

Prof. Ramlan Surbakti, MA, Ph. D.
Pendahuluan

Erond L. Damanik

Dinamika Etnisitas pada era Desentralisasi di Sumatera Utara

POLITIK LOKAL



POLITIK LOKAL

*Dinamika Etnisitas pada era Desentralisasi
di Sumatera Utara*

Erond L. Damanik

2018





POLITIK LOKAL:

*Dinamika Etnisitas pada era
Desentralisasi di Sumatera Utara*

THE
Character Building
UNIVERSITY

POLITIK LOKAL:

*Dinamika Etnisitas pada era
Desentralisasi di Sumatera Utara*

Erond L. Damanik

UNIVERSITAS SUMATERA UTARA
UNIMED

THE
Character Building
UNIVERSITY

**Simetri Institute
Medan
2018**





Sanksi Pelanggaran pasal 72

Undang-undang nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

- (1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana di maksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000.00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000 (lima milyar rupiah).
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah)

*Politik Lokal:
Dinamika Etnisitas pada era Desentralisasi di Sumatera Utara*

Erond L. Damanik/*Penulis*
Ramlan Surbakti/*Pendahuluan*

Hak cipta dilindungi undang-undang
All rights reserved
@ Erond L. Damanik

Cetakan pertama, Agustus 2018
6 +xxix+ 377, 14 cm x 21 cm
Times new romans, 11

ISBN: 978-602-50158-7-8

Perancang sampul dan isi: Simetri Institute
Gambar sampul: Simetri Institute

Diterbitkan oleh Simetri Institute
Kota Medan-20225, Sumatera Utara, Indonesia
E-mail: simetriinstitute@gmail.com
Penyalur: D'Nick Manajemen

Dicetak oleh:
Sigma Printshop Yogyakarta
Isi di luar tanggungjawab percetakan

Keterangan sampul:
Ilustrasi bidak catur yang tampak sebagai raja di cermin,
mengandaikan aktor dan perilaku pada politik lokal di era
desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia.

Sumber gambar: google.image

Pengantar Penerbit

Buku yang sedang Anda baca ini adalah hasil pemikiran penulisnya seorang dosen di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Medan. Konten (isi) buku ini adalah pengembangan disertasinya sewaktu studi doctoral di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Airlangga, Surabaya. Penelitian disertasinya mengenai makna etnisitas pada etnik Pakpak dilakukan di dua kabupaten yakni Dairi dan Pakpak Bharat selama 2,5 tahun. Sedang buku ini merupakan perluasan wilayah kajian pada tema etnisitas di Sumatera Utara seperti Nias Selatan, Labuhanbatu, selatan Tapanuli, utara Tapanuli, Simalungun, Pakpak, Batak dan Melayu serta Pilgub Sumatera Utara 2018.

Secara khusus, buku ini menjelaskan tentang dinamika etnisitas pada politik lokal di Sumatera Utara. Dinamika dimaksud adalah menyoal tentang pendefinisian etnisitas yang bukan semata-mata secara primordial tetapi lebih kepada konstruksi sosial yakni sebagai alat atau instrumen politik. Dinamika etnisitas ini kontras menampak di Sumatera Utara pada era desentralisasi dan otonomi daerah tahun 1998. Kebijakan berupa ‘lokalisasi kekuasaan’ ke daerah-daerah otonom ini melahirkan arena politik baru yang lebih kecil dari politik nasional yakni politik lokal. Dinamika etnisitas pada politik lokal menampilkan wajahnya berupa penguatan tema-tema etnisitas pada pemekaran daerah, pemilihan kepala daerah, pemilihan legislatif daerah, maupun distribusi jabatan-jabatan (birokrat) daerah. Setidaknya, dinamika etnisitas seperti ini ditemukan dan dikemukakan penulisnya pada delapan kasus di Sumatera Utara.

Agenda desentralisasi dan otonomi daerah yakni ‘*democratic decentralization*’ yang pada ruang politik sekaligus menjadi ‘*political decentralization*’ menampilkan proses demokratisasi yang kebablasan. Demokrasi dan kehidupan politik dimaknai sebagai ‘pertarungan identitas’ sebagai wujud politik aliran seperti disebut Liddle (1970:21). Pada taraf tertentu, pemaknaan politik seperti ini sebenarnya cukup signifikan mencederai politik itu sendiri karena adanya pemaknaan parsial, bias dan tandus. Akibatnya, proses demokratisasi yang terjadi di daerah sangat kerdil dan kering.

Akhirnya, dapat dikatakan bahwa proses demokratisasi di daerah dalam waktu 20 tahun Reformasi menunjukkan kegagalan nyata.

Kenyataan berupa kegagalan proses demokratisasi di daerah seperti ini berelasi dengan kehidupan politik di level nasional. Menurut penulisnya, politik lokal adalah penyangga politik nasional. Semakin lebih baik demokratisasi di daerah maka politik nasionalpun berjalan lebih baik. Sebaliknya, semakin runyam pelaksanaan demokrasi di daerah, maka demokrasi di tingkat nasionalpun jauh lebih runyam. Lokalisasi kekuasaan ke daerah sebagai mekanisme *checks and balance* sebenarnya dimaksudkan untuk kehidupan demokrasi yang lebih mantap berazaskan keseimbangan dan keadilan. Namun yang terjadi ialah bahwa proses demokratisasi tampak berjalan timpang, jauh panggang dari api serta gagal menemukan ‘pemimpin’ yang kredibel, kapabel dan akuntabel.

Situasi ini membutuhkan pemikiran lebih lanjut dan komprehensif terutama untuk menemukan demokrasi khas Indonesia yakni ‘Demokrasi Pancasila’. Namun, pilihan terhadap kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sudah ditetapkan. Karena itu, yang patut dilakukan dikemudian hari adalah menemukan dasar-dasar politik yang paling sesuai dengan *nation-state* Indonesia dalam bingkai negara kesatuan (*unity state*) yakni Republik Indonesia. Buku ini menjadi penting karena kontribusinya ‘memotret’ politik lokal dari Sumatera Utara yang berkontribusi pada politik nasional Indonesia.

Medan, awal Agustus 2018

Penerbit



Kata Pengantar

Buku ini menyodorkan semacam *snapshots* tentang politik lokal di Sumatera Utara pasca pengunduran diri Soeharto tahun 1998. Lewat pengunduran diri itu, Indonesia memasuki era baru yang disebut Reformasi. Suatu kebijakan yang ditempuh lewat Reformasi ini adalah desentralisasi dan otonomi daerah (*decentralization and local autonomy*) sebagai upaya ‘menghapus’ sentralisme. Buku ini menghadirkan fenomena-fenomena baru terhadap politik lokal di Indonesia terutama di Sumatera Utara, yakni dinamika etnisitas (*ethnicity*) yang tercermin pada pemekaran (*redistricting*) maupun pemilihan kepala daerah (*local executive election*).

Di Sumatera Utara, dinamika etnisitas ini tampak pada pembelahan etnik berdasar religius, ekonomi dan politik. Pembelahan-pembelahan etnisitas ini mewujud dalam sentimen antar kampung, sentimen antar klan (marga) dan descendant, sentimen agama, sentimen teritorial, sentimen etnik dan sentimen kultural. Keseluruhan atribut-atribut etnisitas ini mengalami penguatan dengan cara di ‘politisasi’ guna mencapai ‘kepentingan etnik’ yakni membentuk wilayah baru (pemekaran), menjadi kepala daerah (pilkada) ataupun distribusi jabatan ataupun birokrat daerah. Pada taraf tertentu, ‘kemantapan strategis etnisitas’ dipermaikan sebagai alat, strategi atau taktik dan kelompok kepentingan guna mencapai kepentingan aktor politik pada level lokal.

Sumatera Utara dianggap sebagai miniatur Indonesia karena keragaman suku, budaya, agama, kebiasaan, sejarah, adat istiadat ataupun organisasi dan sistem sosial. Karena itu, Sumatera Utara menjadi salah satu daerah yang paling heterogen di Indonesia. Meskipun heterogen, namun tidak terdapat budaya dominan (*dominant culture*) di kawasan ini (Bruner, 1961:63). Dampaknya ialah bahwa setiap kelompok etnik memiliki kebebasan untuk mengembangkan identitasnya secara terpisah-pisah.

Sumatera Utara seperti disebut Geertz pada pendahuluan buku Pelzer (1982:ix) disebut dengan ‘campuran etnik eksplosif’ karena terdapat keragaman etnis, kontras ideologi dan perbedaan kelas yang membentuk lingkungan sosial yang rumit. Menurut Perret (2010:22),

Sumatera Utara adalah wilayah Indonesia yang pertama kali menunjukkan fenomena pembelahan etnik secara politik, religius dan ekonomi. Sebelumnya, kenyataan seperti ini telah ditegaskan Liddle (1970:21) ataupun Bruner (1975:261) bahwa perbedaan dan pembelahan sosial di Sumatera Utara terjadi karena faktor etnisitas.

Etnisitas dalam kajian ini tidak di pandang sebagai kesatuan identitas yang didasarkan pada ikatan primordial (*primordial ties*) sebagaimana disebut Geertz (1975:61). Ikatan-ikatan seperti ini dalam kehidupan organisasi justru berdampak pada kemunculan birokrasi dan organisasi patrimonial yang paradoks dengan birokrasi dan organisasi modern. Namun, etnisitas dalam kajian ini dilihat sebagai konstruksi sosial (*social construction*) yakni sebagai alat (instrumen).

Sebagai konstruksi sosial, maka etnisitas berfungsi sebagai instrumen atau alat (Nagata, 1981:93), Barth (1969:9), Hale (2008:5), ataupun strategi pada masyarakat majemuk (Royce, 1983:4). Sebagai alat (mobilisasi), etnisitas dipandang sebagai kelompok kepentingan yang dapat wujud karena adanya 'kemantapan strategis etnisitas' (Glazer dan Moynihan, 1971:iii). Kenyataan ini sejalan dengan van den Berghe (1981:5) bahwa etnisitas adalah 'permainan etnik' yang sengaja memeralat simbol-simbol etnik untuk memperoleh akses ke sumberdaya ekonomi dan politik. Menurut Perret (2010:17), etnisitas sangat terkait dengan 'kepentingan etnik' di mana referensi etnik pada arena sosial diterapkan ke semua aspek kehidupan sehari-hari yang melahirkan strategi dan taktik yang cenderung diproduksi terus menerus mengubah bentuk identitas yang diakui. Karena itu, etnisitas menurut Hale (2004:3) adalah referensi personal, sumber motivasi dan konstruksi sosial sebagai radar sosial guna memahami dunia sosial.

Delapan daerah yang dijelaskan pada buku ini masing-masing diantaranya menunjukkan penguatan etnisitas pada setiap momen-momen politik. Labuhanbatu di mekarkan untuk membentuk daerah-daerah baru sebagai perebutan tahta politik berdasarkan etnisitas. Di selatan Nias menunjukkan pembelahan internal etnik Nias karena sentimen kampung pada pilkada dan penyusunan birokrat daerah. Di utara Tapanuli sentimen klan dan descendant semakin menguat untuk membentuk daerah administratif baru sekaligus sebagai cara

memberi peluang pada klan dan descendant sebagai ‘pemimpin’ di masing-masing *culture area*-nya. Kedua daerah ini, yakni Kepulauan Nias dan utara Tapanuli masih memiliki mimpi terpendam yakni membentuk provinsi di daerah mereka masing-masing. Rencana ini tidak lain dan tidak bukan adalah sebagai bentuk peneguhan deprivasi politiknya di Provinsi Sumatera Utara.

Sedikit berbeda di selatan Tapanuli dimana kedua etnik yakni Mandailing dan Angkola memiliki sejarah buruk menyoal hubungan antaretnik di Kota Medan. kedua wilayah ini memekarkan diri dari Tapanuli Selatan untuk meneguhkan *culture area* menjadi daerah administrasi. Meskipun masih tertunda, tapi kedua etnik yang tidak sepaham ini memiliki cita-cita membentuk provinsi di selatan Tapanuli sebagai pengakuan deprivasi politik di Provinsi Sumatera Utara. Situasinya berbeda pada etnik Pakpak di Kabupaten Dairi. Etnik Pakpak sebagai pemilik ulayat di Dairi merasakan marginalisasi identitas etnik, eksklusivitas etno-religio maupun deprivasi politik. Keterpinggiran seperti ini menjadi dasar bagi konsolidasi di internal etnik Pakpak guna menuntut ‘hak-hak yang lebih besar’ yakni pemekaran Dairi dengan pembentuk Pakpak Bharat.

Di Simalungun menunjukkan fenomena yang berbeda. Jika pemekaran di setiap daerah muncul dari elit internal etnik, maka di Simalungun gagasan dan prakarsa pemekaran muncul dari elit etnik lain. Elit Simalungun di peralat sebagai cara ‘menutup aib rencana pemekaran’ yang muncul dari etnik luar (*outsider ethnic*). Kenyataan ini menjadi salah satu faktor kegagalan pemekaran Simalungun sejak tahun 2000.

Konsep ‘Batak dan Melayu’ di Sumatra Utara menjadi identitas yang kabur (*evasive identity*). Kekaburan ini menyoal siapa dan dimana kedua etnik yang dikonstruksi etnograf asing sejak pertengahan abad ke-17. Label ‘Batak’ disebutkan terdiri dari 6 subetnik sedangkan subetnik sama sekali tidak dikenal dalam konsep antropologi. Persoalan ini belum lagi menyentuh banyak kajian yang menyebutkan adanya perbedaan kontras diantara 6 kelompok etnik yang dipersamakan pada satu label yakni ‘Batak’ itu. Demikian halnya dengan label ‘Melayu’. Label inipun menjadi kabur pada saat menunjuk siapakah etnik Melayu yang sesungguhnya?. Menurut Perret (2010:373-384), Melayu di Langkat, Binjai dan Medan adalah

orang Karo yang menjadi Islam. Demikian pula Melayu di Serdang adalah orang Karo dan Simalungun yang menjadi Islam, sedangkan Melayu di Bedagai, Tebingtinggi dan Batubara adalah orang Simalungun yang menjadi Islam. Pun demikian Melayu di Asahan adalah orang Toba yang menjadi Islam.

Terakhir yang turut disoroti pada naskah ini adalah menyoal Pemilihan Gubernur Sumatera Utara tahun 2018. Pilgub Sumatera Utara menguatkan tesis Liddle (1971) tentang politik aliran. Kehidupan politik aliran seperti ini menurut Bruner (1975:261) muncul dari faktor etnik. Politisasi agama dan etnik terasa cukup kuat selama proses Pilgub Sumatera Utara. Melalui mimbar-mimbar agama ataupun penonjolan simbol-simbol skriptualis sangat jelas tampak pada berbagai wilayah di Sumatera Utara. Politisasi agama seperti ini muncul dari pasangan calon Eramas yang mengemas agama sebagai kekuatan politik dan bukan sebagai kekuatan moral.

Sementara itu, pasangan calon Djoss mengemas etnik sebagai kekuatan politiknya. Namun, kekuatan agama jauh lebih dahsyat jika dibanding dengan kekuatan etnik. Kenyataan ini dapat wujud karena ‘perasaan sebagai bagian dari’ agama tertentu lebih kuat dan intens bila dibanding dengan ‘perasaan sebagai bagian dari’ kelompok etnik. Situasi seperti ini terbentuk karena mimbar-mimbar agama dan penonjolan simbol skriptualis oleh tokoh-tokoh agama. Politisasi skriptual menimbulkan ketakutan luar biasa bagi masyarakat sebab adanya stigma ‘kafir’, ‘pertanggungjawaban akhirat’, dan lain-lain yang sama sekali tidak dimiliki identitas etnik. Kenyataan di Sumatera Utara semakin diperparah *butterfly effect* Pilkada DKI 2017 silam. Kepakan kecil kupu-kupu di Pilgub DKI menimbulkan badai tornado di Sumatera Utara. Namun, menguatnya politik identitas dan politik aliran melalui politisasi agama dan etnik ini menunjuk pada kegagalan partai politik menghadirkan multikandidat yang *pluralism*.

Pada akhirnya, etnisitas selalu dikonstruksi sebagai radar sosial guna meraih dan menguasai peluang sosial. Identitas etnik tidak permanen tetapi dinamis sebagai sumber inspirasi, motivasi dan konstruksi simbol sosial. Argumen ini sejajar dengan pernyataan Hale (2004:483): *identity as the set of points of personal reference on which people rely to navigate the social world they inhabit, to make*

sense of the myriad constellations of social relationships that they encounter, to discern their place in these constellations, and to understand the opportunities for action. Karena itu, identitas etnik adalah struktur tindakan yang efektif guna mengidentifikasi kemungkinan dan potensi sosial pada arena sosial. Struktur tindakan itu adalah mereduksi ketidakpastian dan kompleksitasnya (*uncertainty and complexcity reduction*). Identitas etnik adalah referensi personal yang membantu memahami tentang kedudukan etnisitas yang secara luas sangat diperbincangkan.

Medan, Awal Agustus 2018
Eron L. Damanik





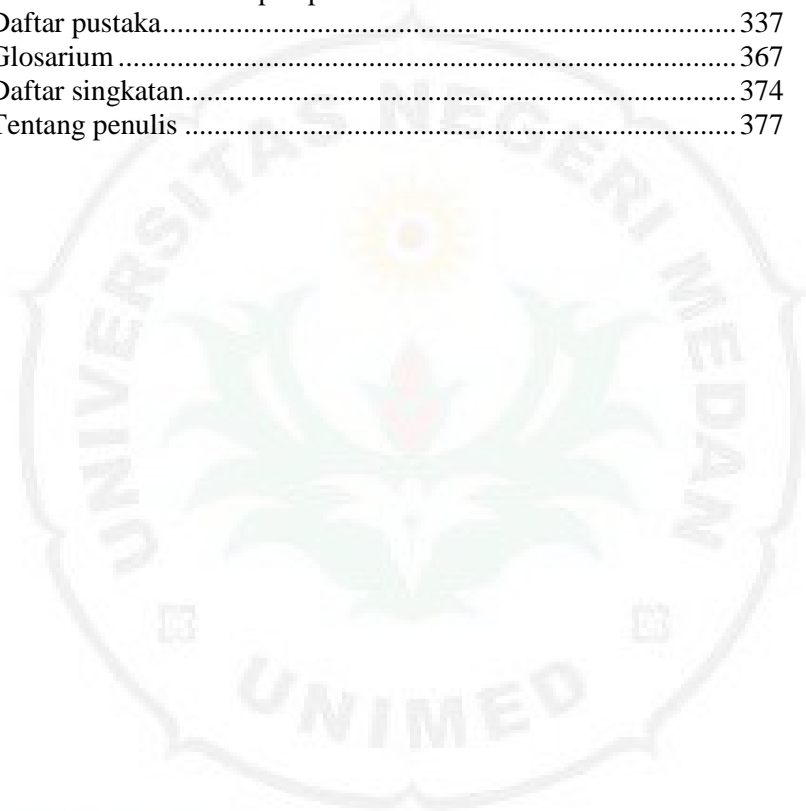
THE
Character Building
UNIVERSITY

Daftar Isi

Pengantar penerbit	i
Kata pengantar	iii
Daftar isi	ix
Daftar peta	xii
Daftar tabel	xiii
Pendahuluan (<i>Ramlan Surbakti</i>)	xv
Bab I Prawacana	1
A. Latar belakang	1
B. Masalah dan tujuan	16
Bab II Desentralisasi dan politik lokal	17
A. Pendahuluan	17
B. Pondasi bermasalah dan pilihan tak pernah final ...	20
C. Aktor, arena dan modal pada politik lokal	28
Bab III Perspektif dan dinamika etnisitas	43
A. Pendahuluan	43
B. Politik aliran di Indonesia	46
C. Dinamika etnisitas pada politik lokal	50
Bab IV Batak dan Melayu: homogenisasi etnisitas dan penarikan diri	63
A. Pendahuluan	63
B. Batak dan Melayu di Sumatera Utara	67
C. Penutup	81
Bab V Segregasi Mandailing dan Angkola: Batak dan rencana pembentukan provinsi di selatan Tapanuli	85
A. Sekilas tentang Mandailing dan Angkola	85
B. Segregasi Mandailing dan Angkola di Medan	90
C. Merencanakan provinsi di selatan Tapanuli	116
D. Penutup	124
Bab VI Eksklusi identitas etnik: mobilisasi etnisitas guna memekarkan kabupaten Dairi	127
A. Pendahuluan	127
B. Sekilas tentang etnik Pakpak	132
C. Eksklusi identitas dan pemekaran Dairi	144
D. Penutup	160

Bab VII	<i>Bo'o Mbanua, Bo'o Mbowo</i> : sentimen kampung pasca pemekaran di selatan Nias	167
	A. Pendahuluan	167
	B. Sekilas tentang sejarah Nias	172
	C. Persaingan elitis kampung di selatan Nias	182
	D. Penutup	193
Bab VIII	Mempola wilayah berbasis etnisitas: politik etnik di tiga kabupaten di Labuhanbatu	197
	A. Pendahuluan	197
	B. Serba ringkas Labuhanbatu	200
	C. Memudarnya Melayu di Labuhanbatu	206
	D. Memekarkan Labuhanbatu	211
	E. Politik etnik pasca pemekaran	216
	F. Penutup	225
Bab IX	<i>Sedo Hanami, tapi hanima!</i> : memekarkan Simalungun dari luar	227
	A. Pendahuluan	227
	B. Uraian ringkas kewilayahan Simalungun	230
	C. Rencana memekarkan Simalungun	237
	D. Penentuan tapal batas daerah pemekaran	246
	E. Bukan kami, tapi kalian	251
	F. Penutup	258
Bab X	Sentimen klan dan <i>descendant</i> : utara Tapanuli pasca pemekaran	259
	A. Pendahuluan	259
	B. Kelompok etnik Toba	264
	C. Sentimen klan dan descendant utara Tapanuli	272
	D. Penutup	279
Bab IX	<i>Vrijman</i> , agama dan etnik: <i>Butterfly effect</i> dan politik identitas di Pilgub Sumatera Utara 2018	281
	A. Pendahuluan	281
	B. Politisasi berdasar agama dan etnik	285
	C. <i>Vrijman</i> : <i>land of mafia</i>	299
	D. <i>Butterfly effect</i> dan politisasi identitas	318
Bab XII	Potret Indonesia: konsolidasi politik lokal dari Sumatera Utara	321
	A. Pendahuluan	321

B. Desentralisasi dan dinamika politik lokal..... 322
C. Masa depan politik lokal di Indonesia..... 329
Daftar pustaka..... 337
Glosarium..... 367
Daftar singkatan..... 374
Tentang penulis 377



THE
Character Building
UNIVERSITY

Daftar Peta

Peta 1. Wilayah selatan Tapanuli hingga, 1999.....	88
Peta 2. Karasidenan Tapanuli, 1906-1942.....	96
Peta 3. Rencana pemekaran provinsi Sumatera Utara.....	119
Peta 4. Kabupaten Dairi pra-pemekaran tahun 2003.....	140
Peta 5. Kabupaten Pakpak Bharat pasca-pemekaran, 2003.....	160
Peta 6. Wilayah administratif di Nias.....	168
Peta 7. Kabupaten Labuhanbatu pra-pemekaran.....	205
Peta 8. Kabupaten Labuhanbatu Selatan.....	214
Peta 9. Kabupaten Labuhanbatu Utara.....	215
Peta 10. Rencana pemekaran Simalungun.....	248



Daftar Tabel

Tabel 1. Wilayah dan populasi di selatan Tapanuli	120
Tabel 2. Komposisi agama di selatan Tapanuli	120
Tabel 3. Bupati Dairi, 1947-2018	165
Tabel 4. Komposisi legislatif di Dairi, 2014-2019	165
Tabel 5. Komposisi kepala dinas di Dairi, 2015.....	166
Tabel 6. Komposisi camat di Dairi, 2015.....	166
Tabel 7. Wilayah dan populasi di Nias.....	169
Tabel 8. Komposisi agama di Nias.....	169
Tabel 9. <i>Onderafdeeling</i> dan distrik di Nias, 1937.....	177
Tabel 10. Wilayah <i>afdeeling</i> di Simalungun, 1907	230
Tabel 11. Wilayah dan populasi di utara Tapanuli	275
Tabel 12. Komposisi agama di utara Tapanuli	276
Tabel 13. Klan dan <i>descendant</i> di utara Tapanuli	276
Tabel 14. DPS Pilgub Sumatera Utara, 2018	285
Tabel 15. Rekapitulasi suara Eramas dan Djoss di Sumut	287
Tabel 16. Rekapitulasi suara Eramas dan Djoss di Medan.....	289
Tabel 17. Ekspresi etnisitas aktor politik lokal di Sumut	324
Tabel 18. Dramatikal etnisitas di tiga arena sosial di Sumut.....	325
Tabel 19. Karakter etnisitas politik lokal di Sumatera Utara.....	326
Tabel 20. Sikap aktor di politik lokal Sumatera Utara	327



THE
Character Building
UNIVERSITY

Pendahuluan

KELOMPOK ETNIK, DESENTRALISASI, DAN POLITIK LOKAL DI SUMATERA UTARA

Ramlan Surbakti
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Airlangga, Surabaya

Kelompok etnik (suku bangsa) adalah salah satu bentuk pengelompokan manusia. Bentuk pengelompokan lain adalah jenis kelamin, agama, dan ras. Suku bangsa adalah kelompok yang memandang dirinya atau dipandang oleh kelompok lain sebagai unik yang berbeda dengan kelompok lain atas dasar adat istiadat, tradisi, bahasa, dan budaya. Ras merupakan pengelompokan manusia atas dasar ciri-ciri fisik seperti warna kulit, bentuk mata, hidung, dan rambut.

