

KONFLIK PERLUASAN KOTA BUKITTINGGI

(1999-2004)

SKRIPSI

Oleh:

ERMA YULIS

06 181 024



JURUSAN ILMU SEJARAH

FAKULTAS SASTRA

PADANG

2011

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji tentang konflik perluasan Kota Bukittinggi terkait dengan lahirnya PP 84/1999 tentang perubahan batas Kota Bukittinggi dengan cara memasukkann beberapa wilayah di Kabupaten Agam ke dalam Kota Bukittinggi. Studi ini juga melihat tentang beberapa faktor yang menjadi penyebab dari perseteruan di antara kedua wilayah yang bertetangga ini.

Layaknya sebuah penelitian sejarah, penelitian ini juga menggunakan metode sejarah. Metode penelitian ini melalui 4 tahap penting yakni pengumpulan sumber (heuristik) baik lisan berupa wawancara maupun tulisan dengan mengumpulkan dokumen dan arsip yang berkaitan dengan topik penelitian. Wawancara dilakukan dengan pegawai Pemerintahan Kota Bukittinggi, beberapa mantan anggota DPRD Kota Bukittinggi dan Anggota DPRD Kabupaten Agam, beberapa tokoh masyarakat dan pihak-pihak yang terlibat dalam peristiwa ini. Kedua dengan melakukan kritik ekstern (untuk mengetahui keaslian sumber) dan kritik intern (untuk mengetahui kebenaran isi). Dari kedua metode tersebut didapat fakta sejarah. Kemudian pada tahap ketiga fakta tersebut diinterpretasikan dengan cara mengelompokan fakta dalam sebuah peristiwa sejarah. Tahap terakhir dari penelitian ini adalah penulisan (historiografi).

Perselisihan yang terjadi di kedua wilayah ini tidak hanya disebabkan karena lahirnya PP 84/1999 saja tapi sebelumnya sudah terdapat perselisihan yang terjadi pada periode sebelumnya. Selain itu lahirnya PP dimana wacana ini telah bergulir selama 16 tahun sebelumnya dan lahir pada saat arus reformasi bergulir di Indonesia telah menghambat pelaksanaan dari rencana pemerintah ini. Penolakan masyarakat pun mulai disuarakan kepada pemerintah daerah dari kedua wilayah yang bertikai namun tidak menemukan penyelesaian sampai sekarang.

Beragamnya penolakan dari masyarakat telah membawa masyarakat berada dalam sebuah konflik yang membawa dampak bagi kehidupan sosial masyarakat di kedua wilayah tersebut. Bukan hanya ditingkat elit namun juga didalam kehidupan bermasyarakat.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999 merupakan sebuah produk hukum yang disusun pada masa Pemerintahan Orde Baru, dan dalam proses pembentukannya peranan pemerintah sangat dominan. Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999 berisikan tentang perubahan batas wilayah Kota Bukittinggi dengan memasukkan beberapa daerah Kabupaten Agam ke dalam Kota Bukittinggi. Perluasan Kota Bukittinggi sebenarnya berasal dari keinginan Walikota Bukittinggi yang masa itu dijabat oleh Oemar Gafar¹ pada tahun 1983 untuk melakukan perluasan kota mengingat dengan luas daerah 25.24 km² ini pemerintah kota tidak mampu menampung beban pembangunan yang cepat serta pertumbuhan penduduk yang tinggi. Pada akhirnya Peraturan Pemerintah ini baru direalisasikan pada tahun 1999.²

Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999 (selanjutnya disingkat dengan PP No. 84 Tahun 1999) dipengujung pemerintahan Presiden B.J. Habibie hingga kini memang masih memunculkan kontroversi pro dan kontra dalam lingkungan tokoh-tokoh masyarakat Kabupaten Agam. Semenjak diterbitkannya PP No. 84 Tahun 1999 pada tanggal 7 Oktober 1999, pelaksanaannya masih belum bisa direalisasikan. Berbagai aksi penolakan dilakukan oleh masyarakat Kabupaten Agam.

¹ Azizah Etek, et al., *Dinamika Pemerintahan Lokal Kota Bukittinggi*, (Bukittinggi: LPM-IIP, 2004), hlm. 297.

² "PP 84/1999 dan Permasalahannya 1", dalam harian *Padang Ekspres* (Minggu, 30 Oktober 2005).

Munculnya wacana pemekaran Kabupaten Agam, yakni dengan mendirikan kabupaten baru dengan nama Kabupaten Agam Timur (Amur), sering dikaitkan dengan pro-kontra ditetapkannya PP No. 84 Tahun 1999. Di samping itu kemudian disusul dengan munculnya gugatan dari dua belas nagari yang masuk dalam daftar PP No. 84 Tahun 1999. Dalam gugatan ini ke dua belas nagari ini meminta ganti rugi kepada Presiden RI berkaitan dengan dikeluarkannya peraturan ini.³

PP No. 84 Tahun 1999 ini juga telah melahirkan konflik di tengah masyarakat, terutama konflik yang terjadi dalam tubuh lembaga publik, seperti KAN (Kerapatan Adat Nagari). Pengurus KAN Kurai Bukittinggi telah membantah keikutsertaan lima orang anggota KAN Kurai Bukittinggi dalam rombongan masyarakat Agam yang akan membicarakan masalah PP No. 84 Tahun 1999 dengan DPRD Sumatra Barat. Sekaligus KAN Kurai Bukittinggi membantah kehadiran Forum Komunikasi Masyarakat Kurai.⁴

