

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perbincangan tentang etnisitas agaknya merupakan hal yang kurang mendapatkan perhatian bagi masyarakat umum selama bentuk pemerintahan Negara Indonesia masih sentralistik, terpusat dan lebih mengedepankan kepentingan pembangunan serta kebudayaan nasional. Namun berbeda halnya setelah Orde Baru bergulir dan memasuki era reformasi—bentuk pemerintahan otonomi daerah diimplementasikan secara luas dan terbuka. Desentralisasi wewenang dan kekuasaan pemerintahan serta munculnya daerah otonomi baru sebagai buah dari pemekaran daerah, ternyata menimbulkan berbagai problema di tengah masyarakat. Salah satu persoalan sebagai konsekuensi dari situasi ini ialah merebaknya sentimen etnisitas di tengah-tengah masyarakat di berbagai daerah. Pada gilirannya, perbincangan tentang etnisitas menjadi dirasa penting bagi banyak kalangan mulai dari peneliti akademis, politisi, hingga praktisi, bahkan kalangan elit masyarakat lokal yang ingin mendalami permasalahan sosial di tengah masyarakat masa kini.

Setelah banyak daerah di Indonesia yang dimekarkan, kini giliran Kabupaten Simalungun menjadi salah satu kabupaten di Sumatera Utara yang akan dimekarkan menjadi dua bagian wilayah administratif. Hingga penulisan

proposal tesis ini dimulai oleh penulis, proses pemekaran telah mencapai tahap final dalam memperoleh izin dari pemerintah pusat. Kabar ini ditandai dengan sampainya proses pemekaran pada tahap uji sah tentang pengelolaan daerah perbatasan dan tinjauan fisik calon kabupaten pemekaran. ANTARA News (24 Setember 2013) memberitakan bahwa, “DPD RI melakukan peninjauan pemekaran Simalungun : Sepuluh anggota Komite I dan tiga setjen ke Kabupaten Simalungun dalam rangka kunjungan kerja uji sah tentang pengelolaan daerah perbatasan dan tinjauan fisik calon kabupaten pemekaran.” Panitia menargetkan realisasi dan peresmian Kabupaten Simalungun Hataran, sebagai hasil pemekaran Kabupaten Simalungun, sebelum berlangsungnya pemilu legislatif pada pertengahan tahun 2014.

Menurut pendapat yang beredar oleh para pendukung pemekaran di tengah masyarakat, wacana pemekaran Kabupaten Simalungun setidaknya telah didengungkan sejak tahun 2002 lalu. Adapun gagasan mengenai pemekaran Kabupaten Simalungun muncul mengingat luasnya wilayah Kabupaten Simalungun, di mana jarak tempuh dari ibu kota kabupaten ke wilayah-wilayahnya cukup jauh. Sementara jangkauan pembangunan tidak merata karena pusat pemerintahan terkonsentrasi di wilayah Simalungun Atas, lagi pula komposisi aparturnya lebih dinominasi oleh orang Simalungun sebagai yang menduduki jabatan-jabatan. Oleh karenanya, momentum implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang ditandai dengan banyaknya daerah dimekarkan, mendorong keinginan sekelompok masyarakat di wilayah Simalungun Bawah melakukan gerakan dalam rangka mewujudkan Kabupaten Simalungun Hataran. Bagi sebagian elit politik lokal maupun masyarakat yang

memiliki kepentingan, hal ini mengisyaratkan bahwa Kabupaten Simalungun pun sudah layak untuk dimekarkan supaya pembangunan dapat merata dan penyerapan anggaran dana pembangunan dapat lebih besar lagi.

Munculnya wacana pemekaran Kabupaten Simalungun ini mengusung agenda yang tidak jauh berbeda dengan daerah-daerah lain yang telah mengalami proses pemekaran. Para penggagas pemekaran mengagendakan tujuan seperti, untuk mempercepat pembangunan, pelayanan pemerintah yang lebih maksimal dan demi meningkatkan kesejahteraan rakyat. Impian terhadap pemekaran mengharapkan daerah otonomi baru akan mampu memajukan pembangunan di berbagai bidang seperti infrastruktur, budaya, dan pendidikan yang berguna bagi seluruh masyarakat. Atas dasar anggapan ini juga memungkinkan dibangunnya daerah-daerah pelosok dan pedalaman yang selama ini terabaikan akibat prioritas pembangunan hanya berlangsung di pusat saja.

