

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Klaim “Wilayah” sebagai syarat suatu Negara/Daerah, baru menjadi eksplisit ketika terjadi pembentukan “Negara Modern”, dimana Rakyat dan pemerintah merupakan dua prasyarat lainnya¹. Wilayah, menunjuk pada teritorial, dimana suatu komunitas (suku-bangsa-masyarakat) bermukim dan mengelola segala sumber daya alam yang tersedia di atas permukaan maupun di bawah permukaan. Pada gilirannya, suku-bangsa-masyarakat yang bersangkutan disebut dengan rakyat atau Warga Negara. Kedaulatan berkaitan dengan pengakuan internal dan eksternal terhadap eksistensi suatu Negara. Pengakuan internal, dalam arti seluruh suku-bangsa-masyarakat menerima dan bersedia menjadi suatu kesatuan rakyat atau warga suatu negara (Warga Negara). Sedangkan pengakuan eksternal berhubungan dengan penerimaan dan kesediaan dari negara lainnya.

Negara modern dengan demikian menuntut ketegasan batas teritorial/wilayah². Kesadaran pendiri Negara Indonesia atas tuntutan tersebut, telah mendasari pengakuan berkelanjutan terhadap wilayah/teritorial kerajaan-kerajaan yang merupakan bagian dari tata pemerintahan sebelumnya. Pengakuan wilayah/teritorial kerajaan, menjadi argumentasi persuasive (jika tidak dengan menyebutkan sebagai

¹ UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Khususnya Pasal 7 ayat 3

obyek transaksi atau *share* atau *bergaining position*) bagi pengakuan internal terhadap Negara yang baru dibentuk.

Memudarnya kekuasaan negara yang sentralistik pasca Orde Baru memberikan peluang bagi masyarakat untuk mencari orde lain yang bisa memberikan keadilan, ketertiban dan kedamaian bagi kehidupan mereka³. Adat menjadi salah satu tempat masyarakat mengorganisir dirinya atas dasar klaim-klaim tradisi⁴. Kembali kepada tradisi yang disebut juga tradisionalisme kemudian menjadi pengganti dari sentralisme, yang gagal memenuhi tuntutan-tuntutan masyarakat.

Dapat dinyatakan bahwa, politik adat saat ini mengambil bentuk yang paradoksal sebagai konservatisme radikal, dimana kelompok terpinggirkan, orang yang tidak mempunyai melakukan tuntutan atas keadilan, bukan atas nama keterpinggiran atau ketidakpunyaan melainkan atas nama nenek moyang, komunitas dan lokalitas. Pada wujudnya yang lain, adat mempertegas eksklusivitasnya dengan kelompok-kelompok lain atas nama hak etnis yang akhirnya menimbulkan konflik-konflik horizontal maupun vertikal yang mengerikan. Sejumlah konflik etnis menunjukkan bahwa adat dapat digunakan sebagai alat etnopolitis yang turut berkontribusi pada kerusuhan etnis di Maluku, Ambon, dan Papua.

Dengan melihat begitu banyak kasus yang bermunculan terkait sengketa perbatasan baik itu batas Negara maupun batas Propinsi, kabupaten atau kota maka

³Eduardus Lemanto, *Presiden Manusia ½ Binatang*, (JP Publishing House 2013) p 18.

⁴ Bartolomeus Bolong & Fredick Y. A. Doeka, *Demokrasi Pribumi*, (Bonet Pinguir 2013)

dibentuknya suatu badan yang dikenal dengan Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Badan Pengelola Perbatasan (BPP) dengan dasar Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah⁵. Untuk melihat tugas dan fungsi Badan Pengelola Perbatasan (BPP) Provinsi Nusa Tenggara Timur maka dikeluarkannya Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 49 Tahun 2011 Tentang Uraian Tugas, Jabatan Struktural Di Lingkungan Badan Pengelola Perbatasan⁶.

Pada tahun 2011, Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi NTT Nomor 1 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Nusa Tenggara Timur, yang fungsinya sebagai matra keruangan dalam pembangunan antarsektor dalam wilayah Provinsi; sebagai alat untuk mewujudkan keselarasan perkembangan antar wilayah provinsi dan antar kawasan/kabupaten/kota; serta keserasian pembangunan antar sektor⁷.

Sementara itu, kerawanan keamanan biasanya dipicu oleh persengketaan batas lahan pertanian. Batas-batas tanah yang tidak jelas terutama pada masyarakat desa yang kurang memahami pentingnya batas tanah secara legal formal biasanya selalu menjadi awal persengketaan lahan. Hal ini terjadi terutama pada waktu penduduk hendak memulai kegiatan pertanian, ketika mereka membuka lahan pertanian yang

⁵Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Badan Pengelola Perbatasan

⁶Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 49 Tahun 2011 Tentang Uraian Tugas, Jabatan Struktural Di Lingkungan Badan Pengelola Perbatasan

⁷Peraturan Daerah Nusa Tenggara Timur Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah

baru. Seperti diketahui penduduk NTT pada umumnya masih melakukan perladangan berpindah sehingga ketika membuka kebun baru, batas-batas lahan yang digarap untuk kebun kadang melewati batas yang telah disepakati dengan pemilik lain.