Keluarnya PP No. 84 Tahun 1999 ini juga telah melahirkan sebuah gerakan massa / demonstrasi penolakan keputusan pemerintah ini. Penolakan yang dilakukan masyarakat Agam Timur ini dikarenakan Peraturan pemerintah ini dianggap cacat hukum dan dinilai hanya untuk kepentingan beberapa pihak. Dalam Peraturan Pemerintah ini daerah yang terkena dampak dari Peraturan Pemerintah adalah daerah yang produktif seperti halnya Tilatang Kamang sebagai penghasil pertanian, konveksi, kerajinan rumah tangga lainnya, Banuhamapu dengan pusat perdagangannya, IV Koto dengan sentra industri rumah tangga dan Ampek Angkek dengan sentra konveksi dan industri rumah tangga. Demonstrasi yang dilakukan masyarakat Agam Timur ini juga dimaksudkan supaya tradisi daerah mereka

³ Nazrul Azwar, "Kontroversi PP 84/1999: Quo Vadis Masyarakat Luhak Agam", dalam Jurnal Mantagisme (Jumat, 16 Februari 2007).

⁴ "KAN Kurai Bantah Kirim Utusan Ke DPRD Sumbar" dalam Harian *Singgaling*, (12 Desember 2002).

tetap terjaga dan tidak terbawa arus kekotaan apabila tetap digabungkan dengan Kota Bukittinggi.

Angin Reformasi tahun 1999 yang membawa peluang bagi daerah untuk mengurus wilayahnya sendiri telah membuat pemerintah Kabupaten Agam berani menolak keputusan ini. Alasan penolakan ini dikarenakan pada berkurangnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Agam, karena pada kenyataannya wilayah yang akan dimasukkan ke wilayah Kota Bukittinggi sangat potensial dalam mengisi APBD Agam. Penolakan ini juga disampaikan oleh sebagian masyarakat Agam yang tidak ingin budaya dan tradisinya dipengaruhi oleh budaya kota dan arus modrenisasinya, yang nantinya akan berimbas pada hilangnya budaya dan tradisi dari daerahnya.⁵

Perseteraan antara Kabupaten Agam dengan Kota Bukittinggi ini banyak disesalkan oleh berbagai pihak, seperti tokoh-tokoh masyarakat baik yang berada di Kota Bukittinggi maupun di Kabupaten Agam. Hal ini dikarenakan sebenarnya antara kedua wilayah ini sebelumnya sudah memiliki hubungan yang erat dan tidak mudah untuk dipisahkan satu sama lainnya. Eratnya hubungan yang terjalin antara Bukittinggi dengan Agam ini dapat dilihat dari istilah “ Bukittinggi Koto rang Agam”.⁶ Selain itu hubungan antara kedua wilayah administratif ini juga dapat dilihat dalam kegiatan ekonomi dan sosial masyarakatnya. Banyak diantara masyarakat Agam yang tinggal dan bekerja di Kota Bukittinggi. Jauhnya jarak daerah dengan pusat kabupaten juga mempersulit mereka untuk mengurus keperluannya ke ibukota kabupaten, butuh waktu dan biaya yang besar. Sehingga untuk memudahkan masyarakat yang berada jauh dari ibukota kabupaten

⁵ *Ibid.*

⁶ Zulqayyim, *Boekittinggi Tempoe Doeloe*, (Padang: Andalas University Press, 2006)hlm 21.

menjadi dekat urusannya kalau masuk Kota Bukittinggi.⁷ Jadi berkaitan dengan dikeluarkan Peraturan Pemerintah ini menyebabkan hubungan yang kurang harmonis oleh beberapa pihak yang bertikai ini.

Ada beberapa tulisan yang mencoba mengangkat tema yang berkaitan dengan keluarnya peraturan pemerintah ini. Diantaranya adalah tulisan Ridwan yang berjudul “Sosialisasi PP 84 Tahun 1999 Tentang Perluasan Kota Bukittinggi ke Kabupaten Agam pada Masyarakat Nagari Kapau, Tilatang Kamang, Agam” yang memaparkan tentang pengaruh adanya agen sosialisasi PP ini pada masyarakat Kapau dan juga melihat respon dari masyarakat di daerah ini, baik itu yang pro maupun yang kontra terhadap PP ini.⁸ Selain itu juga terdapat tulisan dari Yaumal Harbi yang berjudul “Kebijakan Pemko Bukittinggi tentang Pelaksanaan Pemerintahan Nagari di Wilayah Perluasan Kota” yang menjelaskan tentang proses perumusan Perda No. 22/2003 dan menjelaskan alasan tidakterlaksananya Perda ini dan juga berhubungan dengan lahirnya PP No. 84 Tahun 1999 yang melahirkan pro dan kontra.⁹

Jika dibandingkan dengan perluasan kota lain yang terjadi di Sumatra Barat seperti yang terjadi di Kota Padang pada tahun 1980, dimana proses perluasan kota dapat langsung dilakukan tanpa ada kendala yang berarti sehingga Kota Padang dapat diperluas dari 3.326 Ha menjadi 69.496 Ha sangat jauh berbeda dengan kasus perluasan kota di Kota Bukittinggi. Gagasan perluasan Kota Bukittinggi telah digulirkan semenjak tahun 1983 namun tidak dapat segera direalisasikan. Disamping itu dari tulisan-tulisan

⁷ “PP 84/1999 dan Permasalahannya 2”, dalam harian *Padang Ekspres* (Minggu, 13 November 2005).