Meski upaya membagi dua wilayah Simalungun ini dirasa sudah matang persiapannya, sesuai dengan faktor dan indikator yang terdapat pada penilaian syarat teknis dalam rangka pembentukan daerah otonomi baru, namun perlu waspada dalam menyaksikan konsekuensi yang dapat terjadi dalam dinamika masyarakat yang multi etnis menghuni *Tanoh* (menurut penyebutan orang Simalungun berarti tanah/wilayah) Simalungun. Dalam rangka pembentukan daerah otonomi baru, panitia harus memperhatikan dan memenuhi faktor dan indikator penilaian syarat teknis sebagaimana yang terdapat pada lampiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Tiga indikator yang

mencakup rasio sarana peribadatan per 10.000 penduduk, rasio fasilitas lapangan olahraga per 10.000 penduduk, dan Jumlah balai pertemuan, tentu tidak cukup menjadi acuan pemekaran dalam faktor sosial budaya. Ini terkesan mengabaikan masalah kultur-historisnya masyarakat Simalungun. Sebab bagaimanapun, Simalungun adalah satu secara budaya. Dengan kata lain, nama daerah adalah nama etnis.

Latar belakang sejarah Kabupaten Simalungun sebagai bekas kerajaan leluhur Simalungun pada masa silam, hendaknya penting untuk dijadikan dasar pertimbangan untuk gagasan pemekaran. Berkenaan dengan latar belakang sejarah tersebut, Tambak (1982:20) telah mencatat secara otentik bahwa :

“Sebelum tahun 1833 daerah Simalungun terbagi atas empat kerajaan, yaitu Kerajaan Silau, Tanah Jawa, Siantar, dan Panei, yang disebut raja ber- “Empat” atau disebut Kerajaan Hataran (dalam bahasa Simalungun artinya Timur). Kemudian kerajaan Silau pecah menjadi empat kerajaan, yaitu Dolok Silau, Raya, Purba, dan Silimakuta, sehingga pada tahun 1904 menjadi kumpulan dari tujuh kerajaan berdasarkan „Kontrak Pendek“ (Korte verklaring) yang diperbuat pada tahun 1907 dengan Pemerintah Belanda. Sejak itu wilayah Simalungun mulai terbagi dua. Wilayah pertama adalah Simalungun Bawah yang meliputi wilayah bekas kerajaan Panei, Tanah Jawa dan Siantar. Wilayah kedua yaitu Simalungun Atas, yang meliputi daerah bekas kerajaan Dolog Silau, Raya, Purba, dan Silimakuta.”

Wilayah Simalungun Bawah merupakan wilayah yang paling diminati oleh kolonial Belanda sejak kehadirannya ke *Tanoh* Simalungun. Hal ini karena tanah di wilayah tersebut dinilai subur dan sangat cocok untuk dijadikan sebagai lahan perkebunan, terutama komoditi tanaman karet dan sawit. Dengan berbagai usaha penaklukan terhadap raja-raja serta rakyat Simalungun, akhirnya kolonial Belanda berhasil menguasai *Tanoh* Simalungun dan merealisasikan proyek perkebunannya secara intensif di wilayah Simalungun Bawah.

Dalam pengembangan perkebunan di wilayah Simalungun Bawah, daerah Siantar (kemudian penyebutannya menjadi Pematangsiantar) dipilih dan dikembangkan menjadi pusat pembangunan wilayah, karena wilayahnya yang begitu strategis, posisinya tepat berada di tengah-tengah *Tanoh* Simalungun. Pematangsiantar menjadi lokasi pemukiman dan pusat pemerintahan, serta menjadi sentral koordinasi dengan daerah pedalaman di sekitarnya. Seiring dengan perluasan eksploitasi agraria di daerah pedalaman, Kota Pematangsiantar menjadi pusat aktivitas perekonomian dan perdagangan.