Etnisitas digambarkan sebagai keyakinan dari para anggota suatu kelompok sosial bahwa mereka secara kultural unik dan berbeda dengan pihak lain, yang ditandai oleh kesediaan mereka membangun simbol yang membedakan mereka dari kelompok lain, seperti jenis makanan, pakaian tradisional, senjata tradisional, bahasa, musik dan tarian, dan rumah adat dan arsitektur tradisional. Kelompok sosial ini bersedia mengorganisasi hubungan dengan pihak lain sehingga ‘batas-batas kelompok’ dipelihara dan direproduksi. Dengan rumusan

seperti ini, etnisitas tidak selalu bersifat genetik. Seseorang yang telah lama bermukim di suatu komunitas etnik yang berbeda dari identitas etnik sejak lahir mungkin memutuskan mengadaptasi tradisi, bahasa, simbol, dan pola hubungan sosial yang menjadi identitas komunitas yang baru.

Karena itu suku bangsa (*ethnic group*) adalah salah satu jenis identitas kultural suatu masyarakat. Untuk memelihara dan mempertahankan identitas kultural, para anggota kelompok sosial ini bermukim dan mempertahankan hidup di suatu wilayah. Wilayah dengan segala isinya kemudian diklaim sebagai wilayah milik kelompok etnik tersebut. Setiap kelompok etnik memiliki wilayah sendiri. Perbedaan identitas kultural seperti ini tidak jarang menimbulkan konflik dengan kelompok etnik lain, antara lain untuk mempertahankan wilayah hidup dan tatanan budaya tersebut.

Tiga Perspektif tentang Etnik

Setidak-tidaknya terdapat tiga perspektif yang digunakan para ilmuwan sosial untuk menjelaskan fenomena hubungan antara identitas etnik dengan proses politik dan ekonom. Perspektif Primordialisme memandang identitas etnik sebagai bersifat askriptif yang terbentuk sejak seseorang lahir, suatu identitas yang bersifat bawaan (*given*) yang tumbuh sejak lahir sehingga sukar diubah. Ikatan etnik inheren dalam diri manusia dan karena itu akan melahirkan hubungan alamiah dengan mereka yang berasal dari etnik yang sama dan akan melahirkan pembelahan alamiah dengan mereka yang berbeda identitas etnik (Geertz, 1973).

Identitas etnik bukan pilihan melainkan identitas yang dibawa sejak lahir (*descent bases*). Karena itu identitas etnik bersifat tetap yang diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Pernyataan berikut merupakan pandangan inti Primordialist tentang Identitas Etnik: *'If you are born poor, you may die rich. But your ethnic group is fixed'* (Economist, 2005:80). Menurut perspektif ini, setiap manusia masuk kedalam satu dan hanya satu kelompok etnik, dan keanggotaan kelompok etnik tersebut bersifat tetap sepanjang hidup dan diteruskan kepada generasi berikutnya. Perang mulai dan berakhir, negara berkembang dan mati, ekonomi tumbuh dan bangkrut tetapi kelompok etnik tetap sama.

Perspektif Instrumentalisme memandang identitas etnik tidaklah inheren dalam hakekat manusia. Etnisitas dipandang sebagai basis strategik membangun koalisi untuk mendapatkan porsi yang lebih besar dari sumberdaya ekonomi yang terbatas atau untuk mendapatkan kekuasaan politik. Karena itu perspektif ini cenderung menggunakan identitas etnik sebagai sarana penumpukan sumberdaya kepada sekelompok kecil individu. Teori instrumentalis ini menilai sebagai tindakan yang rasional bagi suatu kelompok untuk mengorganisasi dan memobilisasi identitas etnik tergantung pada seberapa besar manfaat yang dihasilkan oleh tindakan tersebut (Walter dalam Potter dan Goldblatt, 1997).

Mengingat banyak konflik etnik dan perang saudara terjadi berkaitan dengan kesempatan memperebutkan komoditas primer, seperti sumberdaya alam (minyak dan gas, tambang emas, dan sebagainya) teoritis instrumentalis berpendapat bahwa keserakahan (*greed*) merupakan faktor penyebab konflik etnik yang lebih kuat daripada keberatan dan protes (*grievance*). Karena itu konflik etnik muncul diantara para aktor yang rasional dalam situasi sumberdaya yang terbatas yang didorong oleh keserakahan pemimpin politik untuk mendapatkan perolehan sumberdaya ekonomi atau politik.

Konflik etnik merupakan manipulasi yang disengaja berdasarkan perhitungan rasional. Selain penjelasan tentang peran elit memanipulasi identitas etnik untuk mendapatkan sumberdaya ekonomi dan politik, teori instrumentalis juga mampu menjelaskan mengapa masyarakat yang terbelah dari segi etnik memilih jalur konflik bersenjata daripada jalur kerjasama atau memilih jalur kerjasama daripada jalur konflik bersenjata. Keputusan tentang pilihan ini tergantung pada kalkulasi untung-rugi (*cost and benefit calculation*) yang dilakukan oleh para elit. Bila ongkos kerjasama jauh lebih besar daripada keuntungan yang bakal diperoleh, maka pilihan niscaya jatuh pada konflik bersenjata. Sebaliknya ongkos kerjasama lebih sedikit dan keuntungan yang lebih besar daripada konflik bersenjata, maka pilihan jatuh pada kerjasama.

Menjadi pertanyaan adalah apakah kaum elit mampu mengeksploitasi dan memanipulasi sentiment etnik untuk mencapai tujuannya? Jawabannya adalah manipulasi yang dilakukan oleh kaum elit ialah untuk memenuhi nafsu mendapatkan keuntungan

materil. Manipulasi yang dilakukan oleh elit terhadap identitas etnik bukanlah penyebab yang signifikan atas terjadinya konflik etnik melainkan kaum elit hanya mengakui dan menggunakan sentimen etnik. Sentimen etnik sebagaimana dikemukakan perspektif primordialisme digunakan para elit dengan kalkulasi rasional mendapatkan kekuasaan ekonomu dan politik. Dengan kata lain, kondisi mutlak terjadinya konflik etnik adalah sentiment etnik tetapi tanpa strategi elit untuk memanipulasi dan mengeksploitasi sentiment etnik untuk mendapatkan kekuasaan ekonomi dan politik, maka konflik etnik tidak akan terjadi. Sentimen etnik merupakan *necessary condition but not sufficient* bagi timbulnya konflik etnik. Konflik etnik akan terjadi bila berdasarkan kalkulasi untung-rugi, kelompok elit memanipulasi sentiment etnik demi tujuan politik dan ekonomi mereka (Fearon, 1995).

Dan akhirnya, perspektif konstruksionisme melihat identitas etnik dikonstruksi secara sosial dan merupakan entitas yang bersifat mengalir yang dapat dibentuk melalui berbagai cara seperti penaklukan, kolonisasi atau imigrasi (Wimmer, 2008). Kelompok etnik dapat dilihat sebagai konstruksi sosial dengan asal-usul dan sejarah ekspansi dan kontraksi, amalgamasi dan divisi yang dapat diidentifikasi (Posner, 2014). Konstruksionist memandang identitas sebagai kategori sosial yang dapat dibedakan dari ketentuan tentang keanggotaan, karakteristik yang tipikal atau perilaku yang diharapkan pada situasi tertentu. Konstruksionist memandang individu memiliki identitas etnik yang beragam (*multiple ethnic identities*) yang dapat berubah dari dalam melalui proses politik dan ekonomi. Akan tetapi terdapat perbedaan pendapat tentang berapa cepat identitas etnik berubah, faktor apa saja yang menjadi pendorong perubahan tersebut, apa saja yang menjadi motivasi individu yang mengubah identitasnya, seberapa besar lingkup perubahan identitas etnik tersebut, apakah semua individu memiliki identitas yang bersifat mengalir (*fluid identity*) dalam taraf yang sama cairnya ataukah sebagian individu lebih mudah beralih identitas daripada yang lain. Konstruksionisme dapat menjadi basis bagi kelahiran teori baru jika jawaban atas pertanyaan tersebut ditampilkan secara eksplisit dan disintesis menjadi seperangkat proposisi yang memiliki koherensi (Chandra, 2014).

Konstruksionist menolak pandangan yang menilai negara yang memiliki keragaman etnik (*ethnic diversity*) memiliki pemerintahan yang tidak stabil, tidak demokratis, tidak dapat dikelola secara baik, kurang damai, lebih miskin, dan tingkat pertumbuhan ekonomi yang rendah dibandingkan dengan negara yang memiliki penduduk yang secara etnik homogen. Pandangan yang negative tentang keragaman etnik tersebut berimplikasi pada kebijakan publik yang menempatkan keragaman etnik sebagai persoalan yang harus diatasi dengan cara menghapuskan keragaman etnik atau membatasi dominasi etnik mayoritas. Karena perspektif Konstruksionisme tidak memandang identitas etnik sebagai bersifat tetap melainkan suatu identitas yang cair sehingga dapat berubah, maka Konstruksionist memandang keragaman etnik tidak dengan sendirinya negatif. Karena itu kebijakan publik yang ditawarkan perspektif Konstruksionisme tidak menempatkan keragaman etnik sebagai persoalan.

Pertanyaan tentang hubungan Identitas Etnik dengan politik dan ekonomi yang diajukan Konstruksionisme dirumuskan berdasarkan pandangan di bawah ini. Selama identitas etnik dipandang bersifat tetap dan menjadi faktor eksternal bagi proses politik dan ekonomi, maka pertanyaan yang dapat diajukan hanya mengenai pengaruh (*effects*) identitas etnik yang bersifat tetap tersebut. Teori yang menyangkut sebab (*causes*) fenomena yang disebut primordial tersebut tidak akan dapat dirumuskan. Tema pertanyaan yang muncul berdasarkan pandangan Konstruksionisme adalah proses politik dan ekonomi sebagai ‘sebab’ sedangkan keragaman etnik merupakan akibat; dan mengenai hubungan yang dinamis dan saling mempengaruhi antara etnisitas, politik dan ekonomi.

Desentralisasi

Susunan negara Indonesia adalah Negara Kesatuan dengan Otonomi Seluas-luasnya diberikan kepada Daerah Otonom Provinsi dan Kabupaten/Kota. Secara geopolitik, Indonesia adalah negara kepulauan (*archipelago*) tetapi secara sosio-kultural Indonesia adalah negara majemuk secara horizontal. Negara kepulauan paling tepat dikelola dalam susunan Negara Kesatuan tidak hanya agar kemampuan mempertahankan diri dari kemungkinan serangan pihak luar jauh lebih terjamin tetapi juga agar keadilan teritorial antar

wilayah (keadilan perkembangan antar daerah) dapat dikelola dengan baik. Negara yang majemuk secara horizontal (keragaman masyarakat berdasarkan suku bangsa, daerah, agama, dan ras)menghendaki susunan negara federasi. Para Pendiri Bangsa kemudian menyepakati susunan negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan tetapi dengan Otonomi Seluas-luasnya kepada Daerah Otonom Provinsi dan Daerah Otonom Kabupaten/Kota.

Desentralisasi merupakan salah satu bentuk pembagian kekuasaan negara. Bila pembagian kekuasaan negara kepada Lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, dan Lembaga lain dilakukan secara horizontal, desentralisasi merupakan pembagian kekuasaan dari Pemerintahan Nasional kepada Daerah Otonom dilakukan secara vertikal. Desentralisasi *bukan* merupakan pendelegasian sebagian tugas dan kewenangan (fungsi) negara kepada daerah otonom. Desentralisasi merupakan pendelegasian sebagian tugas dan kewenangan Negara (pemerintahan nasional) kepada daerah otonom. Yang dimaksud dengan pemerintahan nasional bukan Pemerintah Pusat (Presiden) melainkan Lembaga legislatif (DPR) dan Lembaga eksekutif (Presiden). Itulah sebabnya mengapa pembentukan dan pembubaran daerah otonom, penyerahan sebagian tugas dan kewenangan Pemerintahan Nasional, dan pengaturan perimbangan keuangan antara Pusat dengan Daerah diatur oleh Presiden dan DPR dengan Undang-Undang. Kalau desentralisasi dirumuskan sebagian pendelegasian sebagian tugas dan kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, maka penyerahan tugas dan kewenangan itu tidak perlu dengan Undang-Undang melainkan cukup dengan Peraturan Presiden.

Mengapa daerah otonom dibentuk di Indonesia? Jawaban normatifnya adalah karena diperintahkan oleh Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD Negara Indonesia Tahun 1945. Mengapa UUD 1945 memerintahkan pembentukan daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten? Tidak lain, sebagaimana dikemukakan di atas, karena Bangsa Indonesia merupakan masyarakat majemuk secara horizontal (714 suku bangsa, lebih dari 400 bahasa daerah, 6 agama yang diakui negara, dan sejumlah ras, yang hidup di lebih dari 17,000 pulau), dan setiap suku bangsa “memiliki” wilayah sendiri (bahkan nama provinsi atau nama kabupaten berasal dari nama suku

bangsa yang tinggal di wilayah tersebut). Suatu daerah otonom dibentuk tidak hanya untuk memelihara dan mengembangkan budaya suku bangsa tetapi juga agar warga daerah dapat berpartisipasi dalam pengaturan dan pengurusan urusan pemerintahan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan warga masyarakat.

UUD 1945 memberikan tugas dan kewenangan (istilah yang digunakan dalam Undang-Undang adalah urusan) yang cukup besar kepada daerah otonom sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 18 ayat (5)--*otonomi seluas-luasnya kepada daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten/kota kecuali urusan yang dengan Undang-Undang diberikan kepada Pemerintah Pusat--*, tidak lain agar setiap daerah otonom dapat mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri sesuai dengan karakteristik kultural, ekonomi, dan sosial daerah. Pendelegasian kewenangan kepada Daerah Otonom tidak hanya menyangkut urusan pemerintahan tetapi juga kewenangan memilih anggota DPRD dan memilih Kepala dan Wakil Kepala Daerah. Kewenangan mengatur diberikan kepada Kepala Daerah dan DPRD sedangkan kewenangan mengurus diberikan kepada Kepala Daerah dan perangkat daerah. Kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintahan nasional diberikan kepada daerah otonom tidak lain dimaksudkan tidak hanya demi kesejahteraan warga daerah tetapi juga agar warga daerah dapat berpartisipasi dalam pengaturan dan pengurusan tersebut.

Kebijakan tentang desentralisasi mengalami perubahan yang sangat mendasar ketika UU Nomor 22 Tahun 1999 berlaku. Undang-undang ini pada dasarnya membongkar dan mengganti kerangka berpikir yang mendasari satu-satunya undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku selama Orde Baru, yaitu UU 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 5/1974 berangkat dari pandangan bahwa Persatuan Indonesia hanya akan dapat dipelihara dan dipertahankan bila daerah mengikuti semua instruksi dan kebijakan Pusat (alias dengan penyeragaman). UU Nomor 22 Tahun 1999 justru berangkat dari pandangan sebaliknya, yaitu Persatuan Indonesia akan dapat dipelihara dan dipertahankan bila semua daerah memiliki tugas dan kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat daerah sesuai

dengan karakteristik budaya, ekonomi dan politik daerah yang bersangkutan. Persatuan Indonesia tidak akan dapat dipertahankan bila daerah tidak otonom atau bila daerah lemah.

UU 22/1999 hanya bertahan selama 5 tahun karena pemerintahan berikutnya menggantinya dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang pada satu sisi berisi desentralisasi dalam kebijakan otonomi daerah tetapi pada sisi lain mengubah mekanisme pemilihan kepala daerah dari “dipilih oleh anggota DPRD” menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. UU 32/2004 memang sudah direvisi dengan 2 undang-undang, yaitu UU Nomor 23 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pada lampiran UU Nomor 23 tahun 2015 (yang telah diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2014) pembagian urusan antara Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota telah ditetapkan secara rinci. Namun, dari segi pembagian kekuasaan, tugas dan kewenangan Pemerintah Pusat semakin besar.

Pusat memiliki kekuasaan atas Urusan Mutlak, Urusan Umum, dan Urusan Konkuren. Urusan Mutlak adalah tujuh jenis urusan (pertahanan, keamanan, politik luar negeri, fiskal dan moneter, kehakiman, agama) yang sepenuhnya berada di tangan Pusat; Urusan Umum berada di tangan Pusat tetapi pelaksanaannya diserahkan kepada Kepala Daerah dalam rangka dekonsentrasi; Urusan Konkuren adalah pembagian tugas antara Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam suatu jenis urusan pemerintahan. Urusan Pendidikan misalnya dibagi tiga: Pusat mengurus Pendidikan Tinggi, Provinsi mengurus Pendidikan menengah SMA dan SMK, dan Kabupaten/Kota mengurus Pendidikan dasar (SD dan SMP). Akan tetapi, Pusat juga memiliki kewenangan dalam Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah. Penetapan kurikulum misalnya, menjadi kewenangan Pusat, penetapan SPP untuk Pendidikan Menengah berada pada Provinsi, dan penetapan SPP Pendidikan Dasar berada pada Kabupaten/Kota.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa, pembentukan daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten di Indonesia dilakukan berdasarkan pertimbangan etnik atau suku bangsa. Hal ini terjadi karena hampir semua suku bangsa di Indonesia ‘memiliki’

wilayah sendiri. Ketika semua suku bangsa di Indonesia sudah memiliki provinsi sendiri, kecuali suku bangsa Dayak, Presiden Soekarno memprakarsai pembentukan daerah otonom provinsi Kalimantan Tengah. Penduduk yang berasal dari Suku Dayak hanya merupakan sebagian saja dari penduduk yang tinggal di Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Selatan. Presiden Soekarno mengusulkan pembentukan Provinsi Kalimantan Tengah kepada DPR dengan wilayah seperti sekarang, yang mayoritas penduduknya berasal dari Suku Bangsa Dayak. Sebagian besar penduduk Provinsi Gorontalo berasal dari suku bangsa Gorontalo, sebagian besar penduduk Provinsi Sulawesi Barat berasal dari suku bangsa Mandar.

Pembentukan daerah otonom Kabupaten juga berdasarkan pertimbangan suku bangsa. Provinsi Sumatera Utara terdiri atas 33 kabupaten/kota. Sebagai contoh dapat disebutkan beberapa kabupaten dan suku bangsa yang mendiaminya. Suku Bangsa Batak: Toba di Kabupaten Tapanuli Utara (sebelum dimekarkan menjadi empat kabupaten), Mandailing di Tapanuli Selatan (sebelum dimekarkan menjadi 4 kabupaten dan satu kota), Simalungun di Kabupaten Simalungun, Karo di Kabupaten Karo, Dairi/Pakpak di Kabupaten Dairi dan Kabupaten Pakpak Barat; Suku Bangsa Melayu (dan Karo) di Kabupaten Langkat, Melayu (Karo dan Jawa) di Deli Serdang, dan sebagainya. Gagasan dan rencana pemekaran provinsi Sumatra Utara menjadi 5 provinsi, yaitu Pulau Nias, Tapanuli Utara, Tapanuli Selatan, Sumatra Tenggara (Asahan, Batubara, dsbnya), dan Sumatra Utara sebagai provinsi Induk yang nantinya tinggal berisi Sumatra Timur, juga didasarkan pada pertimbangan suku bangsa.

Politik Lokal

Yang dimaksud dengan politik lokal adalah kegiatan yang diprakarsai oleh warga daerah (lokal), dibahas dan diputuskan oleh warga daerah, dan dilaksanakan serta dinikmati hasilnya oleh warga daerah. Politik Lokal akan muncul bila warga daerah diberi kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan sendiri dalam bidang urusan pemerintahan yang didelegasikan kepada daerah otonom. Singkat kata, politik lokal akan muncul, dinamis dan

berkembang bila kebijakan desentralisasi dilaksanakan. Tanpa otonomi daerah tidak ada politik lokal. Pada masa pemerintahan Orde Baru hampir tidak ada politik lokal karena pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota hanya melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Isi Perda dan APBD hampir sama di seluruh daerah Indonesia. Yang berbeda hanya nama provinsi atau nama kabupaten/kota. Pemilihan Kepala dan Wakil Kepala Daerah juga sudah diatur sehingga hasilnya sudah diketahui sebelum pemilihan dilaksanakan oleh DPRD.