⁸ Ridwan, “Sosialisasi PP 84/1999 tentang Perluasan Kota Bukittinggi ke Kabupaten Agam pada Masyarakat Nagari Kapau, Tilatang Kamang, Agam”, *Skripsi*, (Padang : FISIP,2006).

⁹ Yaumal Harbi, “Kebijakan Pemerintahan Kota Bukittinggi tentang Pelaksanaan Pemerintahan Nagaridi Wilayah Perluasan Kota”, *Skripsi*, (Padang : FISIP,2004).

terdahulu terlihat belum ada kajian sejarah konflik yang muncul dari Peraturan Pemerintah tentang perluasan Kota Bukittinggi. Pada tulisan ini penulis akan mengeksplorasi konflik dalam artian memetakan konflik yang terjadi akibat lahirnya PP No. 84/1999 ini. Juga melihat peran media massa dalam memberitakan konflik yang terjadi antara pemerintahan Kota Bukittinggi dengan Pemerintahan Kabupaten Agam, serta melihat respon masyarakat Agam terhadap lahirnya peraturan pemerintah ini menjadikan penelitian ini menarik untuk dilakukan. Untuk itu saya memberi judul penulisan ini dengan *Konflik Perluasan Kota Bukittinggi Tahun 1999-2004*.

B. Pembatasan dan Perumusan Masalah

Batasan spasial dari penulisan ini adalah Kota Bukittinggi. Permasalahan yang akan ditulis dalam tulisan ini adalah mengenai konflik yang diakibatkan oleh keluarnya PP No. 84 Tahun 1999 yang berkaitan dengan perluasan Kota Bukittinggi ke beberapa wilayah Kabupaten Agam. Batasan temporalnya adalah mulai tahun 1999 yaitu ketika Peraturan pemerintahan ini dikeluarkan dan disahkan oleh Pemerintahan Republik Indonesia yaitu Presiden B.J. Habibie. Tulisan ini dibatasi pada tahun 2004 karena pada tahun ini periode kepemimpinan Walikota Bukittinggi Djufri berakhir dan kemudian diikuti dengan adanya pemilihan walikota baru. Pembatasan tahun penelitian sampai 2004 disebabkan karena tahun ini konflik yang terjadi mulai diredam kembali oleh kedua belah pihak pemerintahan daerah setelah sebelumnya terjadi konflik kepentingan wilayah menjelang pemilihan kepala daerah.

Untuk mengarahkan penelitian ini maka di bawah ini dikemukakan beberapa pokok pertanyaan sebagai pokok acuan untuk melakukan penelitian. Adapun beberapa pokok permasalahannya adalah :

1. Bagaimanakah keadaan geografis, kegiatan perekonomian dan pemerintahan Kota Bukittinggi sebelum rencana perluasan kota?
2. Bagaimanakah wacana perluasan Kota Bukittinggi ini berkembang dan bagaimana pula proses lahirnya PP No. 84 Tahun 1999?
3. Kendala apa sajakah yang dihadapi oleh pemerintahan Kota Bukittinggi dalam melaksanakan rencana perluasan kota ?
4. Bagaimanakah bentuk konflik yang muncul berkaitan dengan lahirnya peraturan pemerintah ini dan faktor-faktor apa sajakah yang menyebabkan terjadinya konflik ini?
5. Bagaimanakah peran media massa dalam memberitakan wacana yang berkembang dalam masyarakat tentang adanya perluasan Kota Bukittinggi ini?

C. Tujuan Penulisan

Maksud dari penelitian ini adalah untuk melihat konflik yang kemunculannya berkaitan dengan dikeluarkannya PP No. 84 Tahun 1999 di daerah Agam Timur. Konflik dimaksud pada dasarnya merupakan penolakan yang dilakukan oleh masyarakat Agam Timur terhadap sikap pemerintahan Kota Bukittinggi berkaitan dengan pemberlakuan PP No. 84 Tahun 1999.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Menjelaskan keadaan geografis Kota Bukittinggi dan memberikan gambaran tentang kegiatan perekonomian dan pemerintahan Kota Bukittinggi
2. Menjelaskan tentang wacana perluasan kota yang berkembang dalam masyarakat dan proses lahirnya peraturan pemerintah dimaksud.
3. Memaparkan kendala yang dihadapi oleh Pemerintahan Kota Bukittinggi berkaitan dengan adanya wacana perluasan Kota Bukittinggi ke daerah Kabupaten Agam.
4. Menjelaskan sikap pro dan kontra yang terjadi berkaitan dengan lahirnya peraturan pemerintah tentang perluasan Kota Bukittinggi, sekaligus melihat faktor-faktor penyebabnya.
5. melihat peran media massa dalam memberitakan sikap masyarakat dalam menyikapi peraturan pemerintah tentang rencana perluasan Kota Bukittinggi ke wilayah Agam

D. Kerangka Analisis

Studi dan penulisan mengenai sejarah kota di Indonesia belum begitu banyak mendapat perhatian¹⁰, dan baru mendapat perhatian dari sejarawan akademis pada beberapa dasawarsa terakhir. Penelitian mengenai kota tentu menjadi hal yang menarik karena kehidupan masyarakatnya yang cukup kompleks. Menurut Eko Budiharjo, kota

¹⁰ Kuntowijoyo, *Metodologi Sejarah* (Yogyakarta : PT. Tiara Wacana, 1994) hlm. 51.

dapat dilihat dari pendekatan sistem.¹¹ Melalui pendekatan sistem ada penekanan pada pemahaman tentang kompleksitas kehidupan manusia dan aneka ragam konflik yang menyangkut lokasi dan perolehan lahan, dengan keterbatasan sumber daya yang ada, perencanaan tata ruang kota menjadi realistis dan lebih tanggap terhadap perubahan. Keberadaan kota pada dasarnya menyangkut penduduk dengan segala aktivitasnya, sehingga hal itu memunculkan fenomena-fenomena sosial, budaya dan lainnya. Fenomena tersebut memberikan dampak terhadap persoalan lainnya, seperti halnya dalam masalah perluasan kota.