Wilayah Simalungun Bawah, yang telah diubah menjadi perkebunan-perkebunan besar untuk kepentingan perdagangan global, dengan digerakkan investasi asing, membutuhkan banyak pekerja. Baik itu sebagai pekerja kasar perkebunan, pekerja kantor, maupun sebagai penyuplai bahan makanan untuk seluruh pekerja. Maka didatangkanlah kuli kontrak dari berbagai wilayah di luar Simalungun. Untuk bekerja sebagai pekerja kasar, mereka yang bekerja langsung di tanah perkebunan, kebanyakan yang digunakan adalah kuli kontrak dari Jawa. Sementara untuk pekerjaan kantor digunakan orang Toba maupun Simalungun yang sudah memiliki latar pendidikan formal didikan Belanda.

Dalam era tersebut, berlangsung migrasi besar-besaran orang Toba dari daerah Tapanuli ke *Tanoh* Simalungun. Kebanyakan orang Toba berdomisili di wilayah Simalungun Bawah. Orang Toba pada masa itu terkenal karena keterampilannya bercocok tanam padi dengan menggunakan sistem pertanian sawah. Petani Toba diharapkan mampu menjadi penyuplai bahan pangan untuk penduduk di wilayah Simalungun Bawah. Mulai akhir tahun 1910-an, bentuk-

bentuk ekspresi solidaritas baru yang terwujud dalam berbagai perkumpulan, menurut wacana penduduk asli, tampil sebagai bukti penyesuaian diri dengan kemajuan dan tanda keterbukaan ke arah sebuah dunia baru, tempat “bangsa-bangsa” bersaing untuk kemajuan itu, dan sekaligus sebagai alat untuk mengukur kesatuan masing-masing “bangsa”. Perkumpulan-perkumpulan tersebut ada yang berasaskan agama dan ada yang tidak berasaskan agama. Penduduk asli sendiri yang menyadari kemunduran bahasa dan adatnya, dengan segera membentuk komite pada bulan Desember 1933 dengan pendirian perkumpulan *Simalungun Sapanriahan* (Kesatuan Simalungun) yang dipimpin oleh petinggi-petinggi pemerintah kolonial yang asli Simalungun dan guru-guru Kristen (lihat : Perret 2010:337-346).

Oleh karena derasnya migrasi, menyebabkan suku Simalungun secara perlahan tapi pasti tersisih dan hanya berkuasa serta menjadi mayoritas di wilayah Simalungun Atas. Di sana, mereka memenuhi kebutuhan pangan dengan menggunakan sistem pertanian ladang (sesuai tradisi). Perbedaan sistem pengolahan tanah terjadi di *Tanoh* Simalungun, di mana umumnya wilayah Simalungun Bawah condong ke perkebunan dan persawahan, sedangkan wilayah Simalungun Atas condong ke perladangan. Meskipun masih banyak penduduk asli yang tetap tinggal di wilayah Simalungun Bawah, mereka banyak mendapatkan pengaruh dari pendatang sehingga semakin tampak perbedaannya dengan masyarakat Simalungun di wilayah Simalungun Atas.

Selanjutnya terjadilah pergumulan identitas yang sangat mengguncang orang Simalungun. Pergumulan identitas itu sebagaimana Damanik (dalam

Dasuha *et.al.*, 2012:xxii) meminjam istilah yang dipopulerkan oleh Usman Pelly, di mana Simalungun menjadi rebutan pengaruh antara apa yang disebut dengan „Tobanisasi“ versus „Melayunisasi“ atau „Kristenisasi“ versus „Islamisasi“. Periode ini dimulai sejak tahun 1903, yang ditandai dengan masuknya Injil yang dibawa oleh zending RMG Jerman yang pada saat itu masuk dari Danau Toba ke Simalungun. Sementara itu, Islam yang telah lebih dulu eksis di daerah Bandar sebelum tahun 1903, mulai menyebarkan dan menyiarkan pengaruhnya melalui mubalig-mubalig Islam hingga ke pedalaman Simalungun. Akibatnya, masyarakat di Simalungun terpolarisasi ke dalam dua bagian, dan wilayah yaitu „atas“ dan „bawah“.