Politik Lokal di Indonesia mulai tumbuh dan berkembang sejak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berlaku, dan setelah mekanisme pemilihan kepala daerah diubah dari “dipilih oleh anggota DPRD” menjadi “dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.”¹ Sebagaimana dijelaskan di atas, kebijakan desentralisasi berdasarkan UU 22/1999 kemudian diganti dengan UU 32/2004, dan kemudian diubah lagi dengan UU 23/2014. Sepuluh tahun kemudian UU 32/2004 diubah melalui dua undang-undang, yaitu UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah (desentralisasi), dan UU 10/2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Politik Lokal di Indonesia seharusnya menyangkut tiga bidang permasalahan, yaitu rencana pembentukan daerah otonom baru (pemekaran), rencana pembuatan dan pelaksanaan kebijakan daerah

¹Mekanisme pemilihan kepala daerah melalui pemilihan umum pertama kali diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004. Mekanisme pemilihan secara langsung ini kemudian dikembalikan pada mekanisme pemilihan oleh DPRD tetapi UU ini berlaku tidak sampai satu hari karena Presiden SBY kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah seperti semula (UU 32/2004). Presiden mengeluarkan Perppu karena rakyat Indonesia yang diwakili hampir semua kalangan (LSM, akademisi, media massa, berbagai Organisasi Masyarakat) menuntut pengembalian mekanisme pemilihan oleh rakyat secara langsung. Perppu itu kemudian diterima oleh DPR dan kemudian UU tentang Perppu itu direvisi menjadi UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

(Rencana Peraturan Daerah tentang APBD dan Rencana Peraturan Daerah tentang Non APBD, Rencana Pembuatan dan Pelaksanaan Peraturan Kepala Daerah), dan proses pencalonan dan pemilihan kepala dan wakil kepala daerah. Akan tetapi

Politik lokal yang paling menonjol selama ini terbatas hanya berkaitan dengan pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Politik Lokal yang berkaitan dengan Pilkada juga hanya terbatas pada partai politik, atau tepatnya para elit partai politik tingkat lokal dan Pusat. Politik Lokal yang berkaitan dengan rencana pembentukan daerah otonom baru atau yang berkaitan dengan rencana pembuatan Perda APBD dan Perda NonAPBD juga terbatas pada elit partai politik di DPRD.

Apakah kelompok etnik dan identitas etnik berperan besar dalam politik lokal? Sebagaimana dikemukakan di atas, politik lokal di Sumatera Utara paling banyak terjadi pada proses pencalonan dan pemilihan kepala dan wakil kepala daerah. Dari tiga perspektif tentang identitas etnik, sebagaimana dikemukakan di atas, tampaknya perspektif instrumentalism paling tepat digunakan untuk membaca dan menjelaskan politik lokal dalam Pilkada di Sumatera Utara. Perspektif Instrumentalisme melihat bagaimana identitas etnik digunakan, dimanipulasi, dan dieksploitasi oleh para elit lokal dan Pusat untuk mendapatkan dukungan suara dari pemilih yang berasal dari etnik tertentu sehingga mendapatkan kursi kepala dan wakil kepala daerah. Para elit lokal sesungguhnya hanya menjadikan 'identitas etnik yang tetap dan dipelihara dan diturunkan dari generasi ke generasi' (seperti dijelaskan perspektif Primordialisme) sebagai instrumen tidak hanya untuk mendapatkan suara dari suatu kelompok etnik tetapi juga menyaingi dan melawan identitas etnik dari kelompok etnik pendukung pasangan calon lain. Karena identitas etnik dari suatu kelompok etnik hanya dimanipulasi oleh para elit, maka pemilih yang berasal dari kelompok etnik yang dimanipulasi tersebut tidak akan mendapatkan apa-apa baik kalau pasangan calon yang didukung terpilih maupun tidak terpilih menjadi kepala dan wakil kepala daerah. Kemudian, yang mendapatkan imbalan sejauh-jauhnya hanya para operator lapangan.

Salah satu Bab yang terkandung pada UU 23 tahun 2015 mengatur tentang Partisipasi Masyarakat dalam proses pembuatan

Perda. Mengapa politik lokal tidak tampak pada proses pembuatan dan pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) APBD dan Perda non-APBD? Setidaknya-tidaknya terdapat tiga faktor yang diperkirakan menjadi penyebabnya. *Pertama*, Urusan Wajib yang menjadi kewenangan Daerah Otonom tidak membuka pilihan alternatif kebijakan melainkan hanya membuka pilihan alternatif metode pelaksanaan.

UU 23 tahun 2014 pada dasarnya memberi kewenangan mengurus Urusan Mutlak, Urusan Umum, dan Urusan Konkuren, sebagaimana dijelaskan di atas. Dalam jenis urusan yang termasuk Urusan Konkuren, Daerah Otonom Provinsi dan Kabupaten/Kota pada umumnya tidak memiliki ruang gerak yang memadai. Urusan Konkuren ini termasuk dalam kategori urusan wajib. Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemda Kabupaten/Kota memiliki ruang gerak yang lebih luas dalam urusan kategori pilihan tetapi penggunaannya tergantung pada sumberdaya manusia dan anggaran yang tersedia di masing-masing daerah.

Kedua, bab tentang Partisipasi Masyarakat dalam UU 23/2014 sampai saat ini belum dilaksanakan. UU ini memerintahkan Pemda dan DPRD menyebarluaskan Rancangan Perda kepada masyarakat agar warga masyarakat dapat membaca dan mendiskusikan dengan lingkungannya sehingga pada gilirannya akan dapat menyampaikan pendapat tentang Rancangan Perda tersebut. Justru, yang berlangsung setiap tahun adalah Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) yang tidak hanya menyangkut kebijakan Pusat tetapi juga kebijakan daerah. Tetapi, Musrenbang ini tidak membangkitkan partisipasi warga masyarakat karena agenda musyawarah bukan agenda warga masyarakat melainkan agenda Pemerintah. Terakhir, *ketiga*, partai politik ternyata bukan pengorganisasian warga negara/anggota melainkan pengorganisasian pengurus. Partai Politik yang seharusnya menjadi sarana partisipasi warga masyarakat dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik tetapi dalam praktek justru tidak peduli pada warga masyarakat kecuali menjelang Pemilu/Pilkada.

Rencana pembentukan daerah otonom baru hanya menjadi menjadi 'mainan' elit lokal dan nasional yang berasal dari daerah tersebut. Patut dipertanyakan mengenai rencana pemekaran provinsi

Sumatera Utara menjadi lima provinsi: apakah warga masyarakat dilibatkan dalam proses pembentukan daerah otonom provinsi tersebut? Secara formal salah satu persyaratan pembentukan daerah otonom baru adalah persetujuan DPRD kabupaten induk dalam rangka pembentukan kabupaten baru atau persetujuan DPRD provinsi induk dalam rangka pembentukan provinsi baru. Pelibatan warga masyarakat untuk membahas rencana pembentukan daerah otonom baru hampir tidak ada. Justru, yang ada adalah pembicaraan antar bapak-bapak di Kedai Kopi tetapi informasi yang mereka terima bukan dari pihak yang merencanakan sehingga akurasi patut dipertanyakan.

Sebagai penutup perlu dikemukakan bahwa fenomena kelompok etnik dan identitas etnik di Sumut bukan hanya menyangkut proses pencalonan dan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam Pilkada tetapi juga menyangkut perkembangan budaya lokal. Setelah instrumen musik *keyboard* (dari Jepang)² dikenal dan digunakan oleh warga masyarakat Karo di Tanah Karo, Kabupaten Langkat, Kota Medan dan Kabupaten Deli Serdang sejak 1990an, kesenian Karo mengalami perkembangan sangat pesat dengan bukti berikut ini. Sampai dengan tahun 1990-an, hampir semua lagu Karo diciptakan oleh seorang komposer bernama Jaga Depari yang patungnya sudah dibangun di Kota Medan. Sejak *keyboard* digunakan secara luas, jumlah lagu Karo bertambah secara signifikan yang diciptakan oleh banyak komposer (10 orang lebih).

Sebagian syair lagu yang diciptakan sepenuhnya menggunakan Bahasa Karo tetapi sebagian lagi sudah campur dengan Bahasa Indonesia (bahkan ada yang menggunakan Bahasa Jawa yang sudah populer digunakan warga masyarakat). Berbagai perumpamaan Karo yang dihimpun Masri Singarimbun (dahulu bernama Matahari Singarimbun) dalam buku yang berjudul *Seribu Perumpamaan Karo* banyak menjadi judul lagu. Sampai dengan 1980-an, jumlah *perkolong-kolong* (sepasang penyanyi merangkap penari) hanya dua

²Industri instrumen musik Jepang justeru menciptakan instrumen sesuai dengan karakteristik musik Karo. Seorang pemain musik Karo yang mampu memainkan tidak saja instrumen tradisional Karo tetapi juga *keyboard* konon pernah diundang ke Jepang selama enam bulan untuk keperluan penyesuaian instrument musik dengan karakteristik lagu Karo.

pasang (hampir tanpa persaingan)--dan hampir satu dekade mengalami kebuntuan setelah Bengkel Pinem (*perkolong-kolong* paling populer waktu itu) meninggal dunia--tetapi dewasa ini setidaknya sudah mencapai 6 pasang (sehingga terjadi persaingan)³

Penggunaan instrumen musik *keyboard* ternyata tidak menggusur 5 instrumen musik tradisional Karo melainkan dapat tampil saling melengkapi. Semua bukti yang dikemukakan di atas ternyata tidak hanya menyangkut perkembangan budaya lokal tetapi juga sumber perkembangan ekonomi lokal. Industri rekaman DVD, dan penyelenggaraan *Guro-guro Aron* (pesta musik dan menari muda-mudi) setiap Desa sekali setahun, dan pesta musik dan menari yang diselenggarakan oleh komunitas Karo di berbagai Kota Besar di Indonesia (Jakarta, Yogyakarta, Surabaya, Manokwari, dan sebagainya), bahkan di Luar Negeri (misalnya komunitas Karo di Eropa), merupakan wujud produksi dan konsumsi kesenian Karo. Perkembangan kesenian Karo ini menggambarkan tidak hanya identitas etnik masih ada, dipraktikkan oleh komunitas Karo yang terpelajar dan tinggal di luar Karo, dan diteruskan dari generasi ke generasi (perspektif Primordialisme) tetapi juga identitas etnik Karo juga mengalami perubahan (antara lain karena instrumen musik *keyboard* yang juga telah disesuaikan dengan karakteristik lagu Karo) sebagaimana dikemukakan oleh perspektif Konstruksionisme.

Universitas Negeri Medan dan Universitas Sumatera Utara perlu berlomba mengkaji kelompok etnik dan identitas etnik yang ada di Sumatera Utara. Hasil Kajian ini diharapkan dapat menghasilkan

³Masyarakat Karo memiliki tradisi pesta tahunan (Kerja Tahun) yang dimaksudkan sebagai kesempatan bertemu anggota keluarga dari tempat yang jauh. Kerja Tahun ini dirayakan dengan makan bersama dan *Guro-guro Aron*. Sebanyak 200 Desa di kabupaten Karo terbagi menjadi tiga waktu kerja tahun, yaitu Januari, Juli dan Oktober). Semua Desa yang melaksanakan Kerja tahun pada bulan Januari dilaksanakan pada hari yang sama (demikian pula yang melaksanakan pada bulan Juli dan Oktober). Karena itu, desa-desa berlomba cepat membuat kesepakatan dengan *perkolong-kolong* yang dikehendaki. Karena *perkolong-kolong* yang dikehendaki telah dipesan desa lain maka ada desa yang mempercepat pelaksanaan Kerja Tahun (lebih dahulu dua hari dari desa lainnya) sehingga bisa mendatangkan *perkolong-kolong* yang dikehendaki tersebut.

rekomendasi kebijakan kepada Pemda pada khususnya dan masyarakat Sumatera Utara pada umumnya. Keragaman kelompok etnik dan identitas etnik tidak dengan sendirinya menjadi ‘masalah’ atau ‘penghambat’ perkembangan masyarakat bila keragaman identitas etnik itu dikaji secara mendalam dengan pendekatan yang tepat.

Surabaya 1 September 2018

Ramlan Surbakti

Daftar pustaka

- Chandra, Kanchan (ed.) 2012. *Constructivist Theories of Ethnic Politics*, Oxford: Oxford University Press Inc. pp.5-6.
- Economist. 2005. May 14-21, pp. 80.
- Fearon, James D. 1995. "Rationalist Explanations for War" *International Organization*, Volume 49, Number 3, pp. 379-414.
- Geertz, Clifford. 1973. *The Interpretation of Cultures*, New York: Basic Books.
- Posner, Daniel N. 2014. "Measuring Ethnic Fractionalization in Africa," *American Journal of Political Science*, Volume 48, Issue 4, October, pp. 849-863.
- Walter, Little. 1997. "Democratization in Latin America 1980-1995," dalam David Potter dan David Goldblatt, et. al. (eds). *Democratization, USA*: Blackwell Publishers.
- Wimmer, Andreas. 2008. "The Making and Unmaking of Ethnic Boundaries: A Multi-level Process Theory," *American Journal of Sociology*, Volume 113, Number 4, pp. 970-1022.

Tentang Ramlan Surbakti



Ramlan Surbakti adalah seorang akademisi dan mantan Ketua Komisi Pemilihan Umum. Ia adalah guru besar (profesor) di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga Surabaya. Lulus sarjana dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Kemudian melanjutkan studi pada jurusan Ilmu Politik, di Ohio University, Amerika Serikat.

Gelar Ph. D diraih di Departemen Ilmu Politik dengan spesialisasi Perbandingan Politik, Filsafat Politik dan Lokal Politik, Northern Illinois University, Illinois, Amerika Serikat.

Pada tahun 1999, menjadi anggota Panwaslu Pusat, Anggota Komisi Pemilihan Umum, dan Ketua Komisi Pemilihan Umum (2004-2007). Ramlan Surbakti adalah pribadi yang kritis, vokal dan realistis serta dikenal sebagai figur yang intens memperjuangkan independensi pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia. Ia adalah promotor penulis (Erond L. Damanik) pada saat menempuh pendidikan doktor (S3) Ilmu Sosial di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga, Surabaya.

BAB I PRAWACANA

Sumatera Utara termasuk salah satu provinsi yang paling majemuk dan multikultur (plural and culture society) di Indonesia (Furnivall, 2009). Terdapat sekitar 15 kelompok etnik (ethnic group) seperti Melayu, Angkola, Karo, Pakpak, Mandailing, Simalungun, Toba, Jawa, Tionghoa, India, Minangkabau, Aceh, Arab, Banjar, Nias dan lain-lain. Dari aspek agama, 61 persen diantaranya menganut agama Islam, dan sisanya adalah penganut agama Protestan, Khatolik, Malim, Kong Hu Chu, Buddha, dan Hindu. Meskipun majemuk, tetapi menurut Bruner (1962) tidak mencerminkan adanya budaya dominan (dominant culture). Pada momentum democratic decentralization sejak tahun 1998, perilaku politik (political behavior) yang menampak lewat agenda pemekaran daerah (redistricting), Pilkada (local executive election) maupun pemilihan legislatif (local legislative election) mencerminkan penguatan politik aliran (Liddle, 1971). Politisasi etnisitas berupa identitas etnik, agama, klan, teritorial, kebangsaan ataupun slogan 'putra daerah', 'klan asli daerah' menguat ke permukaan.

A. Latar belakang

Secara khusus, naskah ini disusun sebagai *snapshot* berupa amatan, penelitian dan perenungan mendalam terhadap dinamika etnisitas pada politik lokal (*local politic*) di Sumatera Utara pasca kejatuhan Orde Baru 1998. Problema etnisitas di Sumatera Utara menguat sejak tahun 1998 yang pertama kali dilakukan lewat pemekaran daerah. Kemudian dinamika etnisitas di tingkat lokal semakin mengental sejak Mei 2005 guna menentukan eksekutif (walikota, bupati ataupun gubernur) lewat pemilihan umum kepala daerah (*local executive election*).

Sejalan dengan itu, fenomena etnisitas juga terasa pada saat pemilihan legislatif daerah (DPRD Kabupaten, DPRD Kota dan DPRD provinsi), lewat jalur pemilihan legislatif (pileg). Karena itu, urgensi naskah ini ialah berkontribusi terhadap kajian politik lokal sebagaimana banyak di lakukan di Indonesia pasca kejatuhan Orde

Baru. Kenyataan ini dilakukan mengingat kemunculan politik lokal yang sangat berelasi dengan politik nasional di Tanah Air. Dengan demikian, munculnya kajian-kajian tentang politik lokal menyangkut politik etnisitas dengan seluruh elemen-elemen terkait di dalamnya, turut menentukan warna politik di tingkat nasional.

Provinsi Sumatera Utara¹ adalah wilayah administratif yang sangat majemuk berdasar etnisitas, okupasi, paguyuban sosial maupun kegemaran. Dari sisi etnisitas, populasi Sumatra Utara sangat majemuk dan beragam seperti adanya kelompok etnik (*ethnic group*) yang memiliki agama, atribut kultural, klan dan asal usul teritorial (Pelly, 2013). Di wilayah ini, terdapat paling tidak 13 kelompok etnik yang mencerminkan atribut kultural, genealogi (*descendant*), klan dan asal usul teritorial seperti Melayu, Simalungun, Karo, Pakpak, Toba, Angkola, Nias, Jawa, India, Tionghoa, Arab, Ambon, Minangkabau dan lain-lain. Demikian pula populasinya beragam bila dilihat dari sisi agama dan kepercayaan seperti adanya Islam, Protestan, Khatolik, Hindu, Buddha, Kong Hu Chu, *Malim*, *Pemena* dan lain-lain.

Setiap kelompok etnik ini memiliki paguyuban sosial yang mengatasnamakan etnisitasnya masing-masing seperti Pujakesuma (Putra Jawa Kelahiran Sumatra), IMAS (Ikatan Masyarakat Simalungun), HIMPAK (Himpunan Masyarakat Pakpak), Paguyuban Masyarakat Aceh Sepakat, Paguyuban Masyarakat Mandailing, Paguyuban Masyarakat Angkola, Paguyuban Masyarakat Nias, Paguyuban Masyarakat Arab, Paguyuban Masyarakat Maluku dan Ambon, Paguyuban Masyarakat Minangkabau, Paguyuban Masyarakat Karo, MAMBI atau Paguyuban Melayu Baru Indonesia,

¹Provinsi Sumatera Utara dewasa ini adalah penggabungan dua karasidenan di era kolonial Belanda, yakni Karasidenan Tapanuli (*residentie Tapanoely*) dan Karasidenan Sumatra Timur (*residentie Ooskust van Sumatra*). Penggabungan ini dilakukan tahun 1956 sejalan dengan terbitnya Undang-undang Darurat no. No. 7 tahun 1956 tertanggal 14 November 1956 tentang *Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara*. Residen Tapanuli adalah administrasi yang menggabungkan etnik Toba, Angkola, Mandailing dan Pakpak sebagai satu wilayah, sedangkan Residen Sumatra Timur menjadi administrasi bagi etnik Karo, Simalungun dan Melayu.

INTI yakni paguyuban Indonesia Tionghoa dan lain-lain. Selain itu, terdapat pula organisasi masyarakat maupun mahasiswa yang mengatasnamakan etnik dan agama, seperti Himpunan Mahasiswa dan Pemuda Simalungun (Himapsi), Ikatan Keluarga Islam Simalungun (IKEIS), Persatuan Pemuda Jawa (Pendawa), Ikatan Mahasiswa Batak Toba (Imabato), Ikatan Mahasiswa Mandailing Natal (Ima Madina), Himpunan Mahasiswa Islam Simalungun, Pemuda Merga Silima bagi etnik Karo, Himpunan Mahasiswa Pakpak, dan lain-lain.

Belum lagi sebagian besar kelompok etnik ini memiliki paguyuban sosial yang mencerminkan unit-unit kultural lewat asosiasi klan (asosiasi marga) terutama bagi etnik Mandailing, Angkola, Nias, Pakpak, Karo, Toba, Simalungun, Minangkabau dan lain-lain. Populasi di daerah ini juga sangat heterogen bila dilihat dari aspek ekonomi dan okupasi (pekerjaan) seperti disebut Furnivall (2009) yakni adanya pembagian pekerjaan menjadi seperti petani, birokrat, pengusaha, politisi, pegawai, karyawan swasta, buruh pabrik dan buruh perkebunan.

Di kota-kota di Sumatera Utara seperti Binjai, Tebingtinggi, Pematangsiantar dan Medan populasinya dapat dikelompokkan berdasar pemukiman (*residential*) yang mencerminkan segregasi (*segregative residential*) seperti adanya 'kampung etnik'. Di Medan misalnya, terdapat Polonia sebagai kampung Eropa (*Europeanwijk*), Kesawan sebagai kampung Tionghoa atau *Pecinan* (*Chinessewijk*), Madras sebagai kampung India (*Indiawijk*), dan Kotamaksimum sebagai kampung Pribumi (*inlanderswijk*) (Pelly, 1984). Di Pematangsiantar sejak era kolonial hingga dewasa ini terdapat pengelompokan masyarakat berdasarkan 'kampung etnik', seperti: Timbanggalung bagi pemukim Mandailing dan Angkola, Tomuan sebagai kampung Karo, Pulau Holang dan BDB sebagai kampung Simalungun, Jalan Bali sebagai pemukiman Jawa dan Banjar, Martoba dan Kampung Kristen sebagai kampung Toba dan jalan Simbolon sebagai kampung Eropa (Damanik, 2017).

Kenyataan seperti ini harus ditambahkan dengan keberadaan organisasi-organisasi sosial kepemudaan lainnya yang banyak berdiri di Sumatra Utara seperti: Pemuda Pancasila (PP), Masyarakat Pancasila Indonesia (MPI), Komite Nasional Pemuda Indonesia

(KNPI), Angkatan Muda Pembaharuan Indonesia (AMPI), Ikatan Pemuda Karya (IPK), Forum Komunikasi Putra Putri Purnawirawan Indonesia (FKPPI). Demikian pula terdapat organisasi sayap partai politik serta organisasi sayap OKP ditingkat mahasiswa maupun organisasi-organisasi kegemaran lainnya. Organisasi-organisasi bercorak *Vrijman* atau *Free-Man* ini memperburuk predikat Sumatera Utara sebagai *land of mafia* (Tan, 2011) seperti terjadi di Provinsi Banten (Hidayat, 2007). Kemunculan organisasi ini bukan saja bercorakkan penguasaan faktor-faktor produksi dan ekonomi, tetapi juga ‘menyatu’ dengan politik lokal di Provinsi Sumatera Utara (Amin, 2007; 2013; 2017). Meminjam istilah Migdal (1988), mereka ini adalah ‘*local strongman*’ ataupun meminjam istilah Sidel (1999), kedudukannya menunjukkan ‘*bossism*’ yang perilaku politiknya menurut Hadiz (2005) menjadi ‘*predatory politics*’.

Seluruh kondisi dan kenyataan demografi seperti ini menambah *complicated*-nya persoalan-persoalan etnisitas pada hubungannya dengan relasi sosial antar etnik (*interethnic social relation*) di Sumatera Utara. Ketiadaan budaya dominan (*dominant culture*) di Sumatera Utara sebagaimana disebut Bruner (1961) berdampak pada kebebasan setiap kelompok etnik mengembangkan semangat etnisitasnya, baik secara elegans maupun vulgar. Kenyataan ini diperparah kemudian oleh tidak adanya semacam ‘*kuali pembauran*’ (*melting pot*) seperti disebut Glazer dan Moynihan (1963) sehingga masyarakat semakin terpolarisasi dalam unit-unit identitas berbasis etnisitas.

Meskipun disatu sisi, pluralisme masyarakat dan kebudayaan dapat berkontribusi pada adanya *peacefull coexistence* lewat *cross-cutting association* sebagaimana disebut Nasikun (1991), namun pada kenyataannya justru memunculkan segregasi dan polarisasi masyarakat yang sangat kompleks. Sebuah penelitian tahun 1984 dilakukan sejumlah Antropolog di Medan yang dipimpin Usman Pelly, Guru Besar Antropologi di Universitas Negeri Medan (hingga tahun 1999 dikenal dengan Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan, IKIP Medan). Penelitian ini berangkat dari fenomena menguatnya paham etnisitas yang ditandai oleh pengelompokan masyarakat lewat pemukiman segmentatif sementara ‘*kuali pembauran*’ (*melting pot*) yakni wadah untuk membentuk akulturasi dan asimilasi antar-etnik

tidak terbentuk di Medan. Berdasar pada *spatial residential* (pengaturan pemukiman), penelitian ini merekomendasikan pentingnya peran pemerintah guna mereduksi atau menghilangkan sekat-sekat (*borderless*) antaretnik lewat penempatan fasilitas dan ruang publik seperti fasilitas pemerintah seperti kantor dinas, kantor desa, kantor lurah, kantor camat, puskesmas, rumah sakit, lapangan, kebun bunga, sekolah dan lain-lain tepat diantara ‘garis pembatas’ (*border*) pemukiman segregatif.