Perluasan kota disini dimaksudkan adalah perluasan wilayah administrasi kota, yaitu suatu penambahan wilayah yuridiksi kota. Kota yang dimaksud adalah kota yang memiliki status hukum, yaitu kotamadya dan kota administratif atau status lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah. Pembangunan di perkotaan yang makin meningkat, tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi, kebutuhan akan lahan pembangunan dalam kota, dan perbaikan tata ruang dalam kota sering dijadikan alasan untuk melakukan perluasan kota.¹² Keputusan untuk perluasan kota telah memberikan permasalahan baru bagi pemerintah. Hal ini juga terjadi dalam kasus perluasan kota di Kota Bukittinggi. Daerah yang biasanya terkena perluasan kota adalah daerah rural urban yaitu daerah pinggiran kota yang kehidupan sosial masyarakatnya sering berinteraksi dengan kegiatan perkotaan.¹³

Disamping itu semenjak implementasi UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, juga telah membawa suasana berkembangnya dinamika

¹¹ Eko Budiharjo, *Tata Ruang Perkotaan* (Bandung : Alumni, 1997) hlm. 40-42.

¹² Deni Zulkaidy, Masalah Perluasan Kota dalam jurnal PWK edisi Nomor 1/Triwulan 1/ Januari 1991

¹³ *Op.cit.* hlm. 50.

demokratisasi ditandai dengan antusiasme tokoh-tokoh elit lokal yang menggelorakan "aspirasi daerah". Namun harus diakui pula, kadang-kadang antusiasme itu mengarah kepada berkembangnya euphoria, yakni memberikan makna otonomi daerah secara sepihak untuk kepentingan yang subyektif.¹⁴ Dampak dari implementasian UU No. 22 Tahun 1999 ini juga dapat dirasakan dalam kasus perluasan Kota Bukittinggi ke Kabupaten Agam, dimana Pemerintah Kabupaten Agam dan tokoh-tokoh elit lokal di Kabupaten Agam menolak kebijakan perluasan Kota Bukittinggi. Meskipun Pemerintah telah mengesahkan perluasan wilayah Kota Bukittinggi dengan mengundang Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 1999 tentang Perluasan Batas Wilayah Kota Bukittinggi ke wilayah Kabupaten Agam, sebagian tokoh politik Kabupaten Agam di DPRD dan di luar DPRD menolak perluasan tersebut. Kasus ini meskipun pada tingkat pemerintahan sudah dianggap selesai dengan keluarnya PP No. 84 Tahun 1999, tetapi secara sosiologis dan politis pada dasarnya belum selesai, terutama oleh para pihak yang menentang perluasan kota Bukittinggi.

Pada hakekatnya, konflik tercipta dari kompetisi memperebutkan akses terhadap otoritas (kekuasaan) dan sumber ekonomi/kemakmuran dari aktor-aktor yang berkepentingan.¹⁵ Pernyataan ini selaras dengan sebuah kesimpulan yang mengatakan bahwa daerah akan merasa terancam kepentingan politik dan ekonominya bila gagal mempertahankan sumber-sumber yang bisa meningkatkan pendapatan daerah.

¹⁴ Departemen Dalam Negeri, "Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi daerah : Permasalahan dan tantangan," dalam *Ceramah Direktur Jendral Otonomi Daerah* (Jakarta : Depdagri, 2002) hlm. 4.

¹⁵ Syamsul Hadi, et.al., 2007, *Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik lokal dan Dinamika Internasional*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. 272.

Celakanya, perasaan terancam ini pula yang menyebabkan daerah rentan disulut konflik atau kesalahpahaman terhadap daerah lain.¹⁶

Munculnya konflik atau benturan kepentingan antardaerah, pada dasarnya merupakan refleksi dari kesalahpahaman, kegamangan, dan egoisme daerah dalam melaksanakan otonomi.¹⁷ Otonomi sering dipersepsikan lebih dari sekedar dapat mengatur rumah tangganya sendiri, namun hingga tidak mau dicampuri oleh pihak lain walaupun dalam konteks koordinasi dan sinkronisasi. Peningkatan daya saing daerah yang diamanatkan undang-undang lebih dipersepsikan secara negatif, sehingga daerah enggan menjalin sinkronisasi regional (antardaerah). Di samping itu, kabupaten/kota sering menerjemahkan otonomi ini sebagai kewenangan untuk menggali pendapatan daerah yang sebanyak-banyaknya melalui pajak dan retribusi serta eksploitasi sumber daya alam dengan mengabaikan kepentingan jangka panjang dan generasi mendatang.¹⁸

Pruitt dan Rubin menjelaskan bahwa konflik terjadi ketika tidak terlihat adanya alternatif yang dapat memuaskan aspirasi kedua belah pihak dan lebih jauh masing-masing pihak memiliki alasan untuk percaya bahwa mereka mampu mendapatkan sebuah objek bernilai untuk diri mereka sendiri atau mereka percaya bahwa mereka berhak memiliki obyek tersebut.¹⁹ Mengacu pada penjelasan Pruitt dan Rubin tersebut, dapat diasumsikan ada obyek bernilai yang dianggap berhak dimiliki oleh masing masing

¹⁶ Zuhro, Siti R, et.al, *Konflik & Kerjasama Antar Daerah: Studi Pengelolaan Hubungan Kewenangan Daerah dan Antar Daerah di Jawa Timur, Bangka, Belitung, dan Kalimantan Timur*, (Jakarta :Pusat Penelitian Politik-LIPI,2004) hlm. 163 dikutip dari Nanang Kristiyono, *Konflik dalam Penegasan Batas Daerah antara Kota Magelang dengan Kabupaten Magelang*, *Tesis*, (Semarang: Undip, 2008) hlm. 27.

