nagari baru secara massif terjadi di Kabupaten Padang Pariaman, Pesisir Selatan, Solok Selatan, Dharmasraya, Pasaman Barat, dan Pasaman. Di daerah darek tidak terjadi pemekaran nagari secara masif, walaupun ada beberapa nagari yang mekar seperti di Kabupaten Lima Puluhkota dan Kabupaten Agam. Kabupaten Padang Pariaman telah memekarkan 43 nagari baru. Saat ini, jumlah nagari mencapai 103 dari yang sebelumnya hanya 60 nagari (ditjen kependudukan dan catatan sipil kemendagri, 2017).

Penentuan batas nagari pada waktu lampau ditentukan oleh masyarakat dengan memakai batas alam dan batas buatan. Batas alam pada umumnya adalah sungai, punggung bukit atau gunung, sungai dan tanda-tanda alam lain yang memiliki kontur. Selain itu tanda-tanda alam yang sering dipakai antara lain adalah batu, pohon yang berumur panjang dan bekas kebun. Tanda-tanda ini banyak dipakai secara tradisional, termasuk oleh masyarakat adat. Sementara, tanda batas buatan, antara lain



terdiri dari patok tetap, tugu, jala dan pagar. Tanda-tanda buatan ini lebih sering dipakai lembaga-lembaga pemerintahan (Permendagri No 45 tahun 2016).

Nagari Sungai Buluh Selatan merupakan nagari pemekaran berdasarkan surat keputusan Kerapatan Adat Nagari Sungai Buluh pada tahun 2012, dengan mengacu kepada Permendagri nomor 45 Tahun 2016 tentang pedoman dan pengesahan batas desa. Berawal dari Nagari Sungai Buluh Kecamatan Batang Anai dari tahun 1950 berbentuk sebuah Nagari yang dipimpin oleh Datoek Malano Basa. Tahun 1957 sampai tahun 1983 berbentuk suatu Korong Pasar Usang Kenagarian Lubuk Alung. Tahun 1983 terjadi perubahan status dari nagari menjadi Desa Pasar Usang seiring dengan pelaksanaan peraturan pemerintah dalam penyeragaman bentuk pemerintahan yaitu kelurahan dengan desa. Pada tanggal 15 Desember 2004 Nagari Sungai Buluh diresmikan jadi Nagari yang definitif oleh Bupati Padang Pariaman waktu itu Bapak Muslim Kasim. Kemudian Pada Tanggal 19 Oktober 2016 Nagari Sungai Buluh Korong Kabun melakukan pemekaran dengan sebutan nama Nagari Sungai Buluh Selatan, dan ini dibunyikan dengan jelas dalam Perda Nomor 01 Tahun 2013 tentang pembentukan 43 (empat puluh tiga) pemerintahan nagari persiapan di Kabupaten Padang Pariaman.

Nagari Sungai Buluh Selatan memiliki luas wilayah sebesar 2000 ha. Batas Nagari Sungai Buluh Selatan di sebelah Barat, berbatasan langsung dengan Sungai Batang Anai (Korong Kali Air), sebelah Selatan berbatasan dengan Nagari Kasang, sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Solok dan sebelah Utara berbatasan dengan RT 1 Talang Jaya. Nagari Sungai Buluh Selatan memiliki 5 Korong, diantaranya, Korong Kabun, Korong Kayu Kapur, Korong Gunung Kanter, Korong Palapa Saiyo I dan Korong Palapa Saiyo II. Jumlah penduduk di Nagari Sungai Buluh Selatan adalah 5.950 Jiwa (1210 KK) (RPJM Nagari Sungai Buluh Selatan tahun 2018).

Di Nagari Sungai Buluh muncul suatu permasalahan, yaitu dengan di terbitkannya peraturan menteri dalam negeri (Permendagri) nomor 45 tahun 2016

tentang penetapan dan penegasan batas desa yang mengamanatkan setiap pemerintah daerah untuk melakukan penetapan dan penegasan batas desa. Berdasarkan peraturan Permendagri tersebut bahwa Nagari Sungai Buluh telah menetapkan batas-batas wilayah administrasi dengan nagari awal sebelum pemekaran yaitu Nagari Sungai Buluh (induk), hal itu terlihat dari surat keputusan kerapatan adat nagari tahun 2012, namun ketika akan dilakukan penegasan terhadap batas-batas tersebut muncul permasalahan, salah satunya adalah tidak diterimanya hasil kesepakatan awal tersebut, penolakan tersebut dapat dilihat ketika akan dilakukannya penegasan atas penetapan yang telah dilakukan berdasarkan Keputusan Kerapatan Adat Nagari Sungai Buluh tahun 2012 dengan cara menghadang petugas yang akan melakukan pengukuran wilayah, beberapa diantaranya bahkan ada yang menghancurkan batas yang sebelumnya dibuat. Penolakan lainnya juga terlihat dari tidak bersedianya Wali Nagari Sungai Buluh menandatangani naskah kesepakatan batas wilayah administrasi berdasarkan surat Keputusan Adat Nagari Sungai Buluh pada tahun 2012.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Persoalan tapal batas antar nagari masih banyak terjadi di daerah-daerah kabupaten dan kota di Sumatera Barat, oleh karena itu Pemerintah Daerah di Sumatera Barat seharusnya memberi perhatian yang lebih terhadap batas wilayah antar nagari, 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, penelitian Arifin tentang penyelesaian sangketa batas daerah menggunakan pendekatan regulasi, serta penelitian Muhammad Solichin

tentang konflik tapal batas antara Kabupaten Mesuji dengan Kabupaten Tulang Bawang.