Konflik di NTT yang memicu kerawanan keamanan yang disebabkan oleh sengketa tapal batas ini sifatnya antarindividu, antardesa, dan antarkabupaten. Konflik ini pada umumnya berasal dari kepemilikan tanah yang dimiliki satu pihak, namun juga diklaim kepemilikannya oleh pihak lain. Salah satu ilustrasi dari konflik pemilikan tanah yang mencuat saat ini antarwilayah kabupaten di NTT adalah sengketa perbatasan antara Kota Kupang dan Kabupaten Kupang, Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu.⁸

Selain itu, konflik tapal batas antarkabupaten yang masih gantung hingga saat ini adalah Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai yang kini telah menjadi Kabupaten Manggarai Timur. Masalah perbatasan antara Kabupaten Ngada dan Kabupaten Manggarai merupakan masalah yang telah ada sejak $\pm$ 40 Tahun lalu. Masalah ini muncul karena ada kesepakatan kedua Bupati tentang tapal batas wilayah pada tahun 1973 di Aimere, yang tidak memperhatikan aspirasi masyarakat⁹.

Kesepakatan kedua Bupati ini dikukuhkan dengan Surat Keputusan Gubernur NTT Nomor 22 Tahun 1973¹⁰. Masyarakat menolak hasil kesepakatan kedua Bupati

⁸ Pengembangan Wilayah NTT dari Perspektif Sosial : Permasalahan dan Kebijakan 2014

⁹ Dokumen Dan Faka Tapal Batas Daerah Antara Kabupaten Manggarai/Manggarai Timur Dengan Kabupaten Ngada

¹⁰ Ibid

dan Surat Keputusan Gubernur, Karena dari hasil kesepakatan itu wilayah Ngada telah diambil lebih dari 21 km¹¹. Wilayah disekitar perbatasan bermasalah itu tinggal suku Baar yang telah lama berdiam disitu dan merupakan pemilik hak ulayat atas tanah tersebut. Suku Baar adalah masyarakat Ngada yang telah terikat secara emosional dan adat dengan wilayah Ngada. Penolakan masyarakat adat Baar khususnya dan masyarakat Ngada umumnya, terhadap kesepakatan kedua Bupati dan Surat Keputusan Gubernur NTT, ditanggapi Pemerintah Daerah Manggarai dengan otoriter. Pemda Manggarai kala itu memaksakan bahwa masyarakat harus menerima keputusan itu, Jika masyarakat tidak setuju maka mereka harus keluar dari wilayah Manggarai¹². Karena masyarakat tetap menolak maka pemerintah mengusir masyarakat adat Baar yang tinggal di sekitar perbatasan yang tidak setuju dengan kesepakatan itu disertai dengan kekerasan fisik¹³. Masyarakat kemudian pergi meninggalkan rumah, tanah garapan, yang mengakibatkan ekonomi masyarakat tidak menentu karena tidak memiliki lahan untuk bertani, membuat rumah, dan mengenyam pendidikan. Kondisi masyarakat yang seperti ini malah dibiarkan oleh Pemerintah Daerah Ngada dengan tidak mau meninjau ulang kesepakatan tapal Batas yang telah dibuat dan tidak memperhatikan kondisi masyarakat sekitar perbatasan

¹¹ Divisi Advokasi Padma Indonesia

¹² Tim Advokasi Penyelesaian Masalah Perbatasan Kabupaten Ngada & Kabupaten Manggarai (Manggarai Timur) 2007

hingga saat ini dengan alasan bahwa masyarakat perbatasan yang berkonflik merupakan masalah Pemerintah Kabupaten Manggarai¹⁴.

Permasalahan tapal batas ini semakin diperparah lagi ketika Bupati kedua daerah kembali mengadakan kesepakatan tapal batas yang ditanda-tangani oleh Bupati Kabupaten Ngada dan Bupati Kabupaten Manggarai, yang disaksikan oleh Ketua DPRD Kabupaten Ngada, Ketua DPRD Kabupaten Manggarai, Ketua DPRD Propinsi NTT dan Gubernur Propinsi NTT, pada tanggal 9 Juni 2006 di Kupang, yang hasilnya juga sama dengan kesepakatan terdahulu.