Disamping itu, perlu pula dicanangkan adanya kurikulum yang mengajarkan tentang pentingnya ‘pembauran’ antar masyarakat di satuan pendidikan (sekolah) ataupun sekaligus membangun sekolah-sekolah pembauran. Di Medan, upaya-upaya pembauran sudah dilakukan dengan munculnya sekolah pembauran seperti digagas Sofyan Tan lewat perguruan Sultan Iskandar Muda di Medan, tetapi upaya lain tampaknya masih stagnan. Dewasa ini, di berbagai kabupaten dan kota di Sumatera Utara, segmentasi masyarakat muncul berkedok sekolah, rumah kost, pemukiman, kavling tanah, dan lain-lain. Ungkapan-ungkapan seperti: Sekolah China, Sekolah Islam, Sekolah Katolik, Sekolah Metodis dan lain-lain, ataupun rumah kost, pemukiman, kavling tanah dan lain-lain yang hanya ditujukan bagi agama tertentu. Belum lagi persoalan ini harus diperhadapkan pada kenyataan mutakhir di Indonesia dan khususnya Sumatera Utara lewat desentralisasi dan otonomi daerah. Pada gilirannya, bukan pembauran antar masyarakat yang terbentuk lewat ‘kuali pembauran’ (*melting pot*) tetapi justru polarisasi dan segmentasi masyarakat yang sangat rasialis.

Kompleksnya persoalan demografi yang *plural and multicultural society* ini dihadapkan pada situasi desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan lewat otonomi daerah sejak tahun 1998. Lewat mekanisme desentralisasi politik yang disebut dengan *demoratic decentralization* sering diterjemahkan sebagai upaya membangkitkan etnisitas lewat Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) maupun Pemekaran Daerah. Melalui dua mekanisme di era desentralisasi yakni Pilkada dan pemekaran daerah, paham etnisitas menguat tajam dan drastis. Situasinya berubah tiga ratus enam puluh derajat dari era Orde Baru yang memupus tema-tema etnisitas.

Etnisitas menjadi sarana memekarkan daerah dari induknya dengan berkedok memperpendek rentang kendali (*span of controll*), percepatan pembangunan (*developmental acceleration*) maupun peningkatan layanan publik (*span of managerial*). Etnisitas juga diperdaya untuk tujuan politik seperti menjadi eksekutif dan legislatif daerah lewat Pilkada dan Pileg. Akibatnya, tujuan *democratic decentralization* lewat pilkada dan pemekaran daerah bukan menjadi sarana demokratisasi, tetapi justru meningkatkan kebencian dan kecurigaan antar etnik.

Kenyataan seperti ini mempertegas tesis Liddle (1971) tentang menyatunya masyarakat dalam satuan-satuan identitas atau yang disebut dengan konsep '*politik aliran*'. Menguatnya politik aliran di Indonesia seperti disebut Liddle (1971) tidak lain disebabkan oleh kemajemukan masyarakat berikut kepentingan-kepentingan yang cukup tinggi yang terdapat didalamnya. Politik aliran yang dihasilkan lewat penelitian Liddle (1971) di Simalungun itu, merujuk pada pengelompokan partai politik (*parpol*) pada tahun 1950-an. Menurutnya, pengelompokan partai politik pada awal tahun 1950-an itu didasarkan pada orientasi budaya yakni adanya ikatan sekelompok orang kepada budaya dominan yang ada di dalam kelompoknya. Kenyataan ini turut diakui Kleden (1999) maupun Marijan (2006) karena masing-masing masyarakat majemuk itu berbalutkan kepentingan-kepentingan yang menuntut adanya keterwakilan ataupun representasi sebagai kepala daerah, legislatif daerah ataupun eksekutif dan legislatif ditingkat nasional.

Kembali ke Provinsi Sumatera Utara. Jika sebelum tahun 1998, terdapat 17 kabupaten dan kota di Sumatera Utara, maka pasca tahun itu berkembang menjadi 33 kabupaten dan kota. Kabupaten Labuhanbatu mekar menjadi tiga kabupaten, Kabupaten Tapanuli Utara mekar menjadi empat kabupaten, Kabupaten Tapanuli Selatan mekar menjadi empat kabupaten *plus* satu kota, Kabupaten Nias mekar menjadi empat kabupaten *plus* satu kota, Kabupaten Asahan, Dairi dan Deliserdang masing-masing mekar menjadi dua kabupaten.

Selain itu, masih terdapat desas desus rencana pemekaran daerah seperti pemekaran Kabupaten Langkat, Kabupaten Simalungun, Deliserdang, maupun Mandailing Natal. Tidak hanya itu, desas desus rencana pemekaran Provinsi Sumatera Utara-pun berkembang

menjadi empat provinsi yakni Provinsi Tapanuli Bagian Selatan (Tabagsel) bagi etnik Mandailing dan Angkola di selatan Tapanuli, Provinsi Nias bagi etnik Nias di kepulauan, Provinsi Tapanuli (Protap) bagi etnik Toba di utara Tapanuli, serta Provinsi Sumatera Utara (induk) di eks Karasidenan Sumatera Timur (*residentie Ooskust van Sumatra*) bagi etnik Melayu, Simalungun, Karo (*host population*) serta etnik migran (*migrant population*) lainnya seperti Jawa, Tionghoa, Minangkabau dan lain-lain.

Meskipun pemekaran daerah di era Reformasi sangat dimungkinkan sejalan dengan alasan yuridis (perundang-undangan)², dan alasan formal³ tetapi terdapat alasan ketiga yang disebut alasan substansial. Alasan substansial ini jarang sekali mengemuka atau dibicarakan, tetapi dalam rapat-rapat pertemuan pemekaran, alasan ini menjadi fundamental serta menjadi energi intensifnya agenda rencana pemekaran daerah. Alasan substansial ini adalah menyoal etnisitas. Kenyataan pemekaran daerah di Indonesia, lebih banyak mencerminkan alasan substansial daripada alasan formalnya. Hal ini berarti bahwa, pemekaran daerah di Indonesia tidak semata-mata didorong oleh alasan formal yakni sebagai cara mengejar pembangunan dan kesejahteraan penduduknya, tetapi lebih condong kepada upaya memisah administrasi berdasar kesamaan identitas berdasar agama, etnik maupun klan (*marga*).

Sejatinya, pemekaran daerah harus lebih didasarkan kepada alasan formal yakni bagaimana mengejar ketertinggalan pembangunan ataupun meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang

²Alasan yuridis pemekaran daerah di Indonesia sejalan dengan terbitnya Undang-undang no. 22 Tahun 1999 *junto* Undang-undang no. 34 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, ataupun terbitnya Undang-undang no. 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Daerah dan Pusat*, serta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia no. 129 tahun 2000 *Junto* Peraturan Pemerintah no. 78 tahun 2007 tentang *Pedoman Pemekaran Daerah*.

³Alasan formal menjadi dasar umum pemekaran daerah di Indonesia, yaitu sebagai legal formal untuk menuntut pemekaran. Alasan formal ini tertuang seragam pada usulan pemekaran seperti: i) meningkatkan kesejahteraan masyarakat, ii) mempercepat pembangunan guna mengejar ketertinggalan, iii) memperpendek rentang kendali pemerintahan (*span of controll*), dan iv) optimalisasi penatalayanan publik di daerah (*span of managerial*).

‘terabaikan’ selama Orde Baru dan bukan pada bagaimana cara mempolarisasi masyarakat berdasarkan identitasnya. Naskah ini lebih difokuskan pada fenomena etnisitas pada pemekaran daerah yang terjadi di provinsi Sumatera Utara sepanjang tahun 1999-2010 sebelum moratorium kebijakan pemekaran daerah pada periode kedua kepemimpinan SBY yang diteruskan pada kepemimpinan Jokowi-JK. Demikian pula, disamping menyoroti pemekaran yang sudah terjadi pada beberapa kabupaten di Sumatera Utara, naskah ini juga sekaligus menyoroti ‘rencana yang tertunda’ menyoal pemekaran daerah beberapa kabupaten dan provinsi di Sumatera Utara.

Kami (*maksudnya adalah penulis naskah ini*) berasumsi bahwa pemekaran daerah di Sumatera Utara tidak bisa melepaskan diri dari alasan substansial sebagaimana disebut diatas. Pemekaran kabupaten di selatan Tapanuli misalnya, lebih kepada penegasan batas-batas etnik sebagai etnik Angkola dan Mandailing yang mayoritas beragama Islam. Dalam jangka panjang, pada saat pemekaran kabupaten di selatan Tapanuli itu terjadi, maka rencana besar yang diharapkan adalah pembentukan provinsi yang didasarkan pada kesamaan identitas agama yakni Islam pada etnik Mandailing dan Angkola. Walaupun misalnya, antara etnik Angkola dan Mandailing memiliki kenangan sejarah menyangkut hubungan antaretnik yang kurang harmonis antara tahun 1910-1940⁴, namun identitas agama diyakini dapat mempersatukan mereka guna menuntut pembentukan provinsi di selatan Tapanuli.

Demikian halnya pemekaran kabupaten di utara Tapanuli. Disamping berkeinginan menghidupkan kembali ‘Karasidenan Tapanuli’ yang tercatat pada sejarah itu, juga bermaksud untuk membentuk suatu wadah adminisitratif yang menaungi seluruh etnik Toba yang mayoritas beragama Protestan. Karena itu, sejak tahun 1999, manakala pemekaran menjadi mungkin di Indonesia, maka elit

⁴Antara etnik Mandailing dan Angkola yang sama-sama berasal dari selatan Tapanuli dan sama-sama menganut agama Islam, pernah berseteru di Medan menyangkut identitas ‘*Batak*’, dimana orang Angkola tegas menerima Batak sedangkan Mandailing mereduksi identitas ‘*Batak*’. Perseteruan itu mengakibatkan perpecahan tanah kuburan, pekerjaan, bank, klub sepakbola, pemukiman, surat kabar dan lain-lain.

etnik Toba memekarkan kabupaten di utara Tapanuli yang masyarakatnya homogen yakni Toba dan Protestan. Dengan harapan dukungan dari daerah administrasi di tengah Tapanuli (Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kota Sibolga) maupun di baratdaya Danau Toba yakni Kabupaten Pakpak Bharat dan Kabupaten Dairi, maka mimpi terbesarnya ialah membentuk Provinsi Tapanuli. Walaupun tanpa dukungan dari beberapa daerah yang disebut belakangan, sebenarnya empat kabupaten di utara Tapanuli sudah memenuhi syarat yuridis sebagaimana diketengahkan perundangan-undangan.

Alasan yang sama muncul dari kepulauan Nias di Sumatera Utara. Orang *Niha* adalah kelompok etnik yang mendiami sebuah pulau yang disebut *Tano Niha* (tanah Nias) dan mayoritas beragama Protestan. Manakala pemekaran daerah diberlakukan di Indonesia sejak tahun 1998, maka kabupaten inipun memekarkan diri menjadi empat kabupaten ditambah satu kota. Dengan demikian, kepulauan inipun memenuhi syarat menjadi satu provinsi. Apabila provinsi ini terbentuk, maka populasinya sangat homogen yakni Nias dan beragama Protestan.

Sejumlah pemekaran kabupaten juga mencerminkan pemisahan etnik dan agama. Pemekaran kabupaten Labuhanbatu lebih menampakkan pemisahan etnik (bukan agama), walaupun populasinya cenderung beragama Islam. Kabupaten Labuhanbatu Selatan cenderung dihuni populasi Mandailing yang beragama Islam, sedangkan Kabupaten Labuhanbatu Utara cenderung berpenghuni etnik Toba yang beragama Islam. Sedangkan kabupaten induk yakni Labuhanbatu menjadi daerah heterogen yang dihuni etnik Melayu, Jawa, Tionghoa, Mandailing, Toba dan Angkola.

Pemekaran daerah di Asahan dengan membentuk kabupaten Batubara maupun pemekaran Kabupaten Deliserdang dengan membentuk kabupaten Serdang Bedagei ditengarai sebagai cara menonjolkan budaya Melayu di kedua daerah itu. Etnik Melayu yang merasa marginal oleh dominasi Toba-Islam di Asahan, memekarkan diri dari induknya sebagai cara menguatkan basis identitas Melayu di Batubara. Demikian halnya, orang Melayu di Deliserdang berkeinginan melebarkan sayap ke-Melayu-an di Serdangbedagei sebagai cara mereduksi identitas kaum migran yang menonjol di Serdang Bedagei. Namun demikian, di kedua daerah ini Melayu

menjadi minoritas. Paling tidak, asumsi minoritas itu tampak pada distribusi birokrat daerah maupun legislatif daerah yang mayoritas dipegang oleh bukan orang Melayu.

Di Simalungun, terdapat upaya memekarkan kabupaten induk dengan cara membentuk kabupaten baru bernama *Simalungun Hataran*. Namun sialnya, agenda pemekaran ini bukan muncul dari elit internal (*internal elite*) orang Simalungun tetapi muncul dari luar (*outsider*). Pemekaran ini diprogramkan sebagai cara memisah induk dengan daerah baru yang populasinya berbeda. Di Simalungun *Hataran* (posisinya di sebelah timur kabupaten induk) adalah wilayah yang dihuni populasi Toba dan Jawa (Kristen dan Islam) sedangkan kabupaten Induk cenderung berpopulasi Simalungun beragama Protestan. Agenda pemekaran ini 'tertunda' sejalan dengan moratorium pemekaran daerah secara nasional.

Kenyataan di Simalungun berbanding terbalik di Kabupaten Dairi. Pemekaran kabupaten Dairi muncul dari internal elit etnik Pakpak yang merasa marjinal di wilayahnya sendiri. Kabupaten Dairi adalah ulayat (*homeland*) etnik Pakpak, tetapi etnik ini terbaikan secara sosial, kultural dan politik di kabupaten itu. Akibatnya, ketika momentum pemekaran daerah dimungkinkan di Indonesia, maka elit etnik Pakpak-pun mengonsolidasi etniknya guna membentuk daerah baru bernama Kabupaten Pakpak Bharat. Ruh daripada pembentukan Kabupaten Pakpak Bharat beranjak dari marjinalisasi sosial, kultural, agama dan deprivasi politik yang terjadi sejak Indonesia merdeka. Akhirnya, kabupaten Dairi yang mayoritas dihuni etnik Toba Kristen harus dimekarkan dengan membentuk Kabupaten Pakpak Bharat yang mayoritas dihuni etnik Pakpak beragama Protestan.

Sementara itu, masih terdapat rencana pemekaran daerah lain di Sumatera Utara seperti memekarkan kabupaten Langkat dengan membentuk Kabupaten Teluk Aru. Secara populasi, Langkat induk mayoritas dihuni oleh Karo Islam dan Jawa sedangkan Teluk Aru mayoritas dihuni oleh Melayu Islam. Jadi, rencana pemekaran yang tertunda ini sekaligus memekarkan etnik guna memberi batas-batas etnik pada orang Melayu yang mengaku sebagai etnik tuan rumah (*host ethnic*) di Langkat dengan para imigran seperti Jawa dan Karo. Walaupun ketiganya sama-sama beragama islam, tetapi penegasan batas-batas etnik itu rupanya sangat penting bagi sebagian elit

Melayu untuk memberi ruang bagi perluasan peran politiknya di daerah.

Hal sama juga terjadi pada rencana pemekaran Deli Serdang yang berupaya membentuk kabupaten di sekitar Senembah, Talun Kenas, Patumbak, Pancurbatu, Gunungmeriah hingga Sibolangit. Daerah yang disebut terakhir ini diproyeksi berpopulasi etnik Karo dan beragama Protestan. Mereka ini berniat membentuk daerah baru sebagai cara mereduksi deprivasi politik etnik Karo di Deliserdang. Di daerah Mandailing muncul gugatan untuk membentuk Kabupaten Natal yang lepas dari induknya yakni Kabupaten Mandailing Natal. Walaupun masyarakatnya mayoritas beretnik Mandailing dan beragama Islam, tetapi gugatan memekarkan diri tetap muncul sebagai upaya membentuk daerah kekuasaan politik baru di Mandailing.

Di utara Tapanuli, pemekaran daerah terjadi bukan semata-mata adanya keinginan membentuk provinsi Tapanuli, tetapi juga sekaligus memberi ruang pada aspek genealogi yang sangat berbeda-beda. Mereka itu, meskipun sesama etnik Toba, tetapi descendant ataupun genealoginya berbeda bila dilihat dari aspek klan (marganya). Sentimen klan terdapat diantara sesama etnik Toba yang mengerucut pada kemunculan ungkapan orang Silindung, Orang Samosir, Orang Balige dan orang Hasundutan. Pada akhirnya, keempat daerah ini dibentuk sebagai cara mengakomodasi setiap klan yang menjadi basis keempat daerah yang dibentuk itu. Dengan demikian, klan Tobing, Simanjuntak dan lain-lain misalnya lebih mungkin menjadi kepala daerah di kabupaten Tapanuli Utara, klan Sihombing, Sinaga dan lain-lain lebih mungkin menjadi kepala daerah di Humbang, klan Simbolon, Situmorang, Nainggolan dan lain-lain lebih mungkin di Samosir, sementara klan Panjaitan dan lain-lain lebih mungkin di Toba Samosir.

Fenomena menguatnya etnisitas tampak pada momentum Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) yang berlaku nasional sejak Mei 2005. Jumlah populasi Sumatera Utara berdasarkan *Sensus Penduduk Indonesia* tahun 2010 memperlihatkan komposisi sebesar 66,09 persen atau 8.579.830 adalah beragama Islam, sebesar 3.509.700 atau sebesar 27,04 persen beragama Kristen dan lain-lain. Sedangkan dari segi etnik, maka Jawa adalah yang terbesar (33

persen) dan kemudian terdapat Toba dan Tionghoa. Dengan demikian, komposisi demografi ini menjadi kalkulasi awal bagi penentuan *Paslon* (pasangan calon) gubernur.

Pilkada menjadi momen buruk pada menguatnya tema-tema etnisitas di beberapa daerah di provinsi Sumatera Utara. Penguatan etnisitas di Sumatera Utara pada era otonomi daerah menguat takkala Paslon Sofyan Tan (Tionghoa-Buddha) dan Nelly Armayanti menjadi salah satu kontestan Pemilihan Walikota Medan tahun 2010-2015. Pilwalkot Medan yang diikuti 10 Paslon pada saat itu menghantarkan paslon Sofyan Tan-Nelly Armayanti serta paslon Rahudman Harahap dan Dzulmi Eldin (Angkola Islam dan Melayu Islam) ke putaran kedua. Namun, pasangan yang disebut terakhir melaju ke singgasana Walikota Medan.

Pada pemilihan gubernur (Pilgub) di Sumatera Utara misalnya, jelas sekali tampak bahwa Pilgub selalu di warnai politik etnisitas berupa menguatnya identitas agama dan etnik. Tiga kali pelaksanaan Pilgub di Sumatera Utara hingga tahun 2018 ini sangat kental dengan isu agama dan etnik. Kemenangan Syamsul Arifin dan Gatot Pudjonugrohoho (periode 2008-2013) dan Gatot Pudjonugrohoho dan Erry Nuradi (periode 2013-2018) sangat jelas berorientasi pada agama.

Lima pasangan calon (paslon) ikut berkontestasi pada calon gubernur periode 2008-2013 terdiri '*Paslon Pelangi*' yakni pasangan Tri Tamtomo dan Benny Pasaribu (Jawa-Islam dan Toba-Protestan)) serta pasangan R.E. Siahaan dan Suherdi (Toba-Protestan dan Jawa-Islam) sementara '*paslon non Pelangi*' terdiri dari paslon Abdul Wahap Dalimunthe-Muhammad Syafii (Mandailing dan Jawa), paslon Ali Umri dan Maratua Simanjuntak (Jawa dan Toba) dan Paslon Syamsul Arifin dan Gatot Pudjonugrohoho (Melayu dan Jawa). Adapun etnik yang tidak terwakili pada paslon ini adalah Simalungun, Pakpak, Angkola, Nias dan Karo. Kelima paslon ini memperebutkan suara berdasarkan etnik dan agama. Suara pemilih Toba Kristen terpecah ke Paslon Pelangi sehingga perolehan suara menjadi minim. Sedangkan suara pemilih dari Mandailing dan Jawa (sama-sama Islam) tergerus ke setiap paslon dan hasilnya sangat minim. Adapun suara yang tidak terpecah adalah Melayu yang mengental ke paslon Syamsul Arifin ditambah suara Jawa ke Gatot

Pudjonugroho. Paslon yang disebut terakhir ini menjadi pemenang Pilgub periode 2008-2013 dengan perolehan suara sebesar 1.396.892 atau 28,31 persen dari total 4.933.678 yang menyampaikan hak suaranya.

Sementara pada Pilgub periode 2013-2018 diikuti lima paslon yang terdiri dari '*Paslon Pelangi*' yakni Amri Tambunan dan RE. Nainggolan (Toba-Islam dan Toba-Kristen) dan EMS Simbolon dan Jumiran Abdi (Toba-Kristen dan Jawa-Islam) serta '*Paslon non-pelangi*' seperti Chairuman Harahap dan Fadly Nurzal (Angkola-Islam dan Jawa-Islam), Gus Irawan Pasaribu dan Soekirman (Angkola-Islam dan Jawa-Islam), serta Gatot Pudjonugroho dan Erry Nuradi (Jawa-Islam dan Melayu-Islam). Dari komposisi paslon inipun, tampak bahwa pemilih di Sumatera Utara cenderung memberikan hak suara berdasarkan sebaran etnik dan agama. Pasangan yang disebut terakhir menjadi pemenang Pilgub periode 2013-2018 yang mendapat legitimasi pemilih sebesar 1.604.337 atau 33 persen dari 5.001.430 partisipasi pemilih.

Pada Pilgub Sumatera Utara periode 2018-2023, paslon gubernur berkontestasi *head to head* yakni 'paslon pelangi' *Djoss* (Djarot Syaiful Hidayat dan Sihar Sitorus; Jawa-Islam dan Toba-Kristen)⁵ dan 'paslon non-pelangi' *Eramas* (Edy Rahmayadi-Musa Rajekshah; Aceh-Islam dan Pakistan-Islam)⁶. Pertarungan kedua kontestan ini sarat dengan memoles etnik dan agama sebagai alat mobilisasi pemilih. Sejak Februari 2018 sebagaimana dilansir *Tirto.id* (2018) misalnya seorang pengkutbah dari Jakarta turun di Medan dan melakukan 'pertemuan' secara *roadshow* di selatan Tapanuli, Langkat, Binjai, Medan, Deliserdang dan daerah lain. Pertemuan agama seperti *Kongres Umat Islam (KUI)* digelar mendadak pada akhir Maret 2018 dihadiri Amien Rais, Yusril Izha Mahendra

⁵Paslon Djoss diusung dua partai, yaitu: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

⁶Paslon Eramas diusung lima partai yakni Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), dan Partai Nasional Demokrat (Nasdem).

maupun Gatot Nurmantyo dan lain-lain. Pembagian *zakat*⁷ (sedekah) dari beberapa anggota DPRD pendukung Paslon 1 mendadak dilakukan seperti di Binjai, Tapanuli Utara, Medan, Deli Serdang maupun Langkat. Tak hanya itu, orangtua salah satu calon wakil gubernur memberikan *zakat* (sedekat) senilai Rp. 500.000 per suara pemilih.