Kekawatiran 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, 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 tersebut mengalami eskalasi dan mencapai puncak konflik yang di tandai dengan pembakaran belasan rumah warga Nagari Saniang Baka pada 1 Mei tahun 2008.

Pemekaran di Nagari Sungai Buluh dilakukan pada 19 Oktober 2016. Pemekaran Nagari Sungai Buluh diatur di dalam Perda No. 01 tahun 2013 tentang pembentukan 43 nagari persiapan di Padang Pariaman. Di dalam perda tersebut, disebutkan bahwa Nagari Sungai Buluh di bagi ke dalam lima nagari pemekaran, yaitu Nagari Sungai Buluh, Nagari Sungai Buluh timur, Nagari Sungai Buluh Barat, Nagari Sungai Buluh Utara dan Nagari Sungai Buluh Selatan. Penetapan mengenai batas-batas nagari di Nagari Sungai Buluh dengan nagari-nagari hasil pemekaran telah diatur di dalam Surat Keputusan Kerapatan Adat Nagari Sungai Buluh tahun 2012. Penetapan batas-batas nagari dilakukan oleh ninik mamak Nagari Sungai Buluh melalui musyawarah, dan telah disepakati oleh pihak nagari yang dimekarkan tersebut. Namun, seiring waktu berjalan dengan adanya Pemendagri No. 45 Tahun 2016 mengenai penetapan dan penegasan batas wilayah, nagari-nagari pemekaran mulai melakukan penegasan terhadap keputusan yang telah di sepakati di dalam SK KAN Sungai Buluh tahun 2012 tersebut. Hal itu dilakukan karena di dalam permendagri tersebut, nagari harus memiliki batas wilayah yang jelas, ditandai dengan adanya peta nagari.

Salah satu nagari hasil pemekaran di Nagari Sungai Buluh adalah Nagari Sungai Buluh Selatan, yang kemudian melakukan penegasan batas wilayah dengan nagari induk yaitu Nagari Sungai Buluh. Namun penegasan tidak berjalan lancar, dikarenakan pihak Nagari Sungai Buluh menolak penetapan yang telah disepakati tersebut. Penolakan tersebut ditandai dengan penghancuran terhadap tapal batas yang telah dibangun di dekat Rumah Makan Lamun Ombak. Pihak Nagari Sungai Buluh mengklaim bahwa batas Nagari Sungai Buluh dengan Nagari Sungai Buluh berada di PT. Statika, hal itu mengakibatkan adanya pergeseran batas awal sejauh  $\pm 600$  Meter ke arah Nagari Sungai Buluh Selatan.

Berdasarkan survey awal dan studi literatur yang telah dilakukan. Ketidaktegasan dan ketidakjelasan batas ini sering menimbulkan konflik karena tidak ada kepastian hukum akan batas-batas nagari. Maka pertanyaan yang muncul dalam penelitian ini adalah *apakah penyebab penolakan penetapan penegasan batas wilayah di Nagari Sungai Buluh serta siapakah aktor-aktor yang terlibat dalam penolakan penetapan dan penegasan batas wilayah di Nagari Sungai Buluh ?*

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah penelitian yang telah dijelaskan, maka penelitian ini memiliki tujuan

- a. Mendeskripsikan penyebab-penyebab penolakan penetapan dan penegasan batas wilayah di Nagari Sungai Buluh.
- b. Mendeskripsikan aktor-aktor yang terlibat dalam penolakan penetapan dan penegasan batas wilayah di Nagari Sungai Buluh.



## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Secara akademis, penelitian ini dapat menjadi referensi atau rujukan bagi insan akademik baik mahasiswa maupun dosen terutama bidang ilmu sosiologi dengan konsentrasi sosiologi konflik dalam kajian agraria. Penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai landasan untuk melakukan penelitian-penelitian yang lebih komprehensif dan mendalam tentang penetapan dan penegasan batas Nagari. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi wacana dan dialektika keilmuan sosial, terutama bagi mereka yang menekuni tentang konflik.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Memberikan kontribusi, masukan, informasi, dan pertimbangan-pertimbangan bagi Pemerintah Provinsi Sumatra Barat dan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman terkait dalam penetapan dan penegasan batas wilayah nagari, agar tidak terjadi kasus – kasus konflik yang sama di kemudian hari.