¹⁷ *Ibid*, hal. 163.

¹⁸ Dwiyanto, Agus, et.al, *Reformasi Tata Pemerintahan & Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM,2003) hlm. 61.

¹⁹ Dean G. Pruitt & Jeffrey Z Rubin, 2004, *Teori Konflik Sosial (terjemahan)*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2004)hlm. 26.

pihak. Rumusan obyek bernilai ini membantu untuk mengidentifikasi bagian wilayah yang disengketakan sebagai obyek bernilai.

Pada dasarnya tahapan konflik dapat dilihat dalam beberapa tahapan. Menurut Moore ada tiga tahapan konflik, yaitu: konflik laten (latent conflicts), konflik yang mulai mengemuka (emerging conflicts) dan konflik yang telah mengemuka (manifest conflicts).²⁰ 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 yang terlibat, bahkan salah satu pihak, terutama pihak yang lebih kuat, seringkali tidak sadar kalau ada pihak lain yang merasa dirugikan oleh pihaknya.²¹

Adapun konflik yang mulai mengemuka adalah bilamana para pihak telah dapat diidentifikasi, dan setiap pihak telah menyadari ada persoalan di antara mereka yang perlu diselesaikan, masalah-masalah yang menjadi perselisihan telah dapat diidentifikasi. Akan tetapi, setiap 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.²² Konflik yang telah mewujud adalah konflik-konflik di mana setiap 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

²⁰ Kartika sari, et. al., *Mengelola Konflik: Keterampilan Startegi Untuk Bertindak (terjemahan)*, (Jakarta: The British Council Government and Society Unit, 2005), hlm. 45.

²¹ *Ibid.*, hlm. 46.

²² *Ibid.*, hlm. 48.

membantu setiap pihak mencari penyelesaian.²³ Konflik yang terjadi kemudian dipetakan dalam sebuah peta konflik yaitu sebuah usaha untuk mengetahui gambaran umum sebuah konflik dengan mempresentasikan analisis konflik yang terstruktur mengenai konflik tertentu pada saat tertentu. Adapun tujuan dari pemetaan konflik ini adalah untuk melihat siapa pihak yang bertikai dan apa sebenarnya yang menjadi tujuan dari pertikaian dari pihak yang berkonflik ini.²⁴

Penulisan ini membahas konflik yang terjadi di Kota Bukittinggi pada awal reformasi di Indonesia, dengan melihat beberapa faktor penyebab konflik maka konflik ini dapat dikategorikan pada gabungan jenis konflik yang pertama dan kedua yaitu konflik laten dan konflik yang mulai mengemuka. Antara kedua daerah, baik Kota Bukittinggi maupun Kabupaten Agam sebenarnya sudah ada perselisihan sebelumnya mengenai permasalahan Pasar Sarikat Bukittinggi yang mana pemerintahan Kabupaten Agam juga merasa berhak atas hasil dari Pasar Sarikat ini, namun belum menemukan kata sepakat dan hanya dibiarkan saja berlalu. Setelah Era Reformasi dan berubahnya pola pemerintahan di Indonesia maka permasalahan perluasan Kota Bukittinggi ini menyulut kembali perselisihan yang lama tersebut. Kedua pihak yang berkonflik telah menyadari bahwa telah terjadi sebuah persoalan yang di antara mereka (pemerintahan Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam) berkaitan dengan adanya rencana perluasan Kota Bukittinggi ke Kabupaten Agam. Perselisihan antara kedua pemerintahan ini juga berdampak pada hubungan masyarakat kedua daerah ini. Sedangkan untuk penyelesaian dari perselisihan yang tercipta ini belum menemukan kata sepakat. Hal ini menyebabkan perluasan Kota Bukittinggi ini mengalami penundaan dan masih menjadi wacana di

²³ *Ibid.*, hlm. 49.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 76.

tengah masyarakat. Konflik ini dilihat sebagai konflik kepentingan antara kedua pemerintah daerah.

Dalam sebuah konflik media massa berperan sebagai sebuah wadah untuk penyampaian aspirasi dari pihak yang bertikai. Media massa disini berperan sebagai wadah penyajian berita atau informasi yang memuat pikiran-pikiran dan pandangan atau pendapat orang.²⁵ Pada kasus konflik perluasan Kota Bukittinggi ini media massa berperan sebagai media penghubung dan sebagai sebuah wadah untuk penyampaian aspirasi atas konflik yang terjadi antara pemerintah Kabupaten Agam dan pemerintah Kota Bukittinggi. Media massa lokal Sumatra Barat berusaha untuk saling memberikan informasi tentang perkembangan kasus yang terjadi diantara dua kubu yang bertikai ini.