Menjelang Pilkada, sejumlah aktifitas keagamaan lain seperti *Salat Subuh Berjamaah*, pemasangan baliho berisikan seruan memilih paslon yang satu iman bertebaran di Medan. Juga serangkaian kegiatan *halal bi halal* di sejumlah lapangan terbuka yang selalu dikaitkan dengan pilgub. Pada penutupan kampanye akbar, tokoh-tokoh dari Jakarta muncul di Medan yang menyuarakan '*larangan memilih paslon dari luar Sumatera Utara*' bahkan terdapat seruan '*menolak pemasangan Pelangi*' oleh Yulizar Parlagutan Lubis, seorang Kader PPP yang sebenarnya adalah salah satu Parpol pendukung *Djoss* dan lain-lain. Pendeknya, selama kampanye, *Eramas* (Edy Rahmayadi dan Musa Rajekshah) menunjukkan citra Islami (Tirto.id., 2018). Selain itu, diluar mobilisasi massa berdasarkan nuansa etnik dan agama seperti ini, paslon yang didukung kuat oleh OKP melakukan intimidasi terhadap perusahaan-perusahaan Tionghoa di berbagai daerah seperti di Langkat, Binjai dan Medan. Bos perusahaan 'diajak' mendukung paslon tertentu jika perusahaannya 'mau aman'. Di pihak lain, terdapat intimidasi kepada salah satu bank di Langkat agar pimpinan bank 'mewajibkan' nasabah memilih paslon tertentu. Jika tidak, maka nasabah dipaksa mencabut rekening mereka dari bank tersebut.

Dipihak lain, pasangan *Djoss* (Djarot-Sihar) lebih memunculkan tema atau citra 'nasional' walaupun tetap terkesan memoles etnik sebagai alat mobilisasinya. Kehadiran Djarot dan Sihar di pusat-pusat pemukiman penduduk, pasar, persawahan, daerah kumuh dan lain-lain mengesankan citra positif yang jauh dari polesan agama dan etnik. Namun demikian, '*citra nasional*' itu tidak kuasa membendung '*citra Islami*' yang dipoles lewat rumah-rumah ibadah. Kenyataan pilkada Gubernur di Sumatera Utara ini menegaskan tentang mengentalnya politik aliran sebagaimana disebut Liddle

⁷Pilgubsu 2018 dilakukan pada tanggal 27 Juni 2018. Satu minggu sebelumnya adalah perayaan hari besar keagamaan yakni Idul Fitri.

(1971). Politik aliran ini, dikemas melalui agama dan etnik yang dapat ditelusuri dari suara pemilih yang masuk ke KPU baik berdasarkan lingkungan, desa, keluarahan dan kecamatan ataupun per kabupaten dan kota.

Grup-grup media sosial terutama *WhatsApp* menampilkan kebencian yang luar biasa terhadap paslon lain. Fitnah dan *hoax* diproduksi sedemikian rupa sehingga menebar kebencian, Pilgubsu beraroma SARA yang bukan saja terjadi sesama kelompok tukang becak, guru, dosen, aparatur sipil negara, sesama pedagang, ataupun birokrat daerah. Situasi ini berbanding terbalik dengan kenyataan di Moldova sebagaimana dikemukakan Hale (2007) tentang kontribusi *Twitter*⁸ dalam demokratisasi di negara itu.

Demikian pula pada pemilihan kepala daerah di berbagai daerah di Sumatera Utara menunjukkan fenomena dan kenyataan menarik bila dilihat dari perspektif etnisitas. Kontestasi pilkada itu dapat dipandang sebagai penolakan terhadap etnik lain seperti di Kabupaten Dairi tahun 2013 yang berdampak pada pembelahan kampung, pembelahan pancur air dan lain-lain karena berbeda pilihan bupati (Damanik, 2016). Sementara di daerah Mandailing, kontestasi kepala daerah tetap mengikutkan klan (antara klan Angkola dan Mandailing) yang pernah bersengketa di Medan pada era kolonial. Demikian halnya di Nias yang membedakan asal muasal klan maupun penegasan aspek geografi Nias. Di utara Tapanuli juga memiliki hal sama. Kontestasi sesama etnik Toba, bergeser ke ruang yang lebih kecil pada tema etnisitas yakni klan (marga).

Jadi, dapat dilihat bahwa alasan substansial pemekaran daerah di Sumatera Utara dapat dipetakan berdasarkan rencana-rencana

⁸Untuk kali pertama, kontribusi kemajuan teknologi seperti *Twitter* digunakan sebagai sarana kampanye ialah pada saat Barak Obama berniat mencalonkan diri sebagai *the next US Presiden* pasca Clinthon. *Twitter* bermanfaat bagi Obama terutama membentuk citra dirinya, kecurigaan terhadap agamanya, bahkan kontribusi US dalam perdamaian dunia. Lewat kampanye yang kebanyakan diterima Middle Class di negara itu, mampu memenangkan Obama menjadi presiden. Di Indonesia, *Twitter* pertama kali dipergunakan sebagai sarana kampanye ialah pada saat Joko Widodo dan Basuki Cahaya Purnama berniat maju di Pilkada DKI.

pemekaran ataupun pada daerah yang sudah terbentuk. persoalan etnisitas ini menjadi lebih rumit di daerah yang bukan hanya semata-mata sebagai cara mengobati alasan formal, tetapi juga sebagai cara mengakomodasi kepentingan etnik, agama, maupun klan. Demikian halnya pada pilkada, bahwa etnik selalu memainkan peran signifikan. Pada daerah-daerah yang homogen, maka peran etnisitas mengambil unit etnisitas yang lebih kecil seperti genealogi dan klan seperti di kalangan Toba Kristen ataupun kesatuan asal usul serta teritorial (kesamaan geografis) seperti di Pulau Nias. Dikalangan yang lebih beragam, maka etnik dan agama dapat muncul mengambil peran yang lebih besar seperti di Mandailing dan Angkola, Pilgub Sumatera Utara maupun Pilwalkot Medan. Secara spesifik, persoalan-persoalan etnisitas seperti di Sumatra Utara ini, menjadi fokus dan lokus pada kajian ini.

B. Masalah dan tujuan

Naskah ini adalah hasil pengamatan, penelitian dan perenungan mendalam tentang dinamika etnisitas di Provinsi Sumatera Utara. Berangkat dari tesis Liddle (1971) tentang politik aliran di Sumatera Utara bahkan Indonesia era Reformasi ini, tampaknya tesis itu masih terasa kuat kebenarannya. Sumatera Utara yang disebut ‘miniatur Indonesia’ karena keragaman etnik, kultur, agama, klan, okupasi, residensial dan lain-lain berpotensi meneguhkan politik aliran itu.

Meskipun mereka tampak menunjukkan *peaceful coexistence* tetapi manakala terdapat hajatan-hajatan berbau ‘politis’ seperti pilkada dan pemekaran daerah, maka etnisitas memiliki kekuatan politis guna mempengaruhi jalannya aktifitas politik itu. Mengacu pada pendapat Liddle (1971) maka masalah dalam kajian ini terfokus pada: *Benarkah etnisitas memiliki kekuatan politis pada politik lokal di Sumatera Utara?*. Dengan demikian, adapun yang menjadi tujuan utama naskah ini ialah guna mengetahui dinamika etnisitas pada politik lokal di Sumatera Utara. Tujuan ini memiliki kontribusi secara nasional yakni memotret *democratic decentralization* yang muncul pada skope lokal di Indonesia termasuk di provinsi Sumatra Utara.

BAB II

DESENTRALISASI DAN POLITIK LOKAL

Politik lokal (local politic) adalah konsekuensi pilihan desentralisasi tahun 1998. Lewat pilihan itu, democratic decentralization tidak hanya dimaksudkan untuk menyebut political decentralization yang hanya berurusan pada persoalan administrasi publik atau menekankan hubungan legal-formal pemerintahan dan kekuasaan semata. Tetapi, politik lokal mencakup persoalan luas, seperti aspek ekonomi, politik, dan sosial (Stoker, 1991). Politik lokal sangat penting terutama untuk mengatasi masalah-masalah yang disebabkan karena kuatnya sentralisasi negara (Steward, 1996)

A. Pendahuluan

Kehidupan politik seperti disebut Surbakti (2010) selalu dimaksudkan dengan alasan ‘kebaikan bersama’ (*public good*). Alasan ini menjadi semacam pembenaran atas tuntutan atau tindakannya. Lewat alasan ‘kebaikan bersama’ itu, apakah pembenaran sungguh-sungguh digunakan sebagai pedoman penyusunan kebijakan, menunjukkan bahwa sistem politik memiliki sejumlah nilai atau ide yang dianggap terbaik sebagai ‘kebaikan bersama’. Karena itu, setiap sistem politik memiliki gambaran tentang negara (*state*) dan masyarakat (*society*) yang dianggap terbaik (*the best regime*). Senada dengan pernyataan itu, Rohaniah dan Efriza (2017) menyebut bahwa politik tidak bisa dilepaskan dari ‘kehidupan bersama’ dan politik turut memengaruhi kehidupan sebagian individu maupun sekelompok masyarakat.

Berdasar pada pernyataan itu, tidak menyalah apabila Merkl (1967) menyebut bahwa politik adalah upaya mencapai tatanan sosial yang baik dan berkeadilan. Demikian pula Hague (1998) menyebut bahwa politik adalah cara-cara sekelompok masyarakat mencapai keputusan kolektif dan mengikatnya melalui upaya mendamaikan perbedaan diantara anggota-anggotanya. Senada dengan itu, Budiardjo (2008) menyebut bahwa memahami politik adalah upaya menentukan peraturan yang dapat diterima oleh sebagian besar

warga negara dan membawa masyarakat ke arah kehidupan harmonis. Atas dasar itu, politik dapat disimpulkan sebagai seni mengatur kolektivitas yang terdiri atas beragam individu melalui serangkaian ‘peraturan’ atau ‘perundang-undangan’ yang disepakati bersama.

Dua dasawarsa era Reformasi (1998-2018), menyoal tentang penyelenggaraan *democratic decentralization* di level daerah, masih saja menyisakan carut marut persoalan krusial dan fundamental. Sejumlah persoalan dimaksud berkisar tentang sumberdaya manusia dan alam di daerah, pemilihan eksekutif dan legislatif daerah, pemekaran daerah, pemerataan pembangunan daerah, pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah dan lain-lain. Sejumlah persoalan ini ditambah dengan carut marut relasi antar eksekutif dengan legislatif di daerah, relasi antar eksekutif dan legislatif dengan birokrat di daerah, relasi antara pengusaha dengan pemerintah, ataupun antara pemerintah dengan mafia (bos dan orang kuat daerah) dan lain-lain. Carut marut desentralisasi wewenang dan politik dari pusat ke daerah, masih membutuhkan pemikiran mendalam terutama guna menciptakan proses *democratic decentralization* yang lebih baik.

Pada kenyataannya, Reformasi dengan pilihan desentralisasi tahun 1998 menjadi agenda utama pada dua hal yaitu: *pertama* otonomi daerah yakni pelimpahan dan penyerahan wewenang kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan legitimasi masyarakat di daerah maupun melakukan pembangunan selaras dengan prioritas kebutuhan di daerah otonom, dan *kedua* distribusi politik ke daerah yakni sebagai cara *democratic decentralization* pada aktor-aktor politik di daerah otonom guna menyelenggarakan demokrasi dalam bingkai ‘Negara Kesatuan’ (*unity state*) pada berbagai bangsa-bangsa (*nation-state*) yakni Republik Indonesia.

Pada momentum 1998 disaat tingginya keinginan mengakhiri sentralisme kekuasaan Orde Baru, bermunculan sejumlah kekhawatiran terhadap nasib *unity state* Republik Indonesia. Sebagian kalangan sarjana politik maupun sosial ‘meramalkan’ nasib *unity state* yang segera berakhir dan berpaling ke sistem lain seperti federalisme. Bahkan yang lebih fatal lagi, terdapat sebagian kecil

sarjana yang meramalkan kesudahan *unity state* dengan terbentuknya negara-negara baru (*forming new state*) diatas puing-puing Indonesia. Negara baru (*new state*) itu diramalkan berdiri di atas pondasi etnisitas (*ethnic-state*) sebagaimana terjadi di Eropa dan terutama sejak tahun 1990-an di *Eurasia* dengan terbentuknya negara-negara di eks *United State of Soviet Republic (USSR)*. Kecemasan seperti itu cukup mendasar mengingat ‘terpinggirkannya’ peran daerah selama 32 tahun Orde Baru berkuasa. Kemudian, pluralisme etnisitas yang selama Orde Baru ‘dipaksa’ menyatu dalam suatu konsep homogenisasi yakni ‘Indonesia’ menjadi faktor utama munculnya kekhawatiran yang cukup berlebihan itu.

Akhirnya, momentum 1998 tetap pada opsi *unity state* yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan model penyerahan dan pelimpahan sebagian kekuasaan dari pusat ke daerah. Opsi ini sekaligus menggantikan sentralisasi ke desentralisasi yang dikenal dengan otonomi daerah. Walaupun demikian, dua dasawarsa Reformasi dengan pilihan desentralisasi hingga 2018, masih saja menunjukkan pasang surut pertumbuhan dan perkembangannya. Pada aspek yuridis (legalitas formal), upaya *democratic decentralization* harus merevisi perundang-undangan yang diterbitkan pada tahun 1999 dengan terbitnya UU tentang *Pemerintahan Daerah* tahun 2004. Demikian pula aspek yuridis lain harus diterbitkan guna mengatur mekanisme pemilihan eksekutif dan legislatif ditingkat nasional dan daerah lewat pemilihan langsung yang berlaku sejak Mei 2005.

Aspek yuridis lain yang juga harus diterbitkan adalah Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur tentang mekanisme *Pemekaran Daerah* tahun 2000 dan harus direvisi tahun 2007 guna mengakomodasi tuntutan pembentukan daerah administratif baru pada sejumlah kawasan di Indonesia. Lain lagi menyoal basis yuridis yang mengatur tentang multi partai yang berubah-ubah setiap sekali lima tahun. Bahkan, pada tahun 2018, masih harus menerbitkan kepastian hukum yang melarang ‘narapidana’ mencalonkan diri sebagai calon eksekutif dan legislatif yang sejalan dengan tingginya jumlah ‘pejabat negara’ tersangkut kasus hukum.

Setidaknya, pilihan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia maupun mekanisme Pilkada masih merupakan pilihan

kebijakan yang tidak pernah final karena bangunan itu sendiri goyah sebab berdiri pada pondasi bermasalah. Namun demikian, opsi *democratic decentralization* itu perlu diapresiasi guna mengakomodasi 'daerah' sehingga 'daerah' itu dapat menumbuhkan kebathinan demokrasi yang elegans dan komprehensif yang mewadahi pluralisme dan multikulturalisme di Indonesia.

B. Pondasi bermasalah dan pilihan tak pernah final

Kebijakan di era Reformasi tidak semata-mata mengarah pada stabilitas ekonomi dan politik seperti di era Orde Baru yang menurut Feith (1968) lebih diarahkan pada pencaharian lima bentuk ketertiban yakni: *political order*, *social order*, *economic order*, *legal order* dan *security order* yang sama sekali tidak membangun sistem politik yang demokratis. Penulis seperti Marijan (2011) menyebutkan bahwa realitas di Orde Baru yang bergeser drastis di era Reformasi sejak 21 Mei 1998 dimaksudkan sebagai pilihan politik untuk membangun proses demokratisasi yang diharapkan tidak semata-mata berjalan secara prosedural tetapi lebih kepada substansial dan esensial. Kenyataan seperti ini dimaksudkan untuk melepaskan aktor-aktor politik untuk menggunakan kekuasaan bagi dirinya sendiri, ataupun bagi kepentingan sekecil kelompok orang (oligarkis) sekaligus membangun kelembagaan baru (*institutional design*) yang lebih demokratis.

Bila merujuk pendapat Karim (2011) disebut bahwa pilihan sentralistik di Orde Baru ditentukan karena adanya kekhawatiran terulangnya kembali sejumlah persoalan kebangsaan di Orde Lama. Pemerintah Orde Lama yang menerapkan desentralisasi justru berbuah malapetaka dengan munculnya sejumlah pemberontakan di Indonesia seperti PRRI/Permesta, DI/TII, RMS, OPM, GAM dan lain-lain. Bila merujuk Amal (1992) dan Pratikno (2011), terdapat empat penjelasan munculnya pemberontakan di era Orde Lama, yaitu: i) pemberontakan di luar pulau Jawa ditengarai oleh ketimpangan struktur ekonomi yang mencolok antara pulau dan luar Jawa.

Berikutnya, ii) adanya kekecewaan terhadap pemerintahan yang sentralistik yang tidak memberikan ruang memadai pada otonomi daerah, iii) pengorganisasian militer yang berkonsidensi dengan

pengorganisasian sipil bahkan sekaligus menjadi satu kesatuan dengan polarisasi kultural. Kenyataan ini erat terkait dengan profesionalisme rasionalisasi organisasi militer yang dilakukan oleh militer pusat didikan Eropa (KNIL) yang merugikan militer daerah yang berpendidikan formal rendah (khususnya militer era Jepang), dan iv) perdebatan mengenai dasar negara, seperti munculnya DI/TII di Indonesia.

Menurut Lay (2011), sejumlah pemberontakan di Indonesia pada era Orde Lama ditopang oleh tiga pilar utama yang berbasis lokal, yaitu: *pertama* militer daerah yang dikendalikan sejumlah perwira yang memiliki akar yang sangat kuat, baik di kesatuan maupun masyarakat politik, sehingga lebih mudah dalam rangka pengorganisasiannya untuk ‘memberontak’, *kedua* kekuatan entrepreneurship lokal yang merupakan sayap ekonomi dari berbagai aksi ‘pemberontakan’ daerah, dan *ketiga* sayap politik daerah yang direpresentasikan melalui aktor politik lokal. *Rupanya*, sejumlah persoalan ini menjadi sumber kecemasan bahkan ketakutan luar biasa bagi rezim Orde Baru sehingga ‘menghapus’ desentralisasi dan lebih memilih sentralisme kekuasaan. Belajar dari Orde Baru, maka tiga pilar utama seperti pegawai, penguasa, TNI/Polri menjadi kekuasaan sentral.

Dengan cara ini, tidak ada kesempatan bagi pegawai, penguasa maupun TNI/Polri untuk ‘bersekongkol’ melawan Pemerintah Pusat. *Lagi pula*, seperti di sebut Pratikno (2011), ‘*trade mark*’ jikapun Orde Baru disebut berhasil, maka ‘keberhasilan’ itu bertumpu pada empat sumber, yaitu: *pertama* keleluasaan Orde Baru menggunakan mekanisme kekerasan, baik kekerasan militer maupun kekerasan hukum, *kedua* klientalisme ekonomi yang berhasil dilakukan berkat melimpahnya sumberdaya ekonomi dari hasil ekspor minyak dan hasil alam lainnya, *ketiga* ideologisasi defenisi partikularistik terhadap segala kehidupan bernegara untuk melegitimasi otoritarianismenya lewat ‘demokrasi Pancasila’ ataupun hak azasi manusia tentang tanggungjawab warga negara dan lain-lain, serta *keempat* jaringan korporatisme negara yang menyalurkan partisipasi masyarakat menjadi mobilisasi politik yang terkontrol.

Sistem sentralisme kekuasaan beralih ke desentralisasi ketika Orde Baru jatuh pada 1998. Pada waktu itu, pilihan desentralisasi

diwujudkan melalui penerbitan Undang-undang no. 22 Tahun 1999 *Junta* Undang-undang no. 34 tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, maupun terbitnya Undang-undang no. 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*. Keadaan ini menjadi semacam horison baru bagi kebebasan di Indonesia termasuk di daerah. Dalam pandangan Lay (2011), otonomi daerah menjadi pilihan kebijakan guna menciptakan 'ke-Indonesia-an, ditengarai dua alasan: *pertama, sharing of power* (penyebaran kekuasaan) secara geografis menciptakan kemungkinan terjadinya pelunakan parameter primordial yang saat ini menonjol di berbagai daerah di Indonesia, dan *kedua, sharing revenue* memberikan kepuasan ekonomi bagi daerah-daerah, meskipun melahirkan ketimpangan ekonomi daerah yang berbeda-beda sebagai akibat fungsi dan penguasaan SDA yang berbeda-beda pula.

Desentralisasi menurut Smith (1999) berkontribusi terhadap proses demokratisasi ditingkat daerah. Setidaknya, penulis ini berkeyakinan pada 9 hipotesis menyoal desentralisasi terhadap proses demokratisasi, yaitu: i) desentralisasi kekuasaan membuka lebar peluang distribusi kekuasaan yang merata dalam masyarakat di daerah, ii) desentralisasi sistem pemerintahan berdampak pada masyarakat di daerah yang semakin terdidik, iii) desentralisasi berdampak pada sistem pemerintahan daerah yang stabil, iv) desentralisasi membuat negara semakin dengan kawula atau warganegaranya, v) desentralisasi menjadi ajang pelatihan politik dan manajerial politik yang mampu memobilisasi kegiatan politik dan artikulasi kepentingan, vi) desentralisasi menuntut semakin tingginya partisipasi masyarakat di daerah, vii) semakin besar tingkat desentralisasi maka semakin besar potensi konflik yang terjadi di daerah, viii) desentralisasi berdampak pada berkurangnya dukungan terhadap persaingan bebas dan perlindungan terhadap hak-hak pribadi di daerah, dan ix) desentralisasi membuat tingkat akuntabilitas pejabat daerah semakin besar.

Namun demikian, Lay (2011) tidak memungkiri tentang adanya sejumlah penyimpangan (hal-hal negatif) yang muncul dari implikasi kebijakan otonomi daerah seperti: i) pengalihan kekuasaan politik dan ekonomi skala besar ke daerah dengan tingkat kemajemukan yang tinggi bisa berakhir dengan konflik lintas parameter primordial,

ii) pengalihan kekuasaan ke daerah yang ditandai tingkat kemajemukan yang di dominasi oleh salah satu atau dua kelompok primordial bisa berakhir dengan diskriminasi bahkan penindasan terhadap kelompok primordial yang lebih kecil, iii) pengalihan kekuasaan dalam bidang khusus ke daerah, pengelolaan SDA misalnya bisa berdampak pada konflik horisontal, iv) pengalihan kekuasaan kepada daerah berakibat pada terjadinya konsolidasi parameter primordial di dalam masing-masing lokalitas politik daerah yang bisa memfasilitasi berkembangnya semangat kedaerahan secara berlebihan, v) pengalihan kekuasaan ke daerah menyebabkan terjadinya pergeseran arena perebutan kekuasaan, dari pusat ke daerah, dan vi) munculnya gerakan 'anti otonomi' di pusat ataupun daerah karena ketidaksiapan dan ketidaksiagaan penyelenggara kekuasaan karena ketakutan hilangnya sumber-sumber ekonomi.

Dalam bahasa lugas, Lay (2011) menyebut bahwa otonomi daerah adalah jawaban terhadap persoalan kedaerahan di Indonesia di samping demokrasi, keadilan dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan layanan publik. Format pengaturan politik di Indonesia kompatibel dengan *nature* Indonesia yang super majemuk di mana sejumlah parameter pembeda saling tumpang tindih, saling memperkuat dan dengan *cross-cutting affiliation* yang rendah. Karena itu, pilihan desentralisasi sekaligus otonomi daerah bukanlah pilihan tunggal yang bisa menuntaskan segala persoalan di Indonesia. Penulis seperti Putra (1999) menyangkut pilihan kebijakan desentralisasi di Indonesia tahun 1998 menyebut bahwa derajat stabilisasi sistem dapat dicapai melalui pengaturan politik dan pemerintahan bercorak desentralisasi atau bahkan federalif (Smith, 1999).

Melalui format ini, menurut Smith (1999) dapat mengakomodasi empat hal sensitif dalam dunia politik yakni: i) *sharing of power*, ii) *sharing of revenue*, iii) *empowering* lokalitas, serta iv) rekognisi dan penghormatan terhadap identitas kedaerahan. Kebijakan otonomi daerah melalui desentralisasi atau bahkan federalisme tahun 1998 muncul sebagai gagasan tandingan serius terhadap hasrat Jakarta untuk tetap setia pada sentralisme kekuasaan. Konsolidasi desentralisasi seperti ini menurut Pratikno (2011) dapat dilihat dari dua parameter utama yaitu: *pertama* takkala elit daerah mampu

membuat otonomi daerah dirasakan manfaatnya bagi masyarakat, dan *kedua* takkala Pemerintah Pusat harus membangun legitimasinya dari basis politik daerah. Pada parameter pertama, pemerintahan yang baik di daerah menjadi prasyarat keberlanjutan demokrasi sedang pada level nasional, sistem politik, sistem kepartaian dan sistem pemilu yang memaksa politisi nasional menghargai daerah menjadi modal keberlanjutan desentralisasi sebagai pilihan kebijakan. Namun, semua itu tidak pernah terjadi dengan sendirinya, melainkan dari perjuangan mereka yang menghendaknya. Karena itu, desentralisasi menurut Pratikno (2011), belumlah menjadi pilihan final.

Senada dengan Pratikno (2011), penulis Karim (2011) menyebutkan bahwa pilihan desentralisasi yaitu otonomi daerah ternyata berada pada basis (pondasi) bermasalah. Masalah dimaksud menyoal hubungan pusat-periferi (daerah) yakni antara *negara konfederasi*, *negara kesatuan* atau *negara federal*. Hubungan antara pusat-periferi harus diputuskan apakah terletak pada periferi sementara pusat berperan longgar dan kurang mengikat lazimnya seperti konfederasi di *commonwealth* eks USSR, atau justru kewenangan mutlak di pusat dan kewenangan periferi ditentukan pusat seperti negara kesatuan, atau kewenangan ada di periferi tetapi pusat memiliki kewenangan yang didefinisikan secara tegas untuk mengelola kewenangan yang bersifat menyeluruh dan eksternal seperti pada negara federal.

Tahun 1998, Indonesia telah memutuskan desentralisasi melalui otonomi daerah, namun masih saja dipusingkan melalui adanya keanehan seperti '*Otonomi Khusus*' (Otsus) di Papua, Aceh atau juga '*Keistimewaan*' Aceh. Logika keuangan UU no. 25 tahun 1999 juga dibangun berdasar logika federal yang dipaksakan berlaku pada negara kesatuan. Jadi, pilihannya adalah apakah merombak UU tentang Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan agar sesuai dengan logika negara kesatuan, atau merombak negara kesatuan agar sesuai dengan logika kedua UU tentang otonomi daerah itu. Dengan demikian, menurut Karim (2006), desentralisasi (otonomi daerah) di Indonesia masa kini adalah ibarat bangunan goyah di atas pondasi bermasalah.

Karim (2011) mengidentifikasi setidaknya terdapat sepuluh persoalan otonomi daerah di Indonesia, yaitu: i) relasi kekuasaan pusat dan daerah menyoal lokus kekuasaan yakni di pusat atau di daerah, ii) relasi keuangan pusat dan daerah menyoal *locus* keuangan yakni di daerah atau di pusat, iii) desentralisasi semu akibat logika kepartaian yang masih sangat sentralistis, iv) politik lokal menjadi ruang atau arena bagi aktor politik yang memiliki kapabilitas dan legitimasi rendah, v) menguatnya paham *daerahisme*, vi) upaya mereformat hubungan antara level pemerintahan di tingkat lokal, yaitu kabupaten dan kota, dan dekonsentrasi bagi provinsi, vii) *dropping* wewenang di daerah menyebabkan *over exercise of power* di daerah, viii) relasi problematis eksekutif dan legislatif di daerah, ix) kompleksitas hubungan negara dengan masyarakat di tingkat lokal, dan x) penataan institusi dan mekanisme lokal yang terkungkung uniformisasi yang sangat etnosentris dan *modern bias* karena desentralisasi dan liberalisasi politik.

Undang-undang tentang pemerintahan daerah memberi ruang bagi pemekaran daerah, apalagi dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia no. 129 tahun 2000 *junto* PP no. 78 tahun 2007 tentang *Pedoman Pemekaran Daerah*. Situasi ini benar-benar dimanfaatkan eksekutif yang berkoalisi dengan legislatif daerah untuk memperluas pengaruh politiknya pada daerah-daerah yang akan dimekarkan. Penerbitan UU tersebut menjadi alasan hukum (yuridis) bagi pemekaran daerah di Indonesia. Sedangkan sejumlah alasan formal sekaligus menjadi dasar umum pemekaran daerah di Indonesia, adalah: i) meningkatkan kesejahteraan masyarakat, ii) mempercepat pembangunan guna mengejar ketertinggalan, iii) memperpendek rentang kendali (*span of controll*) pemerintahan, dan iv) optimalisasi penatalayanan publik di daerah (*span of management*). Dengan alasan ini, maka tampak bahwa seolah-olah ‘masyarakat’ yang menginginkan pemekaran dimaksud. Kedua alasan ini ditambah alasan ketiga yang disebut alasan substansial yang cenderung menjadi agenda terselubung (*hidden agenda*), samar-samar bahkan nyaris tidak pernah terdengar pada rencana tuntutan memekarkan daerah.

Menyadari kekurangan pada UU no. 22 Tahun 1999 terutama pada pasal 76 yang membangkitkan suasana etnisitas (*tribalism*) di

Indonesia, maka UU inipun harus direvisi dengan terbitnya UU no. 32 tahun 2004. Sebagaimana dimaksud sejumlah penulis seperti Nordholt (2007), Agustino (2009), Irtanto (2008) maupun Sahlan dan Marwan (2012), seharusnya pemekaran wilayah bertujuan untuk prioritas pada hal-hal positif yakni kesejahteraan dan pembangunan, bukan untuk mendapatkan wilayah kepemimpinan baru yang terpisah-pisah berdasarkan primordialisme. Suatu hal yang patut digarisbawahi pada penerbitan UU no 32 tahun 2004 sebagai pengganti UU no. 22 tahun 1999 adalah penegasan bahwa seluruh program daerah harus tetap berada pada koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. Demikian pula penerbitan PP no. 78 tahun 2007 sebagai pengganti PP no. 129 tahun 2000 menjadi sinyal kuat tentang *Pemekaran Daerah* yang banyak menyimpang dari bingkai 'unity' dengan menguatnya primordialisme di daerah-daerah.

Desentralisasi menimbulkan sejumlah persoalan krusial yakni penguatan primordialisme di daerah. Pemekaran daerah bukan dimaksudkan 'semata-mata' memperpendek *span of control* sehingga mempermudah jangkauan managerial (*span of managerial*), tetapi justru menegaskan sekat-sekat kewilayahan berbasis etnisitas. Banyak kasus pemekaran di Indonesia adalah sebagai cara membentuk 'ethno-territorial' dan 'religio-territorial'. Pemekaran daerah juga dimaknai sebagai 'pembentukan daerah baru' guna ekspansi perebutan 'kuasa dan wewenang baru' para aktor politik di tingkat daerah. Banyak kasus daerah-daerah pemekaran di Indonesia dewasa ini, tidak justru mekar tetapi menjadi 'kantong-kantong kemiskinan' di daerah.

Kenyataan 'kantong kemiskinan' bisa wujud karena pemekaran daerah cenderung dipaksakan yang paradoks dengan kekuatan sumberdaya (*resources*) yang minim. Akibatnya, daerah hanya ditopang lewat APBD ataupun dana lain dari APBN. Persoalan seperti ini belum lagi ditambah perilaku pejabat daerah yang hanya menggerogoti dana daerah untuk kepentingan oligarkhisnya sehingga daerah pemekaran berada pada kantong kemiskinan. Percepatan pembangunan sebagaimana didengungkan pada awal merencanakan pemekaran menjadi stagnan karena minimnya sumberdaya serta perilaku pejabat yang korup.

Persoalan lain ialah menguatnya etnisitas lewat pemilihan umum guna menentukan eksekutif dan legislatif di daerah. Banyak kasus Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) guna menentukan bupati, walikota dan gubernur maupun Pemilihan Legislatif (Pileg) guna menentukan keanggotaan DPRD, DPRRI dan DPDRI cenderung memobilisasi pemilih lewat tema etnisitas. Contoh yang banyak mendapat sorotan tajam adalah Pilgub DKI tahun 2016 silam, atau juga Pilgub Jawa Timur dan Pilgub Sumatera Utara tahun 2018. Mobilisasi pemilih (*voters mobilization*) lewat identitas etnik dan agama (*ethnic and religion identity*) dilakukan sedemikian rupa guna meraih tujuan politik yakni menjadi gubernur. Pilkada bukan lagi menjadi pertarungan ide dan gagasan pembangunan di daerah, tetapi cenderung memobilisasi pemilih berdasarkan saluran agama dan etnik. Banyak kasus memperlihatkan bahwa ide dan gagasan pembangunan berada pada urutan ke tiga dan keempat, tetapi yang utama dan prioritas adalah bagaimana memilih pemimpin berdasarkan kaidah ‘satu etnik’ bahkan ‘satu iman’.

Kecenderungan seperti ini berimplikasi pada kegagalan Pilkada sebagai saluran partisipasi politik (*political participation*) di daerah. Pada akhirnya, pemahaman demokrasi (*democratic understanding*) lewat Pilkada cenderung mengedepankan identitas parsial dan segmenter serta mengabaikan nilai-nilai bersama yakni ‘kebaikan bersama’ yang menjadi tujuan ilmu politik. Pada jangka panjang, Pilkada semacam ini bukan menjadi alat ‘*democratic decentralization*’ yang egaliter tetapi justru menjadi sarana ‘*segmentatic identity decentralization*’, yakni tempat dimana desentralisasi menjadi polarisasi identitas.

Lewat pemahaman demokrasi yang segmenter berbasis etnisitas, bukan justru menciptakan harmoni atau integrasi sosial di tengah-tengah masyarakat, tetapi justru menciptakan ‘kebencian mendalam’ diantara masyarakat itu. Pada gilirannya, ‘kebencian mendalam’ ini bisa berdampak pada menguatnya paham fundamentalisme agama dan etnik yang berakhir pada berkembangnya paham radikalisme. Kenyataan seperti ini sangat paradoks dengan kehidupan demokrasi yang diharapkan dimana setiap identitas dapat hidup menyatu dalam satu bingkai yaitu pluralisme.

Singkatnya, pilihan desentralisasi dengan mekanisme otonomi daerah di Indonesia belumlah final. Pilihan ini diperhadapkan pada dua kenyataan paradoks yakni menerapkan federalisme dalam konteks *unity state*, atau justru merubah *unity state* sehingga selaras dengan federalisme. Sejumlah persoalan (paling tidak terdapat sembilan masalah krusial dan kompleks sebagaimana disebut Karim, 2011) menjadi pertimbangan yang membutuhkan pemikiran serius guna menumbuhkan pilihan yang ditentukan sejak tahun 1998 ini. Karena itu, desentralisasi dan otonomi daerah dewasa ini cenderung goyah karena berada pada pondasi bermasalah. Namun demikian, pilihan ini dimaksudkan sebagai cara mengapresiasi 'daerah' yang selama Orde Baru terkubur rapat. Harapannya ialah bahwa melalui desentralisasi, maka *democratic decentralization* dapat tumbuh dengan baik, elegans dan egaliter bagi semua kepentingan dan keinginan masyarakat yang *plural and multiculture society*.

C. Aktor, arena, dan modal pada politik lokal

Sekira delapan tahun Reformasi di Indonesia, sekelompok peneliti dalam dan luar negeri terintegrasi melakukan penelitian tentang fenomena dan realitas politik lokal di Indonesia. Hasil penelitian ini mencerminkan tentang situasi mutakhir di Indonesia pasca peralihan Orde Baru ke era Reformasi berupa menguatnya gugatan terhadap sentralisme kekuasaan yang diterjemahkan lewat Pilkada, pemekaran daerah, jargon putra daerah, menguatnya sentimen primordial berbasis agama, etnik, teritorial (dan juga klan) di berbagai daerah di Indonesia (Nordholt dkk, 2007).

Kajian politik lokal ialah menguji sejauhmana partisipasi warga masyarakat terutama di daerah terhadap praktek politik. Kenyataan ini mengindikasikan bahwa sebenarnya politik di tingkat nasional merupakan akumulasi politik di tingkat lokal. Demikian pula bahwa eksistensi politik nasional selalu bertumpu pada politik lokal. Selain itu, membangun negara pun harus berangkat dari tingkat lokal. Karena itu, apabila negara lahir dari daerah, desa ataupun entitas lokal lainnya, maka stabilitas sebuah negara sangat tergantung pada stabilitas politik lokal di daerah-daerah. Dengan demikian, seperti disebut Karim (2011), dalam ruang politik lokal di Indonesia, maka

membangun kembali Indonesia harus dimulai dari bawah (daerah). Kenyataan ini sejalan dengan pendapat Antlov (2003) bahwa praktek politik (pedesaan) memiliki dua tipologi otoritas, yaitu: i) otoritas formal terkait kemampuan individu merebut pengaruh dan pendukung setia seperti tokoh agama (*toga*), maupun tokoh adat (*toda*), dan ii) otoritas administratif menyangkut kekuasaan resmi yang didukung negara dan dilakukan melalui kebijakan resmi pemerintah.

Kajian politik lokal (*local politic studies*) khususnya di Indonesia menemukan wajah aslinya manakala rejim otoriter dan militeristik Orde Baru jatuh di tahun 1998. Sewaktu rejim ini berkuasa, seluruh tema-tema 'lokalitas' *entah itu* kebudayaan daerah, politik lokal, etnik, dan lain-lain ditutup rapat dan membicarakannya dianggap subversif. Pada saat otonomi daerah digulirkan sejak tahun 1998, permasalahan lokal yang dahulunya diabaikan (dengan alasan menjaga stabilitas nasional) menjadi sangat menarik perhatian. *Rupanya*, banyak hal yang lokal yang harus dikaji terutama lewat transformasi politik lokal ini. Menurut Halim (2014), implikasi politik lokal merupakan konsekuensi di era Reformasi yang salah satu agenda terbesarnya ialah menciptakan otonomi daerah, yaitu desentralisasi menggantikan sentralisme melalui kebijakan otonomi daerah.

Menurut Samiana dkk (2006), politik lokal tidak bisa dilepaskan dari demokrasi lokal yang memuat unsur-unsur otonomi lokal menyangkut kebebasan dari intervensi pusat serta kebebasan merefleksikan nilai-nilai maupun norma-norma lokal. Urgensi politik lokal semacam ini mengacu pada kenyataan bahwa aktivitas politik seperti seleksi kepemimpinan, pengawasan bahkan pembuatan keputusan seringkali melibatkan norma dan institusi-institusi lokal. Politik lokal menurut Halim (2014) adalah aspek-aspek politik di tingkat mikro baik secara teritorial, sosial maupun administratif yang mendasari seluruh entitas dan bangunan politik ditingkat makro.

Politik lokal adalah unsur utama politik nasional dan tanpa politik lokal tidak mungkin lahir politik nasional. Adapun ruang-ruang mikro politik ini ialah seperti desa, etnik, kampung dan lain sebagainya yang apabila menjalani interaksi yang sangat intensif maka akan membentuk ruang politik makro, yakni negara.

Selanjutnya, Halim (2014) menyebut bahwa konteks lokal dalam ruang-ruang politik ini dibedakan menjadi: i) lokal secara teritorial yakni wilayah atau daerah administrasi, ii) lokal dalam konteks hukum yaitu kebebasan daerah mengatur diri sendiri terkait urusan pemerintahan dan persoalan-persoalan masyarakat setempat sesuai dengan konstitusi dan perundang-undangan, dan iii) lokal secara sosiologis dan antropologis menyangkut struktur masyarakat dan kebudayaannya.

Menyangkut konteks lokal yang disebut pertama, maka konsep 'daerah' dalam desentralisasi ataupun otonomi 'daerah' masih 'debateble' yakni menyangkut sebuah daerah administrasi (saja), daerah kultural (*culture region*), atau kolektif desa?. Sejatinya, Madura dan Jawa Timur adalah berbeda kultur tetapi terikat oleh administrasi Provinsi Jawa Timur, demikian halnya Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki kultur yang sama tetapi berbeda secara administratif, atau juga otonomi khusus di Aceh yang harus mengikat masyarakatnya di Provinsi Aceh walaupun kultur masyarakatnya berbeda seperti Aceh, Gayo, Alas, *Aneuk Jamie* dan lain-lain. Sejatinya, daerah adalah kumpulan desa yakni elemen dasar politik lokal. Karena itu, politik lokal pada konteks teritorial seharusnya berbasis desa.

Hal ini sejalan dengan pendapat Eko (2011) bahwa desa adalah ruang masyarakat dalam mengelola kepentingan sosial bersama. Menurut Eko (2011), pada konteks negara (*state formation*), desa diposisikan pada hirarkhis-sentralistik yang sasaran pembangunan di desa dirumuskan dan diputuskan pemerintah pusat. Perlakuan terhadap desa pada entitas politik nasional diwarnai berbagai ketimpangan baik politik, ekonomi maupun kultural yakni lokus kekuasaan yang terisolasi, marginal dan statis, tidak maju, terbelakang dan tidak menarik diamati. Bahkan, hasil kajian Waren (1993) menyebut bahwa kekuatan otonom desa sebagai *self-sufficient* dan monolitik dicurigai sebagai mitos daripada fakta empirik.

Desa menurut Halim (2014) adalah basis kehidupan masyarakat akar rumput yang wilayahnya dipandang secara internal dan eksternal. Secara internal, desa menjadi wilayah politis menunjuk pada relasi pemerintah desa, badan perwakilan desa (BPD) dan institusi lokal dan warga masyarakat. Sedangkan eksternal, desa

adalah wilayah yang terhubung antara pemerintah desa dengan supra desa (kecamatan, kabupaten dan provinsi) dalam konteks *state formation*. Kedua wilayah desa ini menurut Eko (2011) adalah titik masuk krusial pembaharuan desa yang paralel dengan agenda reformasi politik maupun pembaharuan pemerintahan (*governance reform*).

Menyangkut konteks daerah yang disebut kedua yakni konteks hukum, maka daerah mengacu pada aspek hukum yakni undang-undang yakni pembagian kekuasaan dan otonomi daerah yang terdiri atas: i) hak, ii), wewenang, dan iii) kewajiban Daerah Otonom. Dengan demikian, berbicara tentang otonomi daerah ialah berbicara hak dan kewajiban yang harus tetap berlandaskan pada konstitusi, dimana hak dan kewajiban itu dilaksanakan secara proporsional. Melalui undang-undang otonomi daerah, maka para pemimpin entah itu gubernur, bupati, walikota adalah produk yang dihasilkan daerah itu sendiri. Dalam implementasi otonomi daerah, pemerintah daerah adalah berdaulat dan tidak bisa dibatalkan oleh pemerintah pusat dengan alasan apapun sesuai undang-undang otonomi daerah. Karena itu, guna mengawasi kepala daerah ini, menurut Marijan (2011) diperlukan penguatan lembaga masyarakat, masyarakat sipil (*civil society*), pendidikan, media massa dan sejenisnya.

Sedangkan menyoal konteks ketiga yakni lokal (daerah) menurut antropologis memuat ciri-ciri sosial dan kultural dari masyarakat lokal dimaksud. Sebuah daerah mungkin saja terdiri dari ciri-ciri sosial dan kultural homogen. Namun bisa saja terdiri dari dua atau lebih ciri-ciri sosial dan kultural. Karena itu, pluralisme dan multikulturalisme menjadi faktor yang menempatkan masyarakat lokal pada konteks sosial dan kultural tertentu (Halim, 2014). Dalam konteks politik lokal, agama seringkali dijadikan alat legitimasi dan justifikasi oleh sebagian elit untuk kepentingan politiknya.

Dampaknya ialah, terdistorsinya fungsi agama yang mestinya menjadi sumber perekat sosial bergeser menjadi residu yang merusak harmoni masyarakat. Karena itu, substansialisasi nilai-nilai agama ke dalam politik sangatlah relevan daripada simbolisasi politik berbungkus agama tetapi praktek politiknya dilakukan bertentangan dengan agama. Pun demikian konteks multikulturalisme bahwa kebhinekaan kultural dan pilihan politik bukan hanya tercermin dari

sistem norma dan tradisi masyarakat tetapi juga gaya hidupnya. Aspek kultural masyarakat ini melahirkan budaya politik (*political culture*) yang melahirkan persepsi politik (*political perception*) yang sangat dipengaruhi setiap entitas kultural masyarakatnya. Dalam politik misalnya, menurut Almond dan Verba (1963), aspek kultural yang meresap pada budaya politik berdampak perilaku politik (*political behavior*) seperti keputusan memilih (*voting behavior*) atau justru tidak memilih (*non-voting behavior*).

Politik memiliki cetak biru (*blueprint*) dengan konsep politik lokal (*local politic*) yang tercermin melalui interaksi politis pada ruang tertentu. Seperti disebut Huntington (2004), bahwa politik terlahir dari *social interaction* pada sebuah ruang yang kemudian melahirkan lembaga politik (*political institution*) seperti negara dan berbagai institusinya. Karena itu, politik lahir dari lingkup kecil, mikro atau lokal. Kenyataan ini sejalan dengan pernyataan Antlov (2003) yang menyebut *go local politics* yang memiliki tendensi berupa: perluasan pemahaman dan wawasan politik lokal serta eksperimen tentang *citizen participation*. Politik lokal menjadi penyangga politik nasional (*national politic*).

Desentralisasi dengan konteks otonomi daerah adalah distribusi kekuasaan dari pusat ke daerah. Karena itu, otonomi daerah merupakan pilihan kebijakan terhadap desentralisasi politik yang melibatkan struktur dan aktor. Keseluruhan sistem kekuasaan merupakan struktur yang digerakkan para pelaku atau aktor yakni subyek yang mengendalikan kekuasaan. Di tingkat lokal, aktor politik ini tidak hanya menyebut partai politik maupun penguasa, tetapi seluruh elit sosial politik di daerah.

Bila merujuk Hadiz (2005) disebut bahwa persaingan kekuasaan di daerah terdapat dalam sistem dimana legislatif dan partai politik menjadi sarana persaingan sosial dan politik. Elite lokal seperti tokoh daerah meliputi tokoh masyarakat (*tomas*), tokoh agama (*toga*) dan tokoh adat (*toda*), birokrat, politisi, pengusaha, dan lain-lain menjadi pentolan politik yang naik ke pentas politik lokal. Dalam hal lain, pentolan-pentolan institusi paguyuban sosial berbasis etnik, agama, pemuda dan juga adat muncul sebagai kekuatan di pentas politik lokal. Mereka ini adalah 'elit daerah' yang berganti wujud menjadi *play maker* guna memperebutkan kekuasaan di ruang politik lokal.