Raja Marpitu (ketujuh kerajaan di Simalungun, yaitu Kerajaan Siantar, Tanah Jawa, Panei, Raya, Purba, Silimakuta, dan Dolog Silau) tergabung dalam interkoneksi yang membentuk kesatuan entitas Simalungun. Kedatangan kolonial Belanda pun turut membuat masyarakat Simalungun terpolarisasi ke dalam dua bagian. Tentu ini merupakan ancaman bagi kesatuan Simalungun yang telah dipelihara secara tradisional. Namun masyarakatnya tidak begitu memandang perbedaan sebagai potensi yang berarti untuk menjerumuskan pada konflik di kemudian hari.

Paska kemerdekaan Indonesia, perusakan terhadap eksistensi tradisional Simalungun ternyata tidak berasal dari polarisasi masyarakat tersebut. Perusakan datang lewat pemberontakan ekonomi-politik dari kelas pekerja dan laskar rakyat nasionalis. Seluruh Sumatera Timur (bagian timur Sumatera Utara sekarang), mengalami perusakan dalam Revolusi Sosial yang merebak pada 1946.

Kekuasaan daripada kerajaan-kerajaan tradisional, termasuk Simalungun, dibumihanguskan. Akibat dari Revolusi Sosial tersebut banyak aset budaya yang dimusnahkan (lihat : Reid 2012:318).

Masyarakat Simalungun terpola ke dalam dua bagian yang semakin tajam perbedaannya, terutama paska kemerdekaan Indonesia. Revolusi Sosial 1946 dengan konsekuensi krisis politik tradisional dan munculnya Pematangsiantar menjadi kota, menjadi tembok yang membelah wilayah Simalungun. Kota Pematangsiantar, secara administratif berada di luar Kabupaten Simalungun namun secara geografis wilayahnya berada di tengah-tengah wilayah Kabupaten Simalungun. Pembelahan tersebut membuat wilayah bekas Kerajaan Panei (yang sebelumnya tergolong sebagai daerah Simalungun Bawah) menjadi lebih dekat dan dianggap sebagai daerah Simalungun Atas. Di wilayah Simalungun Atas, terjadi berbagai kemajuan ekonomi, seperti kemajuan pariwisata kawasan Danau Toba (Parapat, Haranggaol, Tiga Ras, dan sebagainya) atau kemajuan pertanian yang ditandai hegemoni buah-buahan dan sayuran. Adapun kawasan Sidamanik dikenal sebagai daerah perkebunan penghasil komoditi teh.

Andri E. Tarigan (*Melirik Upaya Pemekaran Simalungun*, Harian Analisa 31 Agustus 2013, hlm. 24) menjabarkan situasi Simalungun kekinian, yakni :

“Simalungun Bawah tetap berada dalam kuasa perkebunan. Malangnya, pembangunan hasil perkebunan tidak tampak di sana. Sebab, pembangunan hasil dari perkebunan dulunya dipusatkan di Siantar dan kini Kota Pematangsiantar sudah lepas dari Kabupaten Simalungun Ditambah lagi, seiring proyek besar pemerintah MP3EI, salah satu kawasan dari Simalungun akan dijadikan Kawasan Ekonomi Eksklusif yakni Sei Mangkei. Sebuah titik yang diharapkan menjadi salah satu pusat kemajuan perekonomian untuk wilayah Sumatera Utara Proyek ini tak main-main.

Didirikannya bandara internasional Kualanamu dan rencana pembangunan tol Tebing–Medan kemungkinan besar terkait dengan keberadaan Kawasan Ekonomi Eksklusif tersebut. Karena, tol dan bandara tersebut begitu menghubungkan Simalungun Bawah dengan luar negeri (sumber investasi asing).”

Dalam situasi yang seperti inilah kemunculan wacana pemekaran Kabupaten Simalungun semakin berkobar. Apabila pemekaran terwujud, maka daerah otonomi baru (DOB) Simalungun Hataran akan memiliki potensi besar dalam pembangunan yang bersumber dari keberadaan perkebunan, Kawasan Ekonomi Eksklusif (KEK) dan investasi internasional tersebut. Setidaknya, hal inilah yang menjadi sorotan utama bagi masyarakat di wilayah Simalungun Bawah sehingga begitu gigihnya mengupayakan pemekaran. Aroma kue pembangunan yang menggiurkan ini jugalah yang tentunya menguatkan tekad pihak-pihak yang ingin berupaya menjadi penguasa kelak di wilayah Simalungun Bawah.

Terlepas dari kesuksesan mengusung wacana pemekaran Kabupaten Simalungun hingga ke tahap final, pada sisi lain tentu tidak bisa diabaikan bahwa dalam prosesnya pemekaran ini menghadapi pro dan kontra dari masyarakat di *Tanoh* Simalungun sendiri. Secara sederhana, dapat diasumsikan perihal munculnya respon oleh masyarakat untuk mendukung atau menolak terhadap wacana pemekaran. Masyarakat yang memiliki kepentingan dan merasa akan diuntungkan dengan pemekaran Kabupaten Simalungun tentu akan memberikan dukungan. Sebaliknya, masyarakat yang memandang tidak adanya keuntungan, atau malah merasa dirugikan kepentingannya akibat pemekaran Kabupaten Simalungun, maka mereka menolak.

Berbagai bentuk alasan penolakan terhadap upaya pemekaran misalnya, masyarakat tidak menyaksikan kemajuan pembangunan yang signifikan pada daerah otonomi baru (DOB) yang telah dimekarkan. Selanjutnya, masyarakat menuding niat para pendukung yang menjadikan pemekaran Kabupaten Simalungun sebagai ajang pemanfaatan untuk kepentingan kelompok maupun individu saja. Selain itu, dapat dimaklumi bahwa kabupaten Simalungun dihuni oleh berbagai etnis. Etnis Simalungun lebih banyak di wilayah induk (dari rencana pemekaran) etnis non Simalungun lebih dominan di wilayah Hataran (rencana kabupaten baru). Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) selama ini lebih banyak dihasilkan di wilayah yang akan dimekarkan, yang didominasi oleh etnis non Simalungun. Jika pemekaran terjadi sesuai dengan pembagian wilayah yang direncanakan sekarang ini, maka lahir anggapan bahwa hal itu sama artinya dengan meminggirkan etnis Simalungun. Masyarakat yang menolak menilai hal tersebut sebagai dampak negatif dari pemekaran kabupaten Simalungun.

Dari berbagai isu penolakan yang muatannya sarat dengan gejala konflik, mengindikasikan adanya faktor kecemburuan. Rasa tidak adil yang dialami oleh masyarakat, kemungkinan kuat salah satu penyebab utamanya adalah pengabaian terhadap faktor identitas etnis yang telah terbangun dari kultur-historis masyarakat. Selain itu, juga dapat merupakan kekhawatiran sebagian kalangan masyarakat akan dampak buruk dari pemekaran yang mungkin dapat terjadi. Dengan demikian, wacana pemekaran Kabupaten Simalungun yang menghendaki berlangsungnya proses pembelahan wilayah ini, jelas mengalami persoalan terkait rekonstruksi dan penegasan identitas baru.

Berdasarkan uraian latar belakang situasi munculnya wacana pemekaran Kabupaten Simalungun tersebut, penulis merasa sangat tertarik untuk mengkaji lebih dalam lagi tentang gejolak identitas yang dialami oleh etnis Simalungun, serta dinamika dan perilaku politik masyarakat Simalungun yang terpolarisasi ke dalam dua wilayah, „atas“ dan „bawah“. Dalam hal ini juga kaitannya dengan proses konstruksi identitas etnis yang dimanfaatkan oleh kalangan elit politik maupun masyarakat sebagai tarik-menarik dalam pro dan kontra terhadap wacana pemekaran wilayah Kabupaten Simalungun. Adapun hasil dari pengkajian secara antropologis ini disusun menjadi sebuah tesis ilmiah guna menyelesaikan program magister Antropologi Sosial PPS Unimed.

1.2. Tujuan dan Fokus

Persoalan yang menyertai kemunculan wacana pemekaran Kabupaten Simalungun ini, sebagai indikasi dari adanya rasa ketidakadilan yang timbul di tengah masyarakat, adalah bangkitnya gejolak identitas etnis Simalungun. Upaya pembelahan wilayah demi tercapainya indikator penilaian syarat teknis, selain faktor geografis, maka yang turut menentukan juga adalah persoalan identitas etnis. Penegasan identitas etnis yang menyatakan bahwa Simalungun adalah satu secara budaya dapat menjadi senjata (instrumen) guna mencegah upaya pemekaran Kabupaten Simalungun. Sebaliknya, penegasan identitas baru—sebagai identitas yang berbeda dari Simalungun induk yang dikonstruksikan di wilayah Simalungun Bawah—justru menjadi alat propaganda guna memperoleh dukungan dari masyarakatnya dalam merealisasikan pemekaran.