E. Metode Penelitian dan Bahan Sumber

Layaknya sebuah penelitian sejarah maka penelitian ini dilakukan berdasarkan metode sejarah yang dibagi menjadi lima tahap. Kelima tahap tersebut adalah pemilihan topik, pengumpulan sumber (heuristik), kritik, interpretasi yang meliputi analisis dan langkah terakhir adalah tahap historiografi yaitu tahap penulisan dari hasil penelitian yang dilakukan.²⁶

Setelah mendapatkan topik yang akan diteliti maka tahap selanjutnya adalah heuristik, tahap ini adalah tahap pengumpulan data untuk mendapatkan sumber primer maupun sumber skunder. Pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan arsip-

²⁵ F. Rachmadi, *Perbandingan Sistem Pers* (Jakarta : PT. Gramedia, 1990) hlm.20-21.

²⁶ Louis Gottchalk, *Mengerti Sejarah terj.* Nugroho Notokusanto, (Jakarta : UI Press, 1985) hlm 50.

arsip dan dokumen yang berkaitan dengan peraturan pemerintah Kota Bukittinggi. Pengumpulan sumber ini didapat melalui studi kepustakaan dan studi wawancara .

Studi kepustakaan memiliki peranan penting dalam mencari sumber primer berupa arsip-arsip yang berkaitan dengan peraturan pemerintah Kota Bukittinggi serta untuk mendapatkan buku sebagai penunjang dalam penulisan penelitian ini. Adapun perpustakaan yang dikunjungi adalah perpustakaan bagian pemerintah Kota Bukittinggi yang menyimpan dokumen seputar lahirnya PP No. 84 Tahun 1999, arsip daerah yang memberikan data tentang kepemimpinan Walikota Bukittinggi, Perpustakaan Jurusan Sejarah UNAND dan Perpustakaan Fakultas Sastra UNAND yang menyediakan buku-buku penunjang dalam penulisan sejarah , Perpustakaan FISIP UNAND dan Perpustakaan Bung Hatta di Bukittinggi yang menyediakan buku-buku referensi tentang Kota Bukittinggi. Penelitian ini mengkombinasikan sumber tertulis baik primer ataupun skunder, yang mana sumber tertulis dari kategori primer adalah berupa arsip, dokumen, koran sezaman, dan memoar.

Selain itu penelitian ini juga dilakukan dengan studi wawancara yaitu mewawancarai pejabat daerah yang bersangkutan, kaum adat di daerah yang bersangkutan serta terhadap tokoh masyarakat di kedua wilayah ini baik yang berada di Kota Bukittinggi maupun yang berada di Kabupaten Agam sendiri juga terhadap awak media lokal. Setelah pengumpulan bahan sumber maka tahap selanjutnya adalah melakukan pengujian validitas data melalui kritik sumber. Selanjutnya melakukan interpretasi dengan cara melakukan pendekatan dan beberapa paradigma umum dalam melihat permasalahan yang diteliti. Dan tahap terakhir mendeskripsikan secara logis dan sistematis data yang telah diolah ke dalam bentuk tulisan.

F. Sistematika Penulisan

Tulisan ini terdiri dari lima bab yang mencakup : bab I berisikan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah yang berisikan latar belakang pemilihan judul, serta tujuan dari penulisan ini, perumusan masalah, tujuan penulisan, kerangka penulisan, metode analisis serta sistematika penulisan. Bab II berisikan tentang gambaran sekilas bagaimana keadaan Kota Bukittinggi dan memberikan gambaran tentang perkembangan ekonomi dan pemerintahan Kota Bukittinggi selama beberapa periode pemerintahan.

Bab III membahas wacana perluasan Kota Bukittinggi dan proses lahirnya peraturan pemerintah tentang perubahan batas kota bukittinggi dengan memasukkan beberapa wilayah di Kabupaten Agam serta menjelaskan kendala yang dihadapi oleh Pemerintahan Kota Bukittinggi berkaitan dengan adanya wacana perluasan Kota Bukittinggi ke daerah Kabupaten Agam. Bab IV menjelaskan fenomena sosial politik tentang konflik yang terjadi berkaitan dengan lahirnya peraturan pemerintah tentang perluasan Kota Bukittinggi serta melihat respon masyarakat yang lahir berkaitan dengan adanya peraturan pemerintah ini, serta melihat peran media massa dalam memberitakan sikap masyarakat dalam menyikapi peraturan pemerintah tentang rencana perluasan Kota Bukittinggi ke wilayah Agam Bab V merupakan penutup yang mana pada bab ini akan berisikan kesimpulan dari bab satu sampai dengan bab terakhir.

BAB V

KESIMPULAN

Bukittinggi merupakan sebuah kota pedalaman di Sumatra Barat, terletak di daratan tinggi Agam yang didirikan oleh pemerintahan Hindia Belanda. Wilayah ini merupakan sebuah kota yang terbentuk dari sebuah pasar karena kegiatan perdagangan, dan juga terletak pada posisi yang strategis sebagai persimpangan jalur lintas Sumatra, di samping itu memiliki hawa yang sejuk dan alam yang cukup indah. Keadaan itulah yang menyebabkan Kota Bukittinggi terus berkembang menjadi sebuah kota penting di Sumatra Barat.

Kota Bukittinggi kemudian makin berkembang dengan jumlah penduduk yang makin meningkat tiap tahunnya dan menjadikan Kota Bukittinggi menjadi salah satu kota dengan kepadatan penduduk yang tinggi untuk wilayah Sumatra Barat. Melihat kondisi kepadatan penduduk yang tinggi ini, Kota Bukittinggi harus mengalami beberapa kali perluasan daerah, baik itu yang terjadi pada masa penjajahan Belanda, pendudukan Jepang, dan kemudian pada awal kemerdekaan. Ketika itu proses perluasan wilayah kota bisa dilaksanakan secara lancar.

