

Kontroversi PP 84/1999 :
Konflik Elite dengan Masyarakat Adat tentang Batas Wilayah antara
Kabupaten Agam dan Kota Bukittinggi

Oleh: Tengku Rika Valentina

ABSTRACT

Conflict is a fact of life, not be avoided, and often creative. Conflicts occur when the community goals is not running well, many disagreements and conflicts are solved without violence. Conflicts usually occur between the states (state officials) with the citizens, both individually and in groups. Hypothetically, conflicts occur because it is a result of government policy process that is not participatory and in next stage display dissent, discord, violence, and separatism. In this conflict, country has an interest in the conflict region, in the sense of conflict that is deliberately created for a macro benefit of the country. On the basis of this, the conflict between the Government of Bukittinggi and Agam controversy occurred as a result of the implementation of PP 84/1999.

Kata Kunci: *Konflik, Resolusi Konflik, Pemerintahan, Pemerintah*

I. PENDAHULUAN

Indonesia yang merupakan negara multikultural dan multietnis dan dihuni oleh beragam etnis, bahasa, agama, dan ideologi yang berbeda serta letak geografis antar-daerahnya yang dipisahkan oleh belasan ribu pulau, tidak dapat dilepaskan dari kecenderungan terjadinya konflik. Apalagi proses pembentukan negara bangsa (*nation-state*) Indonesia didasarkan atas konsensus bersama berbagai kelompok masyarakat yang ada. Mereka memiliki kesamaan pengalaman dan penderitaan akibat

kolonialisme, yang memunculkan sentimen nasionalisme dan akhirnya terbentuklah sebuah negara. Pasca tumbanganya Orde Baru tahun 1998, muncul fenomena memprihatinkan berupa menguatnya eskalasi konflik-konflik lokal di berbagai wilayah di Indonesia. Transisi menuju demokrasi yang sesungguhnya di satu sisi memang telah memberikan kebebasan yang meluas di kalangan masyarakat, namun di sisi lain, justru menampakkan kerapuhan bangunan negara bangsa.

Reformasi mengalami proses besar- besaran, salah satunya yaitu merundingkan kembali batas- batas administratif, politis dan sosialnya. Sebuah lembaga legislasi meletakkan dasar bagi proses perundingan ini dengan mengendorkan batas-batas antara negara pusat dan daerah-daerah dan mengeser kekuasaan ke tingkat-tingkat administratif yang lebih rendah terutama ke kabupaten-kabupaten. Meskipun begitu proses penetapan kembali batas-batas ini ternyata bukan sekedar membagi kekuasaan ke tingkat-tingkat pemerintahan yang lebih rendah, tetapi lebih melihat kepada keberadaan UU 22/1999 *jo* 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah memberikan kewenangan yang lebih besar pada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dan menawarkan berbagai kemungkinan untuk diterapkannya paradigma baru dalam menata kembali sistem pemerintahan daerah dan menemukan cara-cara baru dalam merancang dan menjalankan kebijakan publik.

Tulisan singkat ini mencoba melihat konsekuensi yang berbeda yang terkait dengan kebijakan-kebijakan desentralisasi yang terjadi di Sumatera Barat¹. Desentralisasi telah menggugah proses merundingkan

kembali batas- batas sosial dan politik dengan fokus dan kepentingan-kepentingannya sendiri. Sementara kondisi pemerintah provinsi yang agak surut ke belakang, pemerintah kabupaten yang di Sumatera Barat dengan percaya diri menekankan otonomi mereka ketika berhadapan dengan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Dengan otonomi yang sama memberikan kebebasan kepada kabupaten dan kota untuk merancang dan mendefinisikan batas-batas wilayah mereka. Sejak kebijakan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 *jo* UU 32/2004 dicanangkan, setiap *desa/nagari*, kabupaten dan propinsi dapat dimekarkan.

Salah satu konflik pemekaran wilayah yang terjadi di Sumatera Barat misalnya adalah konflik pemekaran wilayah antara Pemerintah Kota Bukittinggi dan Pemerintah Kabupaten Agam yang undangkan dalam PP No 84/1999 tentang *Perubahan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam*. PP ini dikeluarkan pada 7 Oktober 1999 yang ditandatangani Presiden BJ Habibie.

Meskipun Pemerintah telah mengesahkan perluasan wilayah Kota Bukittinggi dengan mengundangkan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 1999 tentang Perluasan Batas Wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam, sebagian tokoh

¹ Penelitian tentang desentralisasi di Sumatera Barat ini pernah dilakukan oleh peneliti SCDev (*studies centre for Development and social cultural change*) Universitas Andalas padang pada tahun 1999.

politik Kabupaten Agam di DPRD dan di luar DPRD menolak perluasan tersebut. Kasus ini meskipun pada tingkat pemerintahan sudah dianggap selesai dengan keluarnya Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 1999, tetapi secara sosiologis dan politis pada dasarnya belum selesai, terutama oleh para pihak yang menentang perluasan kota Bukittinggi.

Berdasarkan kronologis kasus yang penulis uraikan dibawah ini nantinya, sebenarnya tulisan ini mempunyai sebuah semangat untuk mengkaji kerangka pengelolaan sebuah konflik pemekaran wilayah antara Kabupaten Agam dengan Kota Bukittinggi dengan melihat sejauh mana konseptualisasi *governance* menekankan proses dalam setiap penyelesaian konflik. Merujuk pada pendapat Riza Noer Arfani bahwa konflik yang dilihat disini lebih menekankan kepada proses, dimana adanya sebuah *interest-based negotiation*, seperti memandang perlunya usaha untuk memindahkan *locus* negosiasi dari isu- isu posisional yang cenderung tak ditawarkan ke isu-isu yang berbasis kepentingan yang ditawarkan dengan memakai pendekatan *governance*, sehingga pada saat yang sama kita bisa melihat pemerintahan sebagai sebuah proses, dengan mengacu pada tulisannya Zartman (1997) dimana esensi dari sebuah *governance* adalah pengelolaan

konflik di antara berbagai kelompok sosial, ekonomi dan politik.²

II. MENELUSURI AKAR KONFLIK ANTARA KABUPATEN AGAM DENGAN KOTA BUKITTINGGI.

Sebuah konflik yang timbul masa kini seringkali tidak terlepas dari peristiwa hubungan atau interaksi masa lalu para pihak yang terlibat konflik. Seringkali kita hanya memfokuskan pada apa yang terjadi masa kini tanpa berusaha memahami persoalan interaksi para pihak pada masa lalu. Sebuah konflik mungkin terus hidup dan berlangsung bersamaan berjalannya waktu sehingga konflik itu sudah menjadi bagian yang terpisahkan dari para pihak. Begitu juga dengan kasus Agam dan Bukittinggi terkait dengan kontroversi PP No 84 /1999. Pada awalnya konflik tersebut bermula pada tahun 1968. Perseteruan dua daerah ini menyangkut perkara Pasar Sarikat Bukittinggi. Ketika itu solusi sengketa ini, disepakati masing-masing DPRD-GR membentuk panitia khusus. Namun kedua DPRD-GR (Agam dan Bukittinggi) itu tidak berhasil mencapai kata sepakat. Maka, penyelesaian Pasar Sarikat diserahkan kepada masing-masing pemerintahan. Konflik ini berawal dari dari tuntutan

² Noer, Arfani Riza. 2005. "Governance sebagai Pengelola Konflik" dalam jurnal *Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Volume 8, No 3 Maret 2005. hal 310.

pemerintah Kabupaten Agam dengan mengeluarkan “resolusi”. Agam merasa berhak menerima hasil Pasar Sarikat Bukittinggi yang memang berada di daerah otonomi Nagari Kurai V Jorong. Tuntutan ini, yang dinilai Pemerintah Kotamadya Bukittinggi bersifat sepihak, akhirnya memang tidak dapat dipenuhi.

Perselisihan ini tampaknya menjadi titik awal konflik Agam–Bukittinggi hingga kini. Padahal dalam sejarah kulturalnya, kedua masyarakat ini adalah *badunsanak* (bersaudara). Namun, dalam perspektif kekuasaan dan pemerintahan, bagi Bukittinggi dan Agam, *badunsanak* ini bukan berarti menjadi alasan yang tepat untuk membagi hasil dari aset yang dimiliki Kota Bukittinggi. Ketika itu ada keinginan Bukittinggi untuk memperluas wilayahnya. Kota yang dijuluki *Parisj van Sumatra* itu berupaya memperluas kota ke sebagian wilayah Agam. Dari 2.524 ha, luas wilayah saat ini akan menjadi 14.529,90 ha. Keinginan ini berbenturan dengan penolakan Agam yang tidak mau kehilangan sebagian wilayahnya. Kehilangan sebagian wilayah diartikan sebagai kehilangan Pendapatan Asli Daerah (PAD). ”Perseteruan” di tingkat elite inilah yang kemudian dicoba untuk dipompakan kedua belah pihak agar menjalar ke masyarakat bawah. Padahal, pengalaman batin orang Minang telah mencatat Agam dan

Bukittinggi tidak bisa dipisahkan. Pada batin rakyat tidak ada garis batas antara kedua wilayah, kecuali pada kartu tanda penduduk (KTP). Menahan diri karena ketegangan yang terjadi di antara dua wilayah itu, Gubernur Sumatera Barat (Sumbar) Zainal Bakar pada waktu itu menginstruksikan pada Wali Kota Bukittinggi Djufrie dan Bupati Agam Aristo Munandar untuk saling menahan diri. Bagaimana pun, dua daerah yang bertetangga secara administratif itu tidak bisa dipisah secara kultural. Kini muncul bibit baru yang memperuncing konflik kedua wilayah administrasi yang berbeda ini. Pemerintah pusat kemudian mengeluarkan PP Nomor 84 Tahun 1999 tentang perubahan batas wilayah Kota Bukittinggi pada tanggal 7 Oktober 1999 yang ditandatangani Presiden BJ Habibie. Perluasan Bukittinggi sebenarnya berasal dari keinginan Sumatera Barat untuk melakukan perluasan kota. Gubernur Sumbar (waktu itu Hasan Basri Durin) mengajukan surat permohonan tertanggal 15 Januari 1999 yang antara lain meminta dilakukan perubahan batas wilayah Bukittinggi. Hasan Basri Durin sebenarnya sudah agak terlambat mengajukan surat, sebab aspirasi perluasan kota sudah muncul sejak 1986. DPRD Agam waktu itu telah menyetujui rencana perluasan. Persetujuan dikeluarkan lewat

keputusan DPRD No. 03/SP-DPRD/AG/1995. Intinya, DPRD menyetujui penggabungan puluhan desa dalam belasan *kenagarian* yang berada di wilayah Kabupaten Agam ke daerah Bukittinggi. Keputusan itu, diperkuat dan disetujui pula DPRD Bukittinggi lewat keputusannya No.08/SK II/DPRD/1995 tertanggal 30 September 1995³. Angin reformasi yang membuka peluang daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri tampaknya mengubah pemikiran Bupati Agam Gustiar Agus pada waktu itu, dimana pada tahun 1999 Pemerintah Agam menyatakan keberatan daerahnya ”diambil” sebagian. Sejak itu, persoalan menjadi rumit. Melalui juru bicaranya, Ibrahimy, Bupati Agam menyatakan bahwa Daerah Agam akan kehilangan sekitar 30 persen Pendapatan Asli Daerah (PAD) jika sebagian wilayah diberikan kepada Bukittinggi.”⁴

Kebijakan pemerintah pusat ini mendapatkan respon penolakan dari berbagai elemen baik dari pemerintah kabupaten Agam, DPRD Kab. Agam serta kelompok masyarakat. Akibat dari penolakan perluasan kota Bukittinggi maka terciptalah tiga kelompok kepentingan yaitu kelompok yang mendukung, menolak dan

yang tidak peduli terhadap kebijakan tersebut. Pihak yang menyatakan mendukung dari pelaksanaan batas wilayah ini melakukan aksi tandingan dari kelompok yang menentang. Kelompok yang menamakan diri sebagai delegasi masyarakat perantau dan kampung 16 *nagari* Kabupaten Agam dan forum komunikasi pemuda lintas *Nagari* Agam mengancam akan memPTUN-kan bupati dan DPRD Agam jika tidak melaksanakan PP 84/99 tersebut⁵. Hal ini menimbulkan ketenggangan dari kelompok yang terlibat.

Pertentangan antara masyarakat yang berada dalam kawasan sengketa Agam-Bukittinggi lebih disebabkan karena adanya pertentangan terhadap kelompok masyarakat terhadap kepentingan yang dimotori oleh kalangan elite pusat dan daerah, baik yang berujung untuk menentang maupun yang mendukung perubahan.

Pada tahun 2003 isu perubahan batas wilayah Agam dan Bukittinggi mulai kembali menghangat. Hal ini dipacu oleh faktor pelaksanaan pemilu yang dilaksanakan pada tahun 2004. Partai politik yang ada di Kabupaten Agam berupaya untuk mencari simpatikan dari masyarakat agam bagian timur khususnya di wilayah perbatasan agar dapat

³ <http://id.shvoong.com/social-sciences> 2007. diakses pada tanggal 30 Maret 2007

⁴ <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0204/11/sh05.html> diakses pada tanggal 29 Maret 2007.

⁵ Harian Padang Ekspres. “Perantau Agam temui gubernur ancam DPRD dan Bupati Agam bila tak laksanakan PP/84. Edisi Selasa September 2006.

memperoleh suara guna memuluskan calon legislatif yang mereka usung untuk dapat duduk di kursi DPRD Kabupaten Agam.

Setelah hampir 8 tahun sejak lahirnya PP No 84/1999 tentang perubahan Batas Wilayah Kota Bukitnggi dan Kabupaten Agam, PP ini masih belum di implementasikan sebagai hukum positif, meskipun instruksi Menteri Dalam Negeri No 33 tahun 1999 telah keluar sebagai petunjuk teknis pelaksanaan perubahan batas wilayah. Hal ini disebabkan oleh kendala yang muncul akibat lahirnya PP tersebut. Rencana pelaksanaan PP No 84/1999 ternyata telah menimbulkan konflik horizontal, bahkan telah memicu konflik antar *nagari* perbatasan Agam dan Kota Bukitnggi.

III. "KONFLIK SEBAGAI AKSES"

Terbukanya ruang sosial yang selama ini tersumbat, merangsang terjadinya konflik vetikal dan horizontal yang tanpa disadari mendorong masyarakat untuk ber-euforia⁶. Sebenarnya kalau kita tarik akar dari konflik tersebut ada dua macam akar konflik yang terjadi yaitu konflik secara horizontal dan

vertikal. Konflik horizontal terjadi antara masyarakat nagari yang mendukung dengan masyarakat nagari yang menolak dari pelaksanaan PP No 84 tersebut. Kemudian skenario konflik horizontal tersebut diperkuat dengan skenario konflik vertikal yaitu antara masyarakat nagari dengan mesyarakat perantau dan pemerintah pusat dan daerah (Propinsi dan Kabupaten Agam dan Kota Bukitnggi).

Berdasarkan pemetaan konflik Agam dan Bukitinggi, ada sesuatu yang menarik di sini kenapa saya membuat awal tulisan "*konflik sebagai akses*" karena ada kontestasi elite lokal dan pusat yang turut memicu terbuatnya skenario konflik disini. Pusat dan lokal sama-sama punya akses yang sama dalam hal perluasan wilayah Agam dan Bukitinggi tetapi ada sesuatu yang terasa janggal yang penulis lihat disini, yaitu ketika pemerintah provinsi Sumatera Barat menyikapi konflik yang terjadi antara Agam dan Bukittinggi. Pemerintah pusat menghimbau pada waktu itu, yang disampaikan oleh Wakil Presiden dan DPR, untuk menghentikan pemekaran daerah. Himbauan itu langsung ditindaklanjuti Pemprov Sumbar. Bahkan, Gubernur Sumbar Gamawan Fauzi menegaskan pihaknya tidak akan membahas sama sekali adanya sejumlah kecamatan di kabupaten dan kota di Sumbar yang menginginkan

⁶ Druckman , Daniel 1993. "An analytical Research Agenda for Conflict and Conflict Resolution". dalam Sandola dan Hugo van der Mereve. *Conflict Resolution Theory and Practice* . Manchester University press

adanya pemekaran. Menurut Gamawan, dalam pengarahannya Presiden, Wapres dan DPR dengan 101 peserta Kursus Reguler Angkatan Ke-40 Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) di Jakarta, Wapres meminta gubernur dan DPRD lebih selektif menyetujui usul pemekaran daerah. Wapres juga menyebutkan bahwa pemekaran harus dilakukan atas izin undang-undang dan dengan syarat-syarat tertentu. Pembatasan pemekaran harus dari bawah, karena izin pemekaran diberikan oleh gubernur dan DPRD dan bukan oleh pemerintah pusat atau DPR. Meski begitu, Gubernur memberikan pengecualian untuk daerah pemekaran yang sudah diusulkan dan diputuskan di masa lalu, seperti perubahan batas wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 84 Tahun 1999. Keputusan yang telah ditetapkan dipengujung pemerintah Presiden BJ Habibie itu, akan diimplementasikan. "Pemprov akan mempedomani itu (PP 84/1999)"⁷.

Menghadapi situasi yang membingungkan masyarakat, maka DPRD kabupaten Agam melakukan *judicial review* ke Mahkamah Agung untuk mengkaji ulang terhadap peraturan PP tersebut. Sikap yang

diambil oleh DPRD kabupaten agam untuk mengajukan *judicial review* sangatlah logis dan rasional dengan terjadinya perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sentralisasi ke desentralisasi, warga masyarakat dianggap memiliki posisi tawar dan menjadi salah satu faktor penentu (*determinant factors*) kebijakan pemerintah. Kenyataan menunjukkan bahwa permasalahan perluasan kota Bukittinggi menjadi semakin rumit dan kompleks.

Hal ini juga menyebabkan munculnya ketidakpercayaan terhadap pemerintah yang ditujukan melalui gugatan masyarakat (*class action*) ke Pengadilan Negeri Lubuk Basung Kabupaten Agam yang dilakukan warga masyarakat *12 nagari dari 15 nagari yang* terkena dampak perluasan Kota Bukittinggi. Adapun yang menjadi tergugat dalam kasus ini Presiden, Gubernur, Walikota, DPRD Kota Bukittinggi, Bupati Agam dan DPRD Kab. Agam. Permasalahan mendasar yang menyulitkan dari kasus ini adalah tidak adanya sikap kenegarawanan penyelenggara daerah. Pada tataran teknis hal ini juga sebagai akibat dari tidak jelasnya peta lampiran UU pembentukan daerah⁸

⁷ <http://padanginfo.wordpress.com/2007/03/30/pemprov-tolak-usul-pemekaran/> diakses pada tanggal 30 Maret 2007.

⁸ Ibid.

IV. GOVERNANCE DAN PENGELOLAAN KONFLIK AGAM DAN BUKITTINGGI

Bagaimana konseptualisasi dan praktek *Governance*⁹ yang bisa dikembangkan untuk memfasilitasi usaha-usaha pengelolaan konflik Agam dan Bukittinggi? Oyamada (2002)¹⁰ mengajukan argumen bahwa praktek *Governance* di tingkat lokal terutama dalam konteks masyarakat baru saja keluar dari situasi konfliktual yaitu jika (1) diterapkannya sistem *governance* yang berbeda untuk tahap-tahap konflik yang berbeda. Pada tahap pasca konflik akan memerlukan sebuah sistem *governance* yang

berbeda dari tahap pra-konflik dan pada saat konflik berlangsung; (2) jika ada pengakuan bahwa yang berlaku adalah *complex emergencies* yang memerlukan keterlibatan masyarakat internasional dalam urusan politik lokal atau domestik dan pembangunan kembali.

Dengan kedua syarat tersebut kemudian Oyamada (2002)¹¹ mengidentifikasi tiga jenis bantuan yang bisa dikembangkan untuk mendukung pasca-konflik dengan memanfaatkan *governance* yang ada, yaitu: (1) bantuan humaniter atau kemanusiaan, (2) bantuan rehabilitasi yang mencakup rekonstruksi infrastruktur perekonomian, (3) bantuan pembangunan yang meliputi aspek-aspek konvensional pembangunan kemasyarakatan yang dilakukan pada saat konflik sudah benar-benar mereda.

Merujuk pada pendapat Oyama (2002) dalam Riza (2005) analisis *governance* pengelolaan konflik yang penulis pakai adalah terletak pada bantuan pembangunan yang meliputi aspek-aspek konvensional pembangunan kemasyarakatan yang dilakukan pada saat konflik sudah benar-benar mereda. Ketika merujuk pada perspektif konflik, realitas sosial yang terjadi tidak bisa terhindarkan dari konflik seperti kasus Agam dan Bukittinggi. Artinya konflik inheren lebih muncul dalam kehidupan masyarakat sehari-hari dan meka-

⁹ Istilah *governance* diperkenalkan dalam konteks keraguan sejumlah pihak melihat efektifitas lembaga pemerintahan dan negara dalam menangani berbagai penyalahgunaan yang dilakukannya sendiri. Berawal dari kerangka berpikir itulah sejumlah pihak menawarkan ide untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* sebagai alternatif dari ide mengenai demoratisasi yang tidak menyentuh berbagai persoalan penyalahgunaan oleh negara. Dalam Riza Noer Arfani. 2005. "*Governance sebagai Pengelola Konflik*" dalam jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Volume 8, No 3 Maret 2005. hal 313-214.

¹⁰ Eiji Oyamada. 2002. "Local Governance" Materi disampaikan dalam lokakarya Nasional Perdamaian dan Resolusi Konflik: *state of the Art* dan strategi pendidikan. Yogyakarta: PSKP UGM-SEACSN dalam Riza Noer Arfani. 2005 "*Governance sebagai Pengelola Konflik*" dalam jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Volume 8, No 3 Maret 2005. hal 325.

¹¹ *Ibid*, hal 326.

nisme pengelolaan konflik yang dipilih oleh masyarakat pun berbeda-beda. Masyarakat Agam dan Bukittingi merupakan sebuah masyarakat yang terbuka terhadap konflik. Artinya, pada derajat tertentu konflik bukanlah sesuatu yang tabu dibuka. Memang dalam bentuknya yang bervariasi, konflik memiliki kecenderungan pada 2 (dua) arah, yaitu merusak struktur/sistem, atau sebaliknya menghasilkan penguatan atau memperkuat struktur. Masyarakat Agam dan Bukittingi sebenarnya berharap lebih terhadap penyelesaian konflik ini oleh pemerintah daerah dan pusat.

Pada dasarnya tahapan konflik dapat dilihat dalam beberapa tahapan. Menurut Moore¹² ada tiga tahapan konflik, yaitu: konflik laten (*latent conflicts*), konflik yang mulai mengemuka (*emerging conflicts*), dan konflik yang telah mengemuka (*manifest conflicts*). Konflik laten adalah ketegangan-ketegangan yang belum sepenuhnya mengemuka dan belum mencapai eskalasi yang menempatkan para pihak dalam sebuah polarisasi yang tajam. Tidak saja pihak luar belum mengetahui adanya persoalan di antara para pihak, bahkan salah satu pihak, terutama pihak yang lebih kuat, seringkali tidak sadar kalau ada pihak lain yang

merasa dirugikan oleh pihaknya. Adapun konflik yang mulai mengemuka adalah bilamana para pihak telah dapat diidentifikasi, para pihak telah menyadari ada persoalan di antara mereka yang perlu diselesaikan, masalah-masalah yang menjadi perselisihan telah dapat diidentifikasi. Akan tetapi, para pihak belum mampu menciptakan atau menemukan proses penyelesaian sengketa yang disepakati atau komunikasi di antara mereka belum terwujud. Konflik seperti ini sangat potensial mencapai eskalasi dan menimbulkan tindak kekerasan. Konflik yang telah mewujud adalah konflik-konflik dimana para pihak menyadari adanya perselisihan dan juga telah mulai melakukan komunikasi atau pembicaraan atau negosiasi di antara mereka, tetapi upaya pembicaraan dan negosiasi itu telah menemui jalan buntu, sehingga diperlukan kehadiran pihak ketiga yang netral untuk membantu para pihak mencari penyelesaian atau membuat sebuah manajemen konflik/pengelolaan dari sebuah konflik.

Seperti yang dikatakan oleh Riza Noer Arfani¹³ pengelolaan konflik/ manajemen konflik pada dasarnya adalah setiap upaya intervensi (untuk mencegah aktualisasi dan mendeescalasi, mengentikan dan menyelesaikan konflik) dalam satu atau lebih dari

¹² Ramlan Surbakti, MA. *Himpunan Teori-teori Politik*. Fisipol Universitas Airlangga. Hal 24.

¹³ Riza Noer Arfani. *Op cit*, hal 317.

tahap konflik. Dengan memakai analisisnya Riza Neor Arfani penulis mencoba menganalisa dan mengidentifikasi aspek *governance* dan manajemen konflik Agam dan Bukittingi ini terkait dengan kontroversi PP No 84/1999, dengan memakai model segitiga konflik yang dikembangkan oleh Riza Pangabean (1998) yang merinci tiga dimensi dari konflik tersebut (situasi-sikap-prilaku) yang kemudian disempurnakan dalam analisisnya Riza dengan menambahkan pemicu awal dari konflik tersebut. Berdasarkan dari pernyataan Riza (2005) di atas penulis mencoba membuat analisa manajemen konflik dengan langkah pertama yaitu melihat pemicu awal konflik dan membuat generalisasi pengelolaan konflik khusus untuk kasus Agam dan Bukittingi sebagai berikut.

Pemicu Awal Konflik Agam- Bukittingi

Pemicu awal yang dikatakan oleh Riza (2005) disini adalah provokasi terhadap pihak-pihak yang terlibat bisa dalam bentuk persuasi, koersi, dan dalam prakteknya berupa gabungan situasi, sikap dan prilaku¹⁴, yaitu: "Perseteruan" di tingkat elite antara pemerintah pusat dan pemerintah Propinsi sumbar vs pemerintah Kabupaten Agam dengan Bukittingi serta Pemerintah Kota Bukittingi vs

Kabupaten Agam terkait dengan PP 84/1999 tentang perluasaan wilayah Bukittingi oleh Pemerintah Pusat. Konflik di tingkat elite ini kemudian diikuti dengan konflik masyarakat pada perbatasan Bukittingi dan Agam yang terkena dampak pemekaran.

Tahap eskalasi dalam konflik Agam-Bukittingi

Ekskalasi menurut Riza (2005) adalah perubahan dalam unit konflik yang meliputi (1) sosio-psikologis berupa loyalitas dan komitmen pada tujuan dan posisi yang telah ditetapkan. Pada tahap posisi masyarakat dan elite lokal sudah memilih kelompok kepentingan mana bereka berposisi terkait dengan kasus Agam-Bukittingi ini. Skenario konflik yang dibuat oleh elite pusat dan daerah telah memicu masyarakat lokal (nagari) untuk menentukan pilihannya dalam kasus ini terbentuk tiga kelompok kepentingan yaitu kelompok yang setuju disahkan PP84/1999 yang terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi Sumbar, Pemkot Bukittingi dan masyarakat bukittingi dan Forum Komunikasi Pemuda Lintas *Nagari* (Sumbar).

Tahap eskalasi kedua yang terjadi antara konflik Agam dan Bukittingi ini terkait dengan adanya perubahan posisi kelompok yang diikuti dengan kompetisi yang sengit. Tahap eskalasi yang kedua ini terjadi ketika diadakannya Musyawarah

¹⁴ Ibid hal 318.

Masyarakat *Luhak*¹⁵ Agam yang pernah dilangsungkan di Istana Negara Bung Hatta Bukittinggi pada 18-19 Desember 2002. Salah petisi dari kelompok ini adalah untuk menghadapi konflik antar masyarakat adat Agam dan Bukittinggi terkait dengan PP 84/1999 maka sebaiknya dibentuk kabupaten pemekaran baru (Agamtuo) yang batas wilayah yang diperdebatkan yaitu batas wilayah antara Agam dan Bukittinggi. Pemekaran Kabupaten Agam bukan untuk memecah belah orang Agam. Tetapi untuk membatalkan ambisi masyarakat kota Bukittinggi untuk memperluas wilayah administratifnya terkait dengan PP 84/1999.

Dalam logika paling sederhana, sembilan tahun terakhir polemik dan pro-kontra menerima atau menolak PP No 84/1999, telah menjadi bahan gunjingan sehari-hari masyarakat yang daerahnya masuk dalam PP No 84/1999. Sepanjang itu pula polemik telah berkembang, yang kadang telah keluar dari substansi dan

¹⁵ *Luhak* dalam komposisi kelompok daerah di minangkabau dibagi atas tiga sesuai dengan perjanjian plakat panjang antara dua *datuak* yaitu *Datuak Katamanguangn Dan Datuak Perpatih Nan Sabatang* yaitu: *Luhak tanah data* meliputi daerah Solok, Tanah Datar, *luhak Pesisir* meliputi daerah Sepanjang pantai (Pesisir Selatan , Padang, Padang Pariaman, Pasaman) dan *luhak Agam* meliputi (Agam. Bukittinggi) lihat pada *Tanbo* (sejarah) Alam Minangkabau koleksi Pusat Pariwisata dan Seni Pemerintah Propinsi Sumatera Barat.

permasalahan yang sebenarnya. Dari berbagai laporan media cetak¹⁶, banyak hal yang terungkap bahwa PP No 84/1999 telah memicu konflik di tengah masyarakat, terutama konflik yang terjadi dalam tubuh lembaga publik, seperti KAN (Kerapatan Adat Nagari)¹⁷. Misalnya, pengurus KAN Kurai Bukittinggi telah membantah keikutsertaan anggota dari lima KAN Kurai Bukittinggi dalam rombongan masyarakat Agam yang akan membicarakan masalah PP No 84/1999 dengan DPRD Sumatra Barat. Sekaligus KAN Kurai Bukittinggi membantah kehadiran Forum Komunikasi Masyarakat Kurai. Forum ini telah mengeluarkan pernyataan bahwa identitas sosial, budaya, dan juga batas-batas kultural masyarakat Kurai akan lenyap drastis jika PP No 84/1999 pelaksanaannya direalisasikan. Fakta-fakta demikian menjadi indikator penting untuk melihat dan

¹⁶Media massa lokal di Sumatera Barat sepanjang tahun 2002-2007 selalu menempatkan kontroversi dan konflik akibat dari PP 84/1999 di sepanjang daerah perbatasan agam dan bukittinggi.

¹⁷KAN (Kerapatan Adat Nagari) adalah unsur terpenting dalam pemerintahan lokal di Sumatera Barat. Lembaga KAN berisi Ninik mamak (*Datuak*) perwakilan Suku dalam *nagari* (desa). Segala keputusan yang menyangkut Sako dan pusako (tanah Ulayat *nagari*) diputuskan fungsi dan manfaatnya. KAN oleh pemerintahan Lokal di Sumatera Barat berfungsi sebagai badan yudikatif *nagari*

menganalisis dampak serta eksekusi jika PP No 84/1999 diterapkan

Dari analisis selanjutnya kemudian penulis melihat bahwa tahap eskalasi juga diikuti dengan proses penuntutan dari 12 nagari dari 16 nagari yang di perbatasan Agam dan Bukittinggi yang masuk dalam daftar PP No 84/1999, dengan menggugat Presiden RI sebesar Rp 12 milyar. Elite lokal di Pemerintahan Agam kemudian mengancam Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi Sumbar dengan pernyataan jika PP No 84/1999 itu dipaksakan pelaksanaannya, maka pihak DPRD Agam tidak akan bertanggung jawab terhadap akibat yang ditimbulkan dari penerapan PP No 84/1999 itu. Oleh karena itu, jika muncul gejolak dan konflik di tengah masyarakat, maka yang bertanggung jawab adalah Gubernur Sumatra Barat, Wali Kota Bukittinggi, dan DPRD Kota Bukittinggi.

Menurut Miko Kamal, kuasa hukum penggugat, objek gugatannya adalah tindakan para penggugat yang tidak melibatkan partisipasi dan aspirasi publik dalam proses melahirkan PP No 84/1999, dan tuntutan meminta hakim untuk membatalkan PP No 84/1999 dengan rekomendasi yang dikeluarkan tergugat¹⁸.

Tahap Deeskalasi dalam Konflik Agam-Bukittinggi

Tahap deeskalasi seperti apa yang dikatakan oleh Riza (2005) adalah terjadi sebuah perubahan dalam Unit-Unit yang berkonflik yang berupa sosio-psikologis berupa tindakan untuk menimbang kembali "ongkos atau biaya" untuk mempertaruhkan posisi tujuan tersebut. Atau terjadinya perubahan dalam hubungan antara pihak yang berkonflik dalam bentuk *emerging ties* (hubungan yang terbentuk secara 'baru'), kontraksi tujuan/posisi (kapasitas untuk mempertahankan tujuan atau terciptanya usaha mediasi dan terbentuknya konteks sosial baru)¹⁹.

Konflik Agam-Bukittinggi yang penulis pilih di sini memasuki tahap deeskalasi mediasi, yang menurut Riza (2005) terciptanya sebuah mediasi antara pihak yang berkonflik. Tahap awal dari mediasi ini dimulai pada tahun 2002 yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno pada waktu itu dengan meminta pemerintah Agam dan Bukittinggi segera menghentikan polemik soal tapal batas kedua wilayah. Gubernur Sumatera Barat pada waktu itu Zainal Bakar telah mengeluarkan surat pada awal Maret 2002. Dalam surat itu, ia meminta pemerintah Agam dan Bukittinggi menciptakan suasana kondusif, dan menyatakan persoalan

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ Riza Noer Arfani. 2005. *Op. cit* hal 318.

perluasan wilayah Bukittinggi saat itu *status quo*. Gubernur Zainal membentuk satu Tim Terpadu diketuai Wakil Gubernur Prof.Dr.Ir.H Fachri Achmad MSc untuk membuat sebuah draft penyelesaian kasus Bukittinggi-Agam. Dalam draft itu ditemukan sejumlah kunci persoalan: *Pertama*, tidak semua warga Banuhampu (sebuah *nagari* yang akan dan ingin bergabung ke Bukittinggi) menolak pelaksanaan PP/84. Sebagian masyarakat malah setuju masuk Bukittinggi. *Kedua*, Pemda Agam kuatir, keutuhan kultural nagari yang masuk ke Bukittinggi bisa rusak binasa. *Ketiga*; Pemda Agam kuatir, PAD nya berkurang. Kemudian diikuti dengan mempertemukan pihak-pihak yang berkonflik yaitu antara pemerintah kota Bukittinggi dengan kabupaten Agam serta masyarakat 12 Nagari di kedua perbatasan daerah yang terkena dampak PP 84/1999 tersebut.

Proses Terminasi dalam Konflik Agam-Bukittinggi

Terminasi yang dimaksud oleh Riza (2005) adalah penghentian konflik karena telah tercapainya sebuah kesepakatan dalam penyelesaian sebuah konflik. Proses terminasi yang terjadi bisa jadi merupakan awal dari konflik atau pertikaian baru.²⁰ Berdasarkan pemberitaan dari Tempo *Interaktif*, Jakarta memberitakan

²⁰ Ibid hal 319.

bahwa konflik batas wilayah Kabupaten Agam dan Kota Bukittinggi mereda setelah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Wali Nagari Kabupaten Agam menarik permohonan pengujian Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang mereka ajukan ke Mahkamah Konstitusi. Legislatif menjanjikan akan meminta pemerintah mencabut Peraturan Pemerintah yang mengatur perluasan wilayah Kota Bukit Tinggi. Ketika itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Agam pernah mengajukan *Judicial Review* ke Mahkamah Agung soal peraturan PP 84/1999. Tetapi ditolak karena melewati batas waktu. Sehingga, DPRD Kabupaten Agam memutuskan untuk mencoba mengajukan uji materiil terhadap Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang dianggap memayungi Peraturan Pemerintah bermasalah tersebut. Majelis hakim konstitusi yang dipimpin hakim konstitusi Jimly Asshiddiqie menyatakan menerima pencabutan permohonan ini. Walaupun begitu, perkara yang telah dicabut tidak dapat diajukan kembali ke Mahkamah Konstitusi. "Kecuali ada substansi masalah dan dalil argumentasi berbeda,"²¹

Sebagaimana yang telah disebutkan pengelolaan konflik dalam

²¹ [http:// www.tempointeraktif.com/ hg/nusa/sumatera/2006/11/09/brk,20061109-87383, id.html](http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/sumatera/2006/11/09/brk,20061109-87383,id.html) diakses pada tanggal 29 Maret 2007

prakteknya selalu mengembangkan teknik-teknik seperti negosiasi, fasilitasi, mediasi, pencarian fakta, arbitase tak mengikat dan arbitase yang mengikat, maupun *adjudication*.²² Tetapi ada hal yang menarik disini proses terminasi yang terjadi dalam konflik Agam-Bukittingi terkait dengan kontroversi PP 84/1999 tersebut sekitar tahun 2004 malahan menimbulkan sebuah konflik baru lagi dimana karena pada waktu itu terjadi Pilkada di kabupaten Agam dan Kota Bukittinggi. Dalam kondisi seperti itu, siapa pun yang akan dipilih masyarakat jadi Wali Kota Bukittinggi dan Bupati Kabupaten Agam harus mampu menyelesaikan polemik dan kontroversi dari PP 84/1999 yang sempat bisa diredam oleh pemerintah pusat dan pemerintah Propinsi dengan memakai manajemen konflik terminasi. Partai politik yang ada di Kabupaten Agam dan Kota Bukittingi berupaya untuk mencari simpatisan dari masyarakat Agam bagian timur khususnya di wilayah perbatasan agar dapat memperoleh suara dari hasil pilkada tersebut.

V. KESIMPULAN

Hingga sampai saat ini konflik antara Agam dan Bukittingi dalam posisi perang dingin karena belum ada kejelasan yang lebih akurat keberlanjutan dari PP /84 1999

tersebut. Tetapi untuk saat sekarang manajemen konflik dengan memakai pendekatan *governance* dengan proses *determinasi* seperti yang penulis uraikan di atas masih bisa dipakai untuk mensikapi gejala konflik yang muncul sewaktu-waktu antara dua wilayah perbatasan tersebut. Karena dengan pola terminasi dengan mempertemukan antara masyarakat adat dan elite lokal yang berkonflik dan membangkitkan kembali rasa persaudaran antara sesama orang *luhak* Agam maka untuk sementara waktu konflik bisa dapat diredam. Hingga sampai saat ini antara kedua Daerah Agam-Bukittingi masih menunggu keputusan akhir pemerintah pusat bagaimana penyelesaian atau *outcomes* akhir dari konflik tersebut. Apakah pemekaran wilayah Bukittingi tetap dijalankan atau tidak.

²² Riza (2005) Op. Cit hal 319.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Druckman, Daniel. 1993. "An analytical Research Agenda for Conflict and Conflict Resolution". dalam Sandola dan Hugo van der Mereve. *Conflict Resolution Theory and Practice* . Manchester University press
- Noer, Arfani Riza. 2005. "Governance sebagai Pengelola Konflik" dalam jurnal *Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Volume 8, No 3 Maret 2005.
- Surbakti, Ramlan. *Himpunan Teori-teori Politik*. Fisipol Universitas Airlangga. Harian Padang Ekspres edisi Selasa September 2006.
- <http://id.shvoong.com/social-sciences>, 2007. diakses pada tanggal 30 Maret 2007
- <http://www.padanginfo.wordpress.com/2007/03/30/pemprov-tolak-usul-pemerkaran/> diakses pada tanggal 30 Maret 2007.
- <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0204/11/sh05.html> diakses pada tanggal 29 Maret 2007.
- <http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/sumatera/2006/11/09/brk,20061109-87383.id.html> diakses pada tanggal 29 Maret 2007.