Perebutan kekuasaan politik di pentas lokal itu, termanifestasi lewat pemilihan kepala daerah (eksekutif provinsi, kabupaten dan kota) maupun lewat *Pemilihan Legislatif (Pileg)*. Kompetisi perebutan singgasana kekuasaan lokal di era Reformasi melalui Pilkada, ditegaskan Firmanzah (2010) mengalami dinamika yang sangat keras sejalan dengan meningkatnya jumlah partai politik. Demikian pula persaingan itu terasa *complecated* berupa menyatu eratnya identitas-identitas sosial, etnik, dan agama di daerah.

Kekuasaan di tingkat lokal paling tidak dipengaruhi beberapa aktor seperti aktor birokrat atau pemerintah, aktor partai politik, aktor ekonomi, aktor agama, aktor masyarakat, aktor adat dan lain-lain. Para aktor ASN daerah adalah birokrat yang menjadi penyelenggara birokrasi di daerah. Para aktor birokrat ini sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan politik lokal. Mereka ini adalah Aparatur Sipil Negara (ASN) ataupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang meskipun dikatakan 'netral' (tidak memihak) sewaktu Pilkada atau Pileg, namun kerab meringsek masuk tersembunyi di pentas politik lokal. Para ASN daerah misalnya, karena 'berkepentingan' terhadap calon kepala daerah, maka mereka kerab terlibat dukung mendukung terhadap calon kepala daerah. Hal ini sejalan dengan status ke-ASN-annya sebagai ASN daerah. Dengan begitu, ASN daerah dapat melegitimasi atau memudahkan kebijakan dan keputusan pemerintahan daerah yang dianggap tidak sejalan dengan mereka. Sebaliknya, pemerintah daerah karena dukungan legitimasi pemilih (masyarakat), maka dengan mudah mengendalikan ASN daerah sesuai dengan keinginan-keinginan politisnya.

Aktor partai politik adalah kekuatan demokrasi yang semestinya mengemban fungsi guna memastikan berjalannya mesin demokrasi. Pada era desentralisasi yakni distribusi kekuasaan ke daerah, maka partai politik merupakan kekuatan yang turut mengawal berjalannya kebijakan-kebijakan di tingkat daerah. Karena itu, partai politik adalah subjek utama pada agenda desentralisasi dan otonomi daerah. Pada era Orde Baru, partai politik di tingkat daerah (seperti DPD dan DPC) jarang sekali diperhitungkan, tetapi pada era Reformasi posisi mereka sangat sentral di daerah. Anggota legislatif daerah (DPRD) adalah individu-individu yang direkrut partai politik dan menjadi

kekuatan parati itu di daerah guna mengawal eksekutif daerah yang juga berasal dari partai politik, koalisi partai politik maupun independen. Pemilukada misalnya, menjadi ajang parpol di daerah guna melegitimasi kekuasaan daerah sekaligus penyeimbang kekuasaan itu.

Sebenarnya, peran parpol di daerah sangat signifikan guna memasyarakatkan demokrasi serta memastikan demokrasi itu berjalan dengan baik. Apabila demokratisasi di pentas politik lokal dapat berhasil dengan baik, maka demokratisasi di tingkat politik nasionalpun dipastikan berjalan dengan baik. Sebaliknya, bila demokratisasi di tingkat lokal semraut seperti mengartikan demokrasi seperti pada perhelatan pilkada yang menyatukan pilkada itu dengan identitas primordialisme, maka politik nasional-pun ditanggapi masyarakat berdasar pada identitas keprimordialian itu. Persoalan di tanah air Indonesia dewasa ini, memperlihatkan carut marut pemahaman demokrasi yang salah arah, salah sasaran dan salah pengertian.

Demokrasi di daerah seperti yang dilantunkan partai politik lebih mengarah pada politik aliran yakni memperkuat basis primordialisme lewat pilkada maupun lewat pileg. Kenyataan pilkada di berbagai daerah seperti di DKI 2017 silam ataupun di Jawa Timur dan Sumatra Utara tahun 2018 serta beberapa daerah lain di Indonesia menimbulkan kecemasan bagi masa depan demokrasi di negara yang *plural and multiculture society* ini. Karena itu, partai politik berperan guna memastikan tumbuhnya demokrasi yang egaliter yang memandang partai politik sebagai aliran aspirasi yang terbebas dari Politik Aliran sebagaimana disebut Liddle (1961) itu.

Aktor ekonomi turut memainkan peran signifikan pada kancah politik lokal. Kehadiran aktor ekonomi ini terlihat nyata pada setiap momentum pilkada maupun pileg. Aktor ekonomi di daerah ini adalah individu-individu seperti pengusaha ataupun korporasi yang mengendalikan atau menguasai berbagai kehidupan ekonomi di daerah. Walaupun aktor ekonomi ini tidak terjun langsung ke aktifitas politik seperti menjadi eksekutif maupun legislatif, namun posisi aktor ekonomi ini boleh jadi memengaruhi kehidupan politik daerah. Peran mereka itu dipraktekkan lewat pendukung pasangan calon kepala daerah, ataupun mempengaruhi legislatif daerah guna

mendapatkan kelonggaran dalam perekonomian daerah. Pun demikian, aktor ekonomi ini seringkali memainkan perannya guna mendapatkan proyek-proyek daerah melalui APBD sebagai 'ganti rugi' terhadap kesertaannya dalam politik daerah. Dengan kata lain, mereka ini adalah aktor di balik layar yang menggelontorkan sejumlah dana bagi pilkada ataupun pileg guna mengontrol kebijakan-kebijakan ekonomi yang pro terhadap aktor ekonomi.

Bagi aktor ekonomi yang berpikiran seperti ini, tidaklah penting menjadi eksekutif ataupun legislatif daerah. Namun, yang sangat penting adalah bagaimana mendukung eksekutif ataupun legislatif daerah sehingga dapat mempengaruhi kebijakan ekonomi di daerah. Para aktor ekonomi di daerah yang mengambil kedudukan seperti ini menjadi bagian dari *local strongman* atau orang kuat daerah (Migdal, 1988). Situasinya semakin berbeda apabila aktor ekonomi masuk ke pentas politik lokal seperti menjadi kepala daerah (eksekutif) ataupun legislatif daerah.

Di Indonesia dewasa ini, para aktor ekonomi yang meringsek masuk ke pentas politik lokal seringkali menampakkan diri sebagai 'eksekutif atau legislatif pengusaha' yang semata-mata berpolitik untuk kepentingan ekonominya. Sumberdaya ekonomi daerah seperti APBD dan bisnis daerah dikuasai dan disalurkan kepada kroni-kroni bisnisnya. Mereka mengambil posisi sebagai bos-bos daerah (*bossism*) layaknya harus dihormati dan mengabaikan kedudukannya sebagai pemimpin masyarakat. Dalam arti bahwa, aktor ekonomi di daerah yang meringsek masuk ke pentas politik lokal seperti menjadi eksekutif maupun legislatif daerah adalah menganggap diri sebagai 'bos daerah' layaknya bos pada jaringan ekonomi yang dipimpinnya.

Meminjam istilah Sidel (1999), *bosisme* di daerah seringkali menggunakan modal (*capital*), paksaan (*corcien*) dan kekerasan (*crime*) untuk menjalankan kekuasaannya di daerah. Dalam kacamata mereka ini, pembangunan daerah adalah eksploitasi sumberdaya daerah yang disalurkan kepada jaringan-jaringan bisnisnya guna menumpuk modal ekonomi politiknya. Suatu dampak negatif desentralisasi di Indonesia dewasa ini memperlihatkan distribusi kekuasaan dari pusat ke daerah yang di kuasai para *bad civil society* yakni *local strongman* dan *local bossism*. Mereka ini seperti disebut Migdal (1988) maupun Sidel (1999) adalah *predatory political*

broker yakni semacam kaki-tangan kekuasaan guna memangsa seluruh jenis sumberdaya lokal (*local resources*). Walaupun demikian, tidak seluruhnya politik lokal di daerah bercirikan *bad civil society* karena sebagian kecil masih bercirikan *good civil society*.

Aktor agama adalah individu atau kolektifitas orang yang menjadi pemimpin agama serta memiliki pengaruh dan pengikut di daerah. Karena posisinya sebagai aktor agama, maka peran sosialnya kerab dipertimbangkan pada pentas politik lokal. Para aktor agama ini dinilai memiliki kharisma ataupun wibawa karena dianggap dapat memengaruhi pengikutnya. Pada banyak pilkada di Indonesia di era Reformasi, aktor agama ini kerap mendapat kesempatan ‘dinomor satukan’ dan menjadi bagian terdepan sebagai mesin politik guna meraup suara. Posisi mereka dimanfaatkan melalui ‘kutbah-kutbah politik’, diskusi religio-politik, termasuk mobilisasi berdasar agama. Disamping itu, aktor-aktor agama kerab mendapat kunjungan dari pasangan calon (paslon) yang turut serta pada pilkada. Kunjungan itu dilakukan dengan mengunjungi kantor pusat, pondok pesantren maupun pusat pengajian. Karena itu, aktor agama di daerah turut menentukan dialektika kekuasaan di daerah.

Selain aktor-aktor yang disebutkan di atas, terdapat aktor lain yang turut memengaruhi pentas politik lokal seperti aktor masyarakat berupa tokoh adat, tokoh masyarakat, LSM, media ataupun paguyuban (organisasi) kepemudaan dan etnik. Aktor masyarakat seperti NU dan Muhammadiyah turut menentukan alur politik di tingkat nasional dan lokal. Pemimpin organisasi yang memiliki jutaan pengikut dapat dimobilisasi guna mendapatkan kepentingan kekuasaan dan politik di daerah. Mereka juga sering dikunjungi guna dimintai pendapat menyoal pilkada atau pileg. Walaupun kadang-kadang pada momentum pilkada secara formal-institusional menyatakan tidak ikut mendukung paslon tertentu secara organisasi, namun secara personal dapat saja mendukung paslon tertentu.

Kenyataan yang sama terjadi pada sejumlah organisasi seperti *Jawara*, *Forum Betawi Rembuk*, Pemuda Pancasila (PP), Ikatan Pemuda Karya (IPK), Forum Komunikasi Putra Putri Purnawirawan Indonesia (FKPPI), Angkatan Muda Pembaharuan Indonesia (AMPI), Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI), dan lain-lain.

Para aktor yang berasal dari pemimpin institusi ini kerab memengaruhi jalannya politik lokal. Di Sumatera Utara misalnya, disertai Amin (2013) telah memperlihatkan bagaimana Pemuda Pancasila turut mendukung pasangan Syamsul Arifin dan Gatot Pudjonugroho sebagai Gubernur Sumatra Utara periode 2008-2013. Demikian pula tesis Amin (2007) yang memperlihatkan peran PP, IPK dan FKPP yang mendukung Abdillah sebagai calon walikota Medan tahun 2005. Kenyataan yang sama diperlihatkan Ryter (1998) yakni tentang Pemuda Pancasila sebagai loyalis terakhir di era kepemimpinan Soeharto. Demikian pula kajian Hidayat (2007) tentang *Jawara* yang disebut sebagai *shadow state* menyoal peran *Jawara* pada urusan bisnis dan politik di Banten.

Selanjutnya, organisasi atau paguyuban etnik turut memengaruhi pentas politik lokal. Paguyuban etnik memiliki anggota yang terikat kesetiaan dan kesadaran terhadap etniknya. Karena itu, melalui pemimpin paguyuban, kerab kali membawa paguyuban ke ranah politik di pentas lokal. Meskipun tidak mutlak, namun peran daripada paguyuban ini hampir sama dengan paguyuban agama yang kerap disetir dan dimobilisasi pada pilkada. Daya dukungnya di politik lokal sangat tergantung pada aktornya yang memanfaatkan etnik sebagai mobilisasi suara lewat pilkada. Di Sumatra Utara misalnya, terdapat paguyuban seperti *Putra Jawa Kelahiran Sumatra (Pujakesuma)* yakni institusi sosial orang Jawa yang berdomisili atau kelahiran di Sumatra Utara. Demikian pula terdapat *Aceh Sepakat*, yakni organisasi sosial etnik Aceh di Medan, atau juga *Himpunan Masyarakat Pakpak (Himpak)*, Himpunan Mahasiswa dan Pemuda Simalungun (Himapsi), *Ikatan Mahasiswa Mandailing Natal (IMA-Madina)* bagi mahasiswa Mandailing Natal di Medan atau juga *Pemuda Merga Silima* pada orang Karo.

Paguyuban marga (*clan association*) seringkali memengaruhi politik lokal. Organisasi-organisasi kekerabatan lewat kesatuan klan ataupun klan dipersamakan dipimpin aktor yang memiliki keinginan politis. Mereka ini kerab terlibat dalam politik praktis atau menerjunkan diri pada pentas politik lokal. Di Sumatra Utara terdapat puluhan paguyuban marga yang terdiri ribuan bahkan jutaan anggota. Misalnya saja paguyuban klan Nasution, paguyuban klan Damanik, paguyuban klan Pasaribu, paguyuban klan Parna, Borbor,

Naimarata dan lain-lain. Paguyuban ini seringkali menguat peran sosialnya ketika perhelatan pilkada atau pileg yakni memanfaatkan institusi sosial sebagai sarana mencapai tujuan politik. Singkatnya, terdapat aktor yang memengaruhi pentas politik lokal seperti aktor birokrat, aktor ekonomi, aktor partai politik, aktor agama, aktor paguyuban sosial, etnik, adat dan pemuda, dan lain-lain. Di tingkat daerah, para aktor ini memainkan seluruh potensinya dan mengemasnya menjadi modal untuk mencapai kekuasaan politik.

Otonomi daerah adalah desentralisasi politik yakni upaya *democratic decentralization* yaitu devolusi kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah. Dalam hal ini, pemerintah pusat menyerahkan wewenang kepada perwakilan rakyat di daerah yang ditentukan lewat mekanisme pilkada. Karena itu, menurut Turner dan Hume (1997), masyarakat memiliki kedaulatan yang lebih tinggi daripada aktor-aktor politik. Dalam arti bahwa, rakyat atau masyarakat daerahlah sasaran otonomi dan bukan pada aktor politik daerah. Tetapi, dua dekade Reformasi di Indonesia masih tertuju pada aktor politik semata sehingga sasaran desentralisasi masih terlihat '*jauh panggang dari api*'. Demikian pula demokratisasi di era desentralisasi belum menumbuh dengan baik dan masih membutuhkan pemikiran-pemikiran atau bahkan sentuhan hukum guna mengarahkan masa depan otonomi daerah di Indonesia.

Arena seperti yang disebut Bourdieu dan Wacquant (1990) adalah *field of struggle* adalah lapangan pertarungan atau tempat dimana aktor berjuang meningkatkan posisi objektif mereka. Arena menyuguhkan kekuasaan politik dan ekonomi yang bagi aktor harus direbut dan didominasi. Untuk dapat merebut arena, maka aktor menggunakan strategi yang dapat diterima khalayak sehingga mendapat legitimasi. Di era Reformasi dewasa ini, maka saluran politik lewat pilkada memerlukan strategi guna mendapatkan legitimasi masyarakat. Namun demikian, seperti disebut Bourdieu dan Wacquant (1992), pilihan strategi bagi aktor dibatasi posisi objektif mereka di arena yang ditentukan distribusi modal tertentu dan cara pandang mereka terhadap arena. Kenyataan seperti ini terjadi karena masing-masing arena memiliki aturan-aturan tersendiri.

Pada era desentralisasi, arena pada politik lokal bukan hanya dimaknai untuk mendapatkan kekuasaan politik di pentas lokal, tetapi juga sekaligus sebagai arena ekonomi dan arena sosial. Konsep daerah adalah arena politik untuk mendapatkan kekuasaan di daerah, *entah* melalui saluran politik egaliter ataupun melalui pemerkuatan basis identitas primordial. Namun, fenomena yang muncul dewasa ini pada politik lokal, lebih memperlihatkan dominasi identitas etnik sebagai alat politik. Mobilisasi identitas agama, sosial dan kultural, jargon ‘putra daerah’(Sakai, 2002; Nordholt eds (2007) ataupun konfigurasi etno-politik yang memungkinkan terjebak politik uang (Tirtosudarmo, 2005).

Lebih lanjut, penguatan identitas etno-politik ini berdampak pada gugatan munculnya pemekaran daerah (Sjafarudin, 2009). Desentralisasi sekaligus menjadi arena ekonomi. Era desentralisasi di Indonesia dewasa ini memperlihatkan perilaku aktor politik yang mengonsolidasi massa, menggalang massa atau bahkan manuver politik melalui pemekaran daerah (Tirtosudarmo dkk, 2006). Aktor politik seringkali membangun *klik* dengan pemilik modal untuk memperoleh sponsor guna pemekaran daerah atau juga sebagai modal untuk kontestasi pilkada dan pileg. Panggung politik lokal seringkali bertabur transaksionalisme dan pragmatisme. Pada akhirnya, aktor-aktor yang terpilih di pentas lokal memiliki sejumlah kesulitan otoritas formalnya.

Politik lokal pada konteks arena ekonomi memperlihatkan bahwa politik lokal sebagai sarana membangun ‘kolaborasi ekonomi’ atau ‘merebut faktor ekonomi’ untuk kepentingan aktor atau kolektivitas aktor. Dengan demikian, penguasaan faktor-faktor produksi di daerah baik APBD maupun sumber lain menjadi incaran setiap aktor di tingkat lokal. Desentralisasi juga sekaligus menjadi arena sosial. Pada arena ini, aktor membangun kesadaran baru dari tekanan nilai-nilai luar. Momentum otonomi daerah, arena sosial ini sepertinya mendapat legitimasi guna mereduksi, mengontruksi dan merevitalisasi atau bahkan memanipulasi politiknya guna mendapatkan tujuan politik. Upaya-upaya aktor ini menjadi strategi dan adaptasi kultural yang tampak seolah-olah membangkitkan kesetiaan etnik dan kultural guna mencapai keinginan politis.

Tidak mengherankan apabila sejumlah aktor di daerah memanipulasi simbol agama, simbol adat, simbol sosial dan simbol kultural sebagai cara mendapatkan ataupun mempertahankan legitimasinya (Bourdieu, 2010). Tema-tema sosial seperti ‘tuan rumah’ (*host*) versus ‘pendatang’, ‘putra daerah’, ‘putra asli’ dan lain-lain seringkali muncul. Tujuan-tujuan bernada politis seringkali dilekatkan pada revitalisasi identitas etnik, agama dan kultural sebagaimana ditunjukkan Kumbara (2008) pada etnik Sasak di Nusa Tenggara Barat ataupun Damanik (2016) pada etnik Pakpak di Sumatra Utara. Ironisnya, kepala daerah bukan sekedar jabatan politik guna mensejahterakan rakyat dan mengelola pembangunan, namun dianggap sebagai representasi identitas etnik, kultural dan agama. Itulah sebabnya, pilkada di Indonesia dewasa ini tidak dapat melepaskan diri dari mobilisasi massa berbasis agama maupun etnik.

Seperti disebut Sjaf (2014) arena memiliki aturan masing-masing sehingga aktor berupaya berebut arena dengan berbagai kode atau aturan guna tampil sebagai pengendali permainan. Aktor dominan berupaya mempertahankan legitimasinya, sedangkan aktor marjinal berupaya mendapatkan legitimasi yang lebih tinggi. Seperti disebut Alamsjah (2010), masing-masing aktor memanfaatkan modal dan *habitus* yang dimilikinya guna meraih kedudukan yang lebih tinggi di masyarakat. Selanjutnya menurut Sjaf (2014) relasi yang terbangun di setiap arena cenderung bersifat relasional daripada struktural. Kenyataan ini terjadi karena arena terbentuk disebabkan oleh adanya kesamaan antar agen sosial (bahasa, gaya hidup, pengetahuan, minat dan lain-lain) yang bertemu dalam satu titik tertentu. Seperti disebut Bourdieu dan Wacquant (1992), arena adalah suatu jaringan yang terbentuk dari relasi objektif diantara posisi-posisi yang ada. Seiring dengan tidak adanya batasan dan struktur yang jelas, maka setiap aktor dapat memposisikan diri lebih dari satu arena dalam waktu bersamaan. Dengan demikian, arena-arena ini adalah mencair dan sangat dinamis.

Aktor pada pentas politik lokal memerlukan modal (*capital*) guna dapat mendominasi permainan. Modal menurut Bourdieu (1990) meliputi barang-barang material dan juga barang-barang simbolik. Karena itu, kedudukan aktor dalam struktur sosial banyak dipengaruhi oleh modal yang dimilikinya. Modal menurut Bourdieu

dan Wacquant (1992) terdiri dari: i) modal ekonomi (*economic capital*), ii) modal sosial (*social capital*), iii) modal budaya (*culture capital*) dan iv) modal simbolik (*symbolic capital*).

Adapun yang dimaksud dengan modal ekonomi adalah kuantitas (jumlah) kekayaan ekonomi aktor dan juga faktor produksi seperti kepemilikan tanah, teknologi dan juga uang. Sedangkan modal sosial (*social capital*) adalah jaringan sosial (*social network*) yang dimiliki atau terikat dengan aktor. Modal sosial ini cenderung bersifat *social relation* yang mengatur antarindividu dan juga kelompok aktor. Modal ini sangat tergantung pada luasnya koneksi dan jaringan yang dapat dimobilisasi baik secara ekonomi, kultural dan simbolik. Selanjutnya, modal budaya (*culture capital*) adalah pemilikan aktor terhadap benda-benda budaya yang dianggap memiliki prestise tinggi, pengetahuan dan keterampilan yang diakui otoritas resmi dan kebiasaan (gaya *fashion*, cara berbicara, selera makan, gerak gerik tubuh khas dan lain-lain) yang merupakan wujud dari posisi obyektif aktor.

Seperti disebut Sjaf (2014), modal budaya adalah kualifikasi intelektual hasil sistem pendidikan yang diturunkan melalui konsep seperti pada latar belakang keluarga, kelas sosial, investasi, dan komitmen pada pendidikan. Terakhir adalah modal simbolik (*symbolic capital*) yaitu simbol-simbol kebudayaan yang dapat memperkuat posisi aktor diantara aktor lainnya. Modal ini dapat berupa penghargaan yang dimiliki seseorang atau sekelompok aktor dalam kehidupan sosial.

Menurut Bourdieu dan Wacquant (1992), keempat jenis modal ini memiliki peran dan kekuatan efektif pada arena. Modal juga berperan mereproduksi instrumen yang terkandung pada arena yang distribusinya membentuk struktur pada arena. Modal juga memiliki kekuatan terhadap pola dan keteraturan yang mengelola kerja arena sehingga menentukan *benefits* yang dapat dicapai aktor di dalam arena. Modal ini dipergunakan aktor guna memperkuat, mempertahankan atau bahkan merebut posisi pada arena. Karena itu, pada konteks politik lokal misalnya, seringkali keempat jenis modal ini harus dimiliki aktor guna mendapatkan posisi di masyarakat. Bahkan, tidak cukup satu modal saja bagi aktor guna dapat meraih kedudukan sosial di masyarakat. Bahkan menurut Bourdieu dan

Wacquant (1992) posisi kekuasaan dan kedudukan aktor ditentukan oleh pemilikan modal serta relasinya dengan aktor lain. Dalam arti kata bahwa, jika seseorang aktor memiliki keempat modal dengan bobot tinggi, maka potensinya cenderung mendapat legitimasi daripada aktor yang kurang memiliki modal dengan bobot rendah.

Keempat jenis modal itu menjadi kekuatan simbolis (*symbolic power*) yakni kuasa untuk membuat kelompok (*the power to make groups*) yakni kekuasaan untuk mempertahankan atau mengubah prinsip objektif dari penyatuan atau pemisahan, asosiasi atau disosiasi, kekuasaan untuk mempertahankan atau mengubah berbagai klasifikasi, kekuasaan mendeskripsikan individu, kelompok atau institusi melalui kata-kata, dan kekuasaan untuk mendefinisikan situasi atau tempat interaksi dan kontestasi berlangsung. Sebagaimana disebut Hallett (2003), modalitas menjadi dasar eksistensi para aktor dalam arena. Berbagai modal (ekonomi, sosial, kultural) ditransformasi menjadi modal simbolik menjadi raw material bagi terbentuknya *symbolic power*. Kekuatan simbolik ini menurut Sjaf (2014) berguna untuk menentukan posisi tawar aktor menegosiasikan tatanan organisasi. Fenomena Joko Widodo dari Solo ke Jakarta terus ke Istana sangat relevan menggambarkan kombinasi ke empat modal ini guna memperebutkan walikota, gubernur dan bahkan presiden sekalipun.

Singkatnya, politik lokal di Indonesia dewasa ini tidak dapat melepaskan diri dari arena, aktor dan modal yang turut memainkan perannya pada pentas politik lokal. Kecenderungan yang terjadi dewasa ini, sekira 20 tahun Reformasi adalah bentuk pemahaman politik yang masih kurang oleh masyarakat maupun aktor terhadap desentralisasi itu. Namun demikian, ruh demokrasi yang tertanam pada otonomi daerah ini, meskipun masih memerlukan semacam pengawalan bahkan pemikiran mendalam, namun ia telah menjembatani proses demokratisasi di Indonesia.

BAB III

PERSPEKTIF DAN DINAMIKA ETNISITAS

Etnisitas adalah referensi personal, sumber motivasi dan konstruksi simbol sosial sebagai radar sosial (social radar) guna memahami dunia sosial (Hale, 2008). Seringkali etnisitas dikonseptualisasi sebagai alat untuk politik yang disebut dengan ethno-politics melalui serangkaian redefinisi, reaktualisasi, revitalisasi dan rekonstruksi etnisitasnya. Etnisitas tidak dikonstitusikan semata-mata pada atribut primordial (Geertz, 1967), tetapi terus dikonstruksi sesuai ethnicity situation diluarnya (Barth, 1969). Kenyataan ini adalah 'permainan etnik' (van den Berghe (1976), yang mewujudkan karena 'kemantapan strategis identitas etnik' (Glazer dan Moynihan, 1967). Karena itu, etnisitas adalah 'strategi pada masyarakat majemuk' (Royce, 1983).

A. Pendahuluan

Sebagaimana disebut pada dua bab terdahulu, tujuan *democratic decentralization* menjadi pilihan kebijakan di Indonesia sejak tahun 1998. Tujuan ini dicerminkan lewat pilihan kebijakan desentralisasi yang diterapkan lewat otonomi daerah. Dalam implikasinya, otonomi daerah semakin diperkuat melalui pemilihan eksekutif dan legislatif daerah lewat mekanisme pemilihan eksekutif dan legislatif secara langsung. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia ini belumlah final sebab dari implikasinya di lapangan masih menunjukkan kompleksitas persoalan mendasar bagi kebijakan itu. Belum lagi, kebijakan ini diperhadapkan pada kenyataan kongkrit masyarakat dan budaya Indonesia yang majemuk dan multikultur.

Sebab itu, pilihan desentralisasi dewasa ini diperhadapkan pada dua situasi yakni penerapan federalisme dalam bingkai 'negara kesatuan' atau desentralisasi 'negara kesatuan' yang mengabaikan federalisme. Pada akhirnya, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia belumlah final dan cenderung menjadi bangunan yang goyah karena berdiri di atas pondasi bermasalah. Namun demikian, kebijakan 'desentralisasi dan otonomi daerah dalam

bingkai negara kesatuan' menjadi pilihan akomodatif bagi kebhinekaan masyarakat, kultur dan kepentingan daerah di Indonesia.

Sejalan dengan itu, guna menjalankan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah maka sejumlah pondasi hukum guna menopang pilihan itu diterbitkan melalui perundang-undangan serta pendukungnya. Tersebut diantaranya dan terutama adalah UU no. 22 tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*, UU no. 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*, maupun PP no. 129 tahun 2000 tentang *Pedoman Pemekaran Daerah*. Menyadari kekurangan pada UU no. 22 Tahun 1999 terutama pada pasal 76 yang membangkitkan suasana etnisitas (*tribalism*) di Indonesia, maka UU inipun harus direvisi dengan terbitnya UU no. 32 tahun 2004. Demikian pula PP no. 129 tahun 2000 harus diganti dengan PP no. 78 tahun 2007 tentang *Pedoman Pemekaran Daerah*. Penerbitan UU tahun 2004 maupun PP tahun 2007 tidak terlepas dari tajamnya penguatan sentimen daerahisme berbalut primordialisme di Indonesia.

Penguatan sentimen daerahisme berbalut primordialisme ini menjadi sinyal kuat yang perlu diwaspadai sebagaimana terjadi di era Orde Lama. Karena itu, kebijakan pemerintahan daerah melalui pilihan desentralisasi dan otonomi daerah pada era Reformasi melalui revisi sejumlah kebijakan itu tetap mewacanakan bahwa 'daerah' harus tetap berada pada koridor Negara Kesatuan (*nation-state*) Republik Indonesia. Demikian pula bahwa agenda Pemekaran Daerah seperti disebut Nordholt (2007), Agustino (2009), Irtanto (2008) maupun Sahlan dan Marwan (2012) tetap berada pada NKRI dan bukan pada '*ethnic state*'. Pemekaran daerah inipun harus diprioritaskan pada hal-hal positif yakni kesejahteraan dan pembangunan, bukan untuk mendapatkan wilayah kepemimpinan baru yang terpisah-pisah berdasarkan primordialisme (daerahisme).

Walaupun demikian, kebangkitan daerahisme di Indonesia tetap mekar yang terlihat dari pilihan Pemekaran Daerah dan Pilkada guna menentukan eksekutif dan legislatif daerah. Lewat dua implikasi *democratic decentralization* pada otonomi daerah rupanya tidak bisa melepaskan diri dari primordialisme. Masing-masing daerah yang memekarkan diri di Indonesia cenderung didasarkan pada

'primordialisme seperti etnik, agama, kultural dan unit-unitnya' sebagai motor membentuk 'daerah baru' dari 'daerah induk' yakni upaya untuk memperluas perebutan kekuasaan politik di daerah. Akibatnya, realitas pemekaran daerah di Indonesia memperlihatkan adanya pembentukan daerah sebagai upaya 'memisah-misah' atau mempolarisasi masyarakat berdasarkan identitas primordialnya. Studi-studi tentang pemekaran daerah di Indonesia selama Reformasi telah mendukung dan menguatkan pernyataan ini sehingga kebijakan itu patut dicermati atau di tinjau ulang.

Demikian halnya kebijakan Pemilukada guna menentukan eksekutif daerah serta lebih lanjut legislatif daerah. Pilkada ataupun Pilegda semestinya menjadi saluran politik untuk memilih tokoh dan sosok masyarakat (rakyat) berdasar jejak rekam (*track record*) sebagai wakil di daerah. Namun, realitas pilkada justru menjauhkan panggang dari api. *Democratic decentralization* tidak menumbuh elegans dan egaliter tetapi justru memperkuat basis demokrasi berdasar politik aliran. Perilaku-perilaku politik (*political behavior*) yang menampak ialah menjamurnya sentimen-sentimen rasial, agama, klan dan asal-usul pada saat Pilkada dan Pilegda. Kenyataan ini dapat diamati dari alat peraga kampanye, slogan-slogan kampanye, ceramah-ceramah pilkada dan pilegda, politisasi agama, etnik maupun klan yang banyak terjadi di Tanah Air.

Studi-studi tentang Pilkada maupun Pilegda di Indonesia sudah banyak dilakukan di Indonesia yang pada gilirannya tiba pada kesimpulan tentang gagalnya *democratic decentralization* di Tanah Air. Lewat Pilkada dan Pilegda ini, bukannya mencerminkan proses demokratisasi yang lebih baik, tetapi justru membawa masyarakat pemilih (*voters*) pada munculnya 'kebencian' antar etnik, agama dan kultur. Walaupun 'sentimen-sentimen bernada primordialis' itu muncul pada waktu pilkada maupun pilegda, tetapi sentimen itu cukup membekas pada setiap orang yang terlibat pada hajatan politik di daerah itu. Akibatnya, bukan demokratisasi elegans dan egaliter yang terbentuk, tetapi justru pada *segmented people* atau *segmented voters* yang berdampak pada kehidupan sehari-hari. Setidaknya, sentimen-sentimen ini terbaca lewat menguatnya ungkapan-ungkapan yang mereduksi 'pembauran akulturatif dan asimilatif ditingkat *grassroot*. Karena itu, sama halnya terhadap

perlunya pemikiran mendalam tentang pelaksanaan pemekaran daerah (sehingga harus di moratorium) maka Pilkada dan Pilegda inipun harus dirumuskan ulang sehingga tidak mencederai sesama masyarakat di Indonesia. Dalam arti bahwa, adanya Pilkada secara langsung di daerah memang membuka peluang munculnya kualitas demokrasi yang lebih baik di daerah. Namun, melihat realitas pilkada dewasa ini maka bayang-bayang demokrasi di daerah yang lebih baik masih menjadi tanda tanya.

B. Politik aliran di Indonesia

Dalam kehidupan politik, pluralisme masyarakat yang didasarkan pada etnisitas sebagaimana disebut Surbakti (2010) memungkinkan semua kepentingan dalam masyarakat bersaing secara bebas untuk mempengaruhi proses politik sehingga tercegah terjadinya suatu kelompok mendominasi kelompok lain. Dengan demikian, keputusan politik yang paling penting menurut Winter dan Bellows (1981) dapat dipengaruhi secara efektif melalui kelompok yang terorganisasikan secara baik. Walaupun demikian, pluralisme seperti disebut Winter dan Bellows (1981) memiliki kelemahan seperti: *pertama* lebih menekankan pada persaingan kelompok kepentingan yang secara implisit pluralisme sesungguhnya membatasi partisipasi individu dalam proses politik, *kedua* dalam kenyataannya, segolongan kecil warga masyarakat yang menjadi anggota aktif satu atau lebih asosiasi kepentingan.

Adapun yang *ketiga* adalah pengaruh pemimpin lebih menonjol dalam menentukan arah organisasi daripada pengaruh para anggota, *keempat* terdapat ketimpangan kekuasaan dalam proses perundingan yakni kelompok yang kuat tetapi dengan memperjuangkan kepentingan yang menyangkut kelompok kecil masyarakat sering lebih menentukan daripada kelompok yang lemah tetapi memperjuangkan kepentingan menyangkut kehidupan masyarakat yang lebih luas, dan *kelima* mengabaikan peran pemerintah sebagai lembaga kepentingan umum atau yang mewakili kepentingan nasional sebab pluralisme menempatkan pemerintah sebagai wasit yang memelihara aturan permainan bagi persaingan di antara kelompok kepentingan. Dengan demikian, pluralisme dapat menimbulkan berkembangnya politik aliran terutama pada negara-

negara yang majemuk dan multikultur. Di Indonesia yang *plural and multicultural society*, politik aliran cenderung terjadi pada politisasi agama (*religion politization*) yang menunjuk pada kebangkitan agama (*religion resurgence*) sebagai kekuatan politik daripada etnik.

Dalam hal ini, agama dapat saja membentuk kekuatan melalui partai politik yang bersaing di tingkat nasional maupun lokal, sedangkan kenyataan yang sama tidak terjadi pada etnik, yakni tidak munculnya partai politik berbasis etnik. Meskipun agama masuk ke panggung politik, ia tidak menjadi kekuatan moral tetapi justru menjadi kekuatan politik yang mengemas agama sebagai alat mencapai tujuan politiknya. Namun demikian, politik etnik dapat memainkan perannya ditingkat lokal terutama pada daerah-daerah yang beragam dari segi etniknya, sementara homogen dari segi agamanya.

Studi yang dilakukan Tanasaldy (2007) di Kalimantan Barat, Eindhoven (2007) di Kepulauan Mentawai, Agustono (2010) di kabupaten Dairi, Percik (2007) di Sambas dan Buton, Vel (2007) di Sumba Barat, Kumbara (2008) di Lombok Timur, Syaf (2014) di Kendari, Damanik (2016) di Dairi dan lain-lain mengemukakan tentang kebangkitan etnik (*ethnic resurgence*) di daerah itu lewat Pilkada dan Pemekaran Daerah. Bahkan, kajian Syafaruddin (2009) maupun Tirtosudarmo (2005) menegaskan tentang menguatnya politik etnik (etnopolitik) tercermin pada Pemekaran Daerah dan Pilkada yang terjadi pasca kejatuhan Orde Baru.

Studi Geertz (1960) maupun Karim (1992) memberikan gambaran tentang adanya keterkaitan atau bahkan keterikatan antara 'aliran politik' dengan 'perilaku politik' (*political behavior*) seseorang. Misalnya, seorang 'Santri' (merujuk pada tipologi kebudayaan Jawa menurut Geertz, 1960) cenderung berafiliasi ke Masyumi ataupun Nahdatul Ulama., sedangkan seorang 'Abangan' (tipologi masyarakat Jawa menurut Geertz, 1960) lebih dekat kepada PNI atau PKI. Pada era Orde Baru, politik aliran semacam ini menurut Marijan (2011) terealisasi lewat partai politik seperti kelompok 'Santri' yang cenderung ke PPP, kelompok 'Abangan' cenderung ke PDI dan kelompok 'Priyayi' (tipologi masyarakat Jawa menurut Geertz, 1960) yang cenderung berafiliasi ke partai nasionalis-sekuler yakni Golongan Karya (Golkar).

Kenyataan seperti ini mempertegas tesis Liddle (1971) tentang menyatunya masyarakat dalam satuan-satuan identitas atau yang disebut dengan konsep '*politik aliran*'. Menguatnya politik aliran di Indonesia seperti disebut Liddle (1971) tidak lain disebabkan oleh kemajemukan masyarakat berikut kepentingan-kepentingan yang cukup tinggi yang terdapat didalamnya. Politik aliran yang dihasilkan lewat penelitian Liddle (1971) di Simalungun itu, merujuk pada pengelompokan partai politik (parpol) pada tahun 1950-an. Menurutnya, pengelompokan partai politik pada wal tahun 1950-an itu didasarkan pada orientasi budaya yakni adanya ikatan sekelompok orang kepada budaya dominan yang ada di dalam kelompoknya. Kenyataan ini turut diakui Kleden (1999) maupun Marijan (2006) karena masing-masing masyarakat majemuk itu berbalutkan kepentingan-kepentingan yang menuntut adanya keterwakilan ataupun representasi sebagai kepala daerah, legislatif daerah ataupun eksekutif dan legislatif ditingkat nasional.

Menurut Marijan (2011), kemajemukan masyarakat Indonesia secara politik mulai terkekang kuat sejak 1957 pasca pemilu 1955 dan terus terjadi selama Orde Baru yang otoriter. Ketika kekangan itu memudar akibat proses demokratisasi, kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat itu lalu memiliki kesempatan leluasa untuk mendirikan partai-partai politik. Situasi seperti ini benar-benar dirasakan pasca kejatuhan Orde Baru yang beralih ke era Reformasi dimana kehidupan politik diwarnai dengan sistem multipartai. Lewat multipartai ini, politik aliran yang terkekang kuat selama Orde Baru muncul kembali ke permukaan. Partai politik berhaluan Islam yang dahulunya diwakili PPP selama Orde Baru terfragmentasi pada tiga tipologi yakni: *pluralist Islamic parties* seperti PKB dan PAN, *moderate Islamic parties* seperti PPP dan *radical formalist Islamic parties* seperti PKS dan PBB (Fealy, 2001; Marijan, 2011). Lewat partai politik itu, terdapat patronase yang dibentuk dengan pemimpin atasnama 'agama' untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya lewat politisasi agama.

Bila merujuk Haynes (1994), kenyataan menguatnya politisasi agama justru terjadi di negara-negara sedang berkembang. Kajian Fox (2006) terhadap 152 negara di dunia memperlihatkan adanya tendensi penguatan politisasi agama pada periode 1900-2002.

Periode ini erat kaitannya dengan keruntuhan Tembok Berlin di Jerman yang memicu unifikasi negara itu maupun memudarnya USSR yang menumbuhkan *ethnic state* berbasis etnik dan agama di *Eurasia*. Seperti disebut Marijan (2011), menguatnya kembali politik aliran menjadi sesuatu yang problematik. Bila dihubungkan dengan argumen teoritis modernisasi seperti Apter (1965) maupun Pye (1966) menyebut bahwa modernisasi akan mengikis simbol agama bahkan menghilangkannya dalam masyarakat.

Kenyataan itu bisa wujud karena modernisasi menurut Wall dan Bruce (1992) akan membentuk *differentiation, societalization* dan *rationalization*. Bahkan Ingelhart dan Norris (2004) menyebut bahwa modernisasi membuat matinya agama atau setidaknya menggeser agama menjadi domain privat. Namun, mencontoh Indonesia di era Reformasi maupun di berbagai negara di dunia, politisasi agama justru mengental di era modernisasi itu. Politisasi agama ini bukan dimaksudkan menyebut mengentalnya ‘semangat Ketuhanan pada konsep keimanan’ tetapi lebih kepada memoles dan menjadikan ‘agama’ sebagai alat guna mencapai tujuan politiknya.

Kenyataan politisasi agama berkonsekuensi pada agama sebagai kekuatan politik dan bukan agama sebagai kekuatan moral. Berangkat dari kajian Barton (2006) ataupun Fealy (2001) disebutkan bahwa 21 parpol berbasis agama (Islam) pada Pemilu 1999 hanya mampu meraih suara sebesar 37,9 persen dimana jumlah ini kalah jauh dari perolehan suara parpol non berbasis agama. Perolehan ini sangat kecil jika dibandingkan dengan mayoritas pemilih di Indonesia yang beragama Islam yang seharusnya lebih mengunggulkan parpol berbasis agama Islam.

Demikian pula studi Abuza (2007) misalnya, memperlihatkan dakwah agama pada rumah ibadah di kampus sebagai cara ‘membimbing’ masyarakat (mahasiswa) kepada kekuatan politik dan bukan pada kekuatan moral. Kenyataan ini berbeda dengan studi Esposito dan Voll (1996) tentang penguatan politisasi agama pada negara-negara Muslim. Disebutkan bahwa, politisasi agama pada negara-negara berpenduduk mayoritas muslim, dipergunakan sebagai cara menjatuhkan pemerintah yang dinilai otoriter dan cenderung sekuler.

Dalam pandangan Sahliyah (1990), politisasi agama dimaksudkan sebagai penjelasan guna pemerkuatan sumberdaya mobilisasi (*explained by employing a resource mobilization model*) yang memuat: i) *the presence of opportunities*, ii) *the availability of organizational structure and political resources* dan ii) *the presence of motives*. Dalam arti bahwa, politisasi agama terjadi karena argumen insentif, alasan dan motivasi tertentu menjadi landasan kuat bagi kemunculan kembali kelompok-kelompok agama dalam politik. Bila merujuk Effendy (2001) misalnya, kemunculan partai-partai berbasis agama khususnya Islam di Indonesia pada era Reformasi dimaknai '*Islam can function as a political resources*, yakni Islam tidak saja dipahami sebagai nilai-nilai yang diperjuangkan lewat arena politik, tetapi sekaligus sebagai instrumen memperjuangkan dan mempertahankan kekuasaan lewat arena politik itu.

Kami tidak menawarkan adanya pemisahan agama dengan kehidupan politik bernegara. Namun, kebangkitan agama (*religion resurgence*) dalam proses demokratisasi jangan sampai 'memisahkan' apalagi melahirkan 'kebencian antar agama dan etnik' dalam negara itu, apalagi di tengah-tengah bangsa Indonesia yang masih mencari 'jatidiri demokrasi' di era Reformasi ini. Kehidupan politik memang membutuhkan legitimasi dari masyarakat yang dapat disalurkan lewat kekuatan-kekuatan yang ada pada masyarakat itu. Akan tetapi, manakala kekuatan-kekuatan itu tidak mampu menjaga keberlangsungan demokrasi yang elegans dan egaliter yang mewadahi seluruh kelompok masyarakat yang ada, maka pada saat itulah bumerang pada negara akan terjadi.

C. Dinamika etnisitas pada politik lokal

Etnisitas (*ethnicity*) adalah sesuatu yang 'terlarang' di era Orde Baru. Membicarakan etnisitas di rezim militeristik dan otoriter itu dipersamakan dengan subversif yang melawan negara. Etnisitas dianggap sebagai hantu yang menakutkan karena dapat meruntuhkan *state* Indonesia. Karenanya, selama era Orde Baru maka di Indonesia sangat ditabukan membicarakan etnisitas dan atribut yang menempel padanya seperti agama, kebudayaan, klan, sejarah asal usul, memori kolektif dan lain-lain. Tidak mengherankan apabila selama Orde Baru tidak ada yang disebut dengan kebudayaan daerah dan ada

hanyalah kebudayaan nasional yang sangat ambigu itu. Demikian pula tidak ada yang disebut pegawai daerah, pengusaha daerah, polisi atau militer daerah dan lain-lain. Pun demikian Pemerintahan Daerah diatur dan dikontrol sedemikian rupa dari Jakarta (Pemerintah Pusat). Model penyelenggaraan pemerintahan negara yang sangat sentralistik semacam itu menginginkan adanya 'peng-Indonesia-an' walaupun harus mengingkari kebhinekaan masyarakat dan budayanya.

Bila melihat fenomena pemekaran daerah di Indonesia, maka tampak jelas bahwa alasan substansial lebih mengemuka daripada alasan formalnya. Kenyataan ini mengindikasikan bahwa suasana etnisitas lebih memengaruhi dan yang paling kuat menjadi motor pemekaran. Alasan formal hanyalah menjadi sarana mendapat restu Pemerintah Pusat pada rencana pemekaran daerah sedangkan suasana etnisitas menjadi 'penghimpun' semacam satu kesadaran masyarakat untuk mendukung rencana sekelompok orang yakni orang-orang dekat eksekutif dan legislatif daerah.

Kajian Agustono (2010) maupun Damanik (2016) di Kabupaten Dairi memperlihatkan bahwa eksklusi identitas etnik Pakpak menjadi daya dorong terbentuknya Kabupaten Pakpak Bharat dari dominasi etnik migran di kabupaten itu. Demikian halnya kajian Ahmad (2013) di Batubara yang menyebut bahwa persoalan identitas Melayu di daerah itu menjadi faktor utama munculnya dorongan untuk memekarkan daerahnya dari Kabupaten Asahan. Kajian Vel (2008) di Sumba Barat termotivasi oleh identitas etniknya yang marginal dari etnik lainnya. Sistem politik *Uma* (*Uma politics*) menjadi sarana untuk membentuk