Memasuki orde pemerintahan berikutnya (masa Orde Baru) dimana beban pembangunan Kota Bukittinggi berat dan dengan jumlah penduduk yang makin meningkat maka pada tahun 1983 pemerintahan Kota Bukittinggi yang pada waktu dipimpin oleh Oemar Gaffar mengeluarkan ide perluasan Kota Bukittinggi dengan memasukan beberapa daerah di Kabupaten Agam ke dalam Kota Bukittinggi. Ide ini kemudian disampaikan kepada pemerintahan Provinsi Sumatra Barat untuk di

pertimbangkan terlebih dahulu. Dalam melaksanakan ide perluasan Kota Bukittinggi tersebut pemerintah kedua daerah yang terkait yaitu pemerintahan Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam telah melakukan pembicaraan berulang-ulang dalam rentang waktu yang panjang (lebih kurang 16 tahun), baik yang dilakukan bersama-sama maupun secara terpisah.

Wacana yang sudah dimulai semenjak tahun 1983 tersebut memperoleh legalitasnya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 1999 pada tanggal 7 Oktober 1999, yang mengatur tentang perubahan batas wilayah Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam dengan memasukan 4 kecamatan yang berada di sekitar kota ke dalam Kota Bukittinggi. Peraturan Pemerintah itu ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia B. J. Habibie. Lahirnya PP No. 84 Tahun 1999 di awal reformasi di Indonesia dan pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah telah menyebabkan sebuah kendala sehingga pelaksanaan dari PP No. 84 Tahun 1999 ini jadi terbengkalai dan tidak dapat dilaksanakan sampai sekarang.

Lahirnya PP No. 84 Tahun 1999 ini kemudian menimbulkan reaksi dalam masyarakat di kedua wilayah pemerintahan daerah ini. Masyarakat pun terbagi menjadi beberapa kelompok dalam menyikapi persoalan ini. Reaksi masyarakat pun beragam terkait dengan permasalahan batas kota ini. Lahirnya PP No. 84 Tahun 1999 ini kemudian melibatkan kedua pemerintahan daerah dalam sebuah persetujuan, yang kemudian dihembuskan kepada masyarakat dan menghasilkan sebuah konflik yang belum menemukan penyelesaian sampai saat sekarang. Konflik yang terlahir diakibatkan adanya PP nomor 84 tahun 1999 ini merupakan sebuah konflik kepentingan elit daerah yang dihembuskan kepada masyarakat. Konflik yang mengakibatkan hubungan antara

kedua pemerintahan baik Pemkot Bukittinggi maupun Pemkab Agam tidak harmonis dan seringkali meruncing.

Jika dilihat sejarah perjalanan dari kedua daerah yang bersaudara ini, terlihat bahwa sebenarnya perseteruan yang terjadi karena lahirnya PP tentang perubahan batas kota ini merupakan lanjutan dari perselisihan yang terjadi sebelumnya. Antara pemerintahan Kota Bukittinggi dengan Kabupaten Agam terdapat pertikaian yang terkait dengan asset yang dimiliki Kabupaten Agam yang terdapat dalam Kota Bukittinggi. Selain itu ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya konflik perluasan Kota Bukittinggi ini. Adapun reaksi yang dilakukan oleh masyarakat itu sendiri adalah bentuk penyampaian aspirasi mereka atas persoalan yang terjadi di kedua wilayah pemerintahan wilayah ini.

Dalam menyampaikan aksinya, media massa memiliki peran yang cukup signifikan. Biasanya dalam sebuah konflik, media massa merupakan sebuah wadah yang digunakan untuk menyampaikan aspirasi dari berbagai pihak terkait dengan sebuah persoalan, begitu juga halnya dengan kasus konflik perluasan Kota Bukittinggi ini. Media massa lokal Sumatra Barat dijadikan sebagai tempat penyampaian opini dari kedua belah pihak yang bertikai dan juga pihak luar yang menawarkan beberapa solusi untuk penyelesaian konflik yang terjadi. Media massa berusaha bersikap netral dan tidak memihak ke salah satu pihak yang bertikai, karena selain wadah untuk menyampaikan aspirasi media juga berperan sebagai alat kontrol baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat sendiri. Media massa mencoba untuk menghadirkan berita sesuai dengan apa adanya.

DAFTAR PUSTAKA

ARSIP, MEMORI DAN SERAH TERIMA JABATAN :

Lembaran Daerah Kota Bukittinggi tahun 1981.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Bukittinggi: Buku Memori DPRD Kodya Bukittinggi 1977-1982.

Bukittinggi: Buku Memori DPRD Kodya Bukittinggi 2005.

M.Hadjerat. 1950. *Peringatan Penyerahan Djabatan (Memorie van Overqave) Pemerintah Negeri Kurai Limo Djorong.* Bukittinggi: Tsamaratul Ikhwan.

Bukittinggi dalam angka 1971, 1980, 1981,1985, 1989, 1990, 1995, 1996, 1998, 1999-2004. BPS, Kantor Statistik Kotamadya Bukittinggi.

Sumatra Barat dalam Angka 2001, BPS, Kantor Statistik Sumatra Barat.

JURNAL DAN LAPORAN PENELITIAN :

Azwar, Nazrul. *Kontroversi PP 84/1999: Quo Vadis Masyarakat Luhak Agam,* dalam Mantagisme edisi Jumat, 16 Februari 2007.

Azhar, Zul. 1998 Analisis Ukuran Kota Optimal: Suatu Strategi Dalam Perencanaan Pengembangan Kotamadya Bukittinggi, *Laporan Penelitian.* Padang: IKIP Padang.

Zulkaidy, Deni. *Masalah Perluasan Kota ,* dalam jurnal PWK edisi Nomor 1/Triwulan 1/ Januari 1991

Departemen Dalam Negeri. 2002. “Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Permasalahan dan Tantangan,” dalam *Ceramah Direktur Jendral Otonomi Daerah* Jakarta : Depdagri.

Sekretaris Daerah Kota Bukittinggi. 2005. Kronologis Peraturan Pemerintah No 84 Tahun 1999 tentang Perubahan Batas Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam.

Laporan Hasil Pembahasan Pansus PP No. 84 Tahun 1999 Tanggal 14 Maret 2002.

BUKU :

- Asnan, Gusti. 2006. *Pemerintahan Sumatra Barat dar VOC Hingga Reformasi*. Yogyakarta: Citra Pustaka.
- Budiharjo , Eko. 1997. *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung : Alumni
- Dwiyanto, Agus et. al. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan & Otonomi Daerah* Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Etek, Azizah et. al. 2004. *Dinamika Pemerintahan Lokal Kota Bukittinggi*. Bukittinggi: LPM-IIP.
- G. Pruit, Dean & Jeffrey Z Rubin, 2004, *Teori Konflik Sosial (terjemahan)*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Gottchalk, Louis. 1985. *Mengerti Sejarah terj.* Nugroho Notosusanto, Jakarta : UI Press.
- Hadi, Syamsul et.al. 2007. *Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik lokal dan Dinamika Internasional*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hadjerat, H. Mohammad. 1947. *Sejarah Negeri Kurai Limo Jorong serta Pemerintahanya, Pasar dan Kota Bukittinggi*. Bukittinggi : Tsamaratuk Ichwan.
- Notosusanto, Nugroho. 1984. *Sejarah nasional Indonesia VI*. Jakarta :Depdikbud.
- Nurudin, et. al. 2006. *Kebijakan Elitis Politik Indonesia*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Rachmadi, F. 1990. *Perbandingan Sistem Pers* . Jakarta : Gramedia.
- Sari, Kartika et. al. 2005. *Mengelola Konflik: Keterampilan Startegi Untuk Berrtindak (terjemahan)*, Jakarta: The British Council Government and Society Unit.
- Suharizal. 2004. *Konflik Perubahan Batas Wilayah*. Padang : Anggrek Law Firm.
- Zuhro, Siti R et.al. 2004. *Konflik & Kerjasama Antar Daerah: Studi Pengelolaan Hubungan Kewenangan Daerah dan Antar Daerah di Jawa Timur, Bangka, Belitung, dan Kalimantan Timur*. Jakarta :Pusat Penelitian Politik-LIPI.
- Zulqayyim. 1999. *Boekittinggi Tempoe Doeloe*, Yogyakarta: UGM Press.

SKRIPSI DAN TESIS:

- Asri, Zul. 2001. Bukittinggi 1945-1980: Perkembangan Kota secara Fisik dan Hubungannya dengan Pemilikan Tanah. *Tesis*. Depok : Program Pascasarjana Fakultas Sastra UI.
- Dodi. 2000. Dinamika Kehidupan Sosial Ekonomi Buruh Angkat di pasar Aur Bukittinggi 1980-1998. *Skripsi*. Padang : FSUA.
- Harbi, Yaumal. 2004. Kebijakan Pemerintahan Kota Bukittinggi tentang Pelaksanaan Pemerintahan Nagari di Wilayah Perluasan Kota. *Skripsi*. Padang : FISIP.
- Krisyanto, Nanang. 2008. Konflik dalam Penegasan Batas Daerah antara Kota Magelang dengan Kabupaten Magelang. *Tesis*. Semarang : Undip.
- Nurmaili, Yeti. 1995. Sejarah Pasar Bukittinggi 1858-1938. *Skripsi*. Padang: FSUA.
- Ridwan. 2006. Sosialisasi PP 84/99 tentang perluasan Kota Bukittinggi ke Kabupaten Agam pada masyarakat Nagari Kapau. *Skripsi*. Padang: FISIP.

KORAN :

- Harian Mimbar Minang*, “ Tolak Serahkan Wilayah Agam “, 25 Oktober 1999.
- Harian Mimbar Minang*, “ Konflik Pemberlakuan PP 84/1999 “, 5 November 2002.
- Harian Mimbar Minang*, “ 12 Nagari Agam lakukan Class Action “, 25 November 2002.
- Harian Mimbar Minang*, “ Bukittinggi Tetap koto Rang Agam”, 14 Oktober 1999.
- Harian Padang Ekspres*, “PP 84/1999 dan Permasalahannya 1”, Minggu, 30 Oktober 2005.
- Harian Padang Ekspres*, “PP 84/1999 dan Permasalahannya 2”, Minggu, 13 November 2005.
- Harian Padang Ekspres*, “ Musyawarah, Hindari Konflik Horozontal “, 21 November 2002.
- Harian Singgalang*, “KAN Kurai Bantah Kirim Utusan ke DPRD Sumbar”, 12 Desember 2002.
- Harian Singgalang*, “ Bukittinggi Koto Rang Agam “, 27 Februari 2002 .

Harian Singgalang, “ DPRD Agam Tolak PP tentang Perluasan Bukittinggi “, 25 Oktober 1999.

Harian Singgalang, “ Walikota Djufri Salahi Etika Birokrasi “, 24 Februari 2002.