Adapun proses pemekaran Kabupaten Simalungun ini, sejak diwacanakan hingga diupayakan realisasinya, tidak serta-merta berjalan dengan mulus. Ternyata ada banyak bentuk penolakan, yang sekaligus merupakan ancaman ke depan sebagai konsekuensi kurang memperhatikan kultur-historis daripada masyarakat Simalungun. Penolakan dari masyarakat yang sarat potensi konflik ini mengusung isu terancamnya eksistensi identitas etnis Simalungun sebagai akibat dari pemekaran. Sebab, di satu sisi pemekaran dianggap sebagai pemecahan sekaligus memunculkan anggapan bahwa etnis Simalungun dipinggirkan dari tanahnya sendiri.

Dengan memperhatikan permasalahan tersebut, penulis memandang penting dilakukan studi penelitian antropologi dengan menggunakan metode dan pendekatan yang lebih komprehensif, khususnya pendekatan antropologi dalam perilaku politik. Dalam studi ini, yang menjadi sorotan utama bagi penulis adalah memperhatikan gejala identitas etnis Simalungun terhadap munculnya wacana pemekaran Kabupaten Simalungun, serta dinamika dan perilaku politik masyarakat Simalungun yang terpolarisasi ke dalam dua wilayah (Atas dan Bawah).

Berdasarkan uraian tersebut, maka permasalahan yang menjadi fokus dalam penelitian ini dirumuskan dalam bentuk pertanyaan berikut :

- (1) Mengapa wacana pemekaran Kabupaten Simalungun muncul?
- (2) Bagaimana gejala identitas etnis Simalungun menjadi bangkit ketika ada wacana pemekaran Kabupaten Simalungun?

- (3) Bagaimana kepaduan fungsi antara identitas etnis dengan dinamika dan perilaku politik masyarakat dalam merespon wacana pemekaran Kabupaten Simalungun?

1.3. Manfaat dan Kontribusi

Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan pemahaman analitis terhadap identitas etnis Simalungun yang bergejolak akibat munculnya wacana pemekaran Kabupaten Simalungun. Pertama-tama pengkajian berupaya menggambarkan maksud dan tujuan munculnya wacana pemekaran Kabupaten Simalungun. Selanjutnya, melalui penelitian ini diperoleh gambaran secara teoritis bagaimana kepaduan fungsi antara identitas etnis dengan dinamika dan perilaku politik masyarakat dalam merespon wacana pemekaran Kabupaten Simalungun. Sehingga melalui studi ini juga dapat menjadi khasanah guna mempelajari berbagai teori-teori antropologi yang berkaitan dengan perilaku politik dan budaya dalam masyarakat.

Secara teoritis, kiranya penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan dunia ilmu antropologi sosial budaya, secara spesifik dalam perilaku politik masyarakat. Melalui studi ini juga diharapkan suatu hasil yang dapat menjadi kontribusi pemecahan masalah terkait dengan situasi yang sarat konflik akibat munculnya wacana pemekaran Kabupaten Simalungun. Selain dapat menjadi bahan pertimbangan bagi para pemegang peranan penting dalam

menentukan kebijakan budaya perpolitikan di daerah Simalungun khususnya, juga dapat bermanfaat bagi khalayak masyarakat umumnya.

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu kontribusi dalam pertimbangan pemekaran daerah di masa yang akan datang. Sehingga, untuk membentuk strategi pemersatu aspirasi masyarakat dalam memberikan dukungan terhadap pemekaran tidak mengabaikan faktor identitas etnis yang telah terbangun dari kultur historis masyarakatnya. Kiranya hasil penelitian ini dapat memberikan pemahaman dalam meminimalisir berbagai bentuk potensi konflik yang bisa terjadi sebagai konsekuensi dari upaya pemekaran daerah.