Hal ini kembali menimbulkan luka lama bagi masyarakat sekitar perbatasan. Salah satu anggota masyarakat adat Etnis Riung, Bapak Ibrahim Malik, menginformasikan bahwa setelah masyarakat mengetahui adanya penandatanganan kesepakatan tersebut, maka pada tanggal 27 Pebruari 2007, sebanyak 30 orang dari mereka langsung mendatangi kantor Bupati Ngada dan DPRD Kabupaten Ngada untuk menyampaikan keberatan mereka. Alasan protes mereka ialah karena isi kesepakatan tersebut menegaskan kembali bahwa “batas wilayah administrasi pemerintahan Kabupaten Manggarai dan Kabupaten Ngada tetap tidak berubah sesuai dengan batas geografis pemerintahan sebelumnya berdasarkan peta topografi tahun 1916 dan 1918”. Penegasan kembali batas wilayah inilah yang memancing emosi

¹³ Ibid

¹⁴ Divisi Advokasi Padma Indonesia, Ibid

masyarakat adat Etnis Riung karena hal itu dinilai sebagai bentuk “penjualan” wilayah Riung ke Kabupaten Manggarai oleh Bupati Ngada saat itu.

Karena itu, di hadapan kantor Bupati Ngada dan DPRD Kabupaen Ngada, mereka melakukan aksi dan orasi untuk menolak dengan keras hasil kesepakatan tersebut, apalagi setelah mereka mengetahui adanya kejanggalan sehubungan dengan peta topografi tahun 1916 dan 1918 yang dijadikan dasar dari kesepakatan tersebut. Mereka mengeluarkan sebuah pernyataan sikap yang menolak untuk bergabung dengan Kabupaten Manggarai (Manggarai Timur). Setelah berorasi, mereka tidak berhasil menemui Bupati Ngada dan Ketua DPRD Kabupaten Ngada karena kedua pejabat tersebut tidak berada di tempat. Hal ini memicu kembali kemarahan mereka. Karena itu, setelah mereka kembali ke desa mereka masing-masing, terjadilah aksi pemblokiran jalan Propinsi lintas Utara dan jalan Kabupaten yang menghubungkan Riung Selatan dengan Manggarai Timur. Situasi menjadi kacau dan tidak menentu. Hal inilah yang mendorong pihak pemerintah Kabupaten Manggarai menurunkan pasukan TNI dan POLRI ke Riung Selatan. Pada saat yang bersamaan itulah terjadi kebakaran sebuah kapela di Rio-Minsi, Riung Selatan.¹⁵

Dengan demikian bisa disimpulkan bahwa telah terjadi konflik antara: 1) Masyarakat Adat Etnis Riung dengan Pemerintah Kabupaten Ngada; 2) Masyarakat

¹⁵ Dokumen Dan Faka Tapal Batas Daerah Antara Kabupaten Manggarai/Manggarai Timur dengan Kabupaten Ngada, ibid

Adat Etnis Riung dengan Pemerintah Kabupaten Manggarai (Manggarai Timur); dan
3) Masyarakat Adat Etnis Riung dengan Pemerintah Provinsi NTT.

Oleh karena fenomena di atas penulis tertarik melakukan penelitian mengenai lebih lanjut sengketa tapal batas daerah antar Kabupaten Ngada dengan Kabupaten Manggarai yang kini telah menjadi kabupaten Manggarai Timur dengan mengangkatnya kedalam sebuah proposal dengan judul: **“RESOLUSI KONFLIK TAPAL BATAS”***(Studi Kasus Penyelesaian konflik Tapal Batas Kabupaten Ngada Dan Kabupaten Manggarai Timur di Buntal Perspektif Kearifan Lokal Masyarakat Adat Riung)*

1.2 Rumusan Masalah

Terkait dengan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka yang menjadi rumusan masalah adalah : Bagaimana resolusi konflik tapal batas Ngada-Manggarai Timur perspektif kearifan lokal masyarakat adat Riung?

1.3 Tujuan Penelitian

Suatu penelitian ilmiah harus mempunyai tujuan yang jelas dan merupakan pedoman dalam mengadakan penelitian dan juga menunjukkan kualitas dari penelitian tersebut berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini yaitu : Untuk mengetahui resolusi konflik tapal batas di Buntal antara Kabupaten Ngada dengan Kabupaten Manggarai yang kini telah menjadi kabupaten Manggarai Timur berbasis kearifan lokal

1.4 Manfaat Penelitian

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan jalan keluar terhadap permasalahan yang timbul atau dihadapi dalam masalah pertanahan khususnya mengenai peranan pemerintah provinsi, kabupaten/kota dalam penyelesaian tapal batas antar kabupaten/kota berbasis kearifan lokal.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan dan sumbangan bagi pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengambil kebijakan dalam masalah pertanahan khususnya mengenai penyelesaian sengketa tapal batas antar daerah kabupaten.
3. Hasil penelitian ini sebagai persyaratan peneliti untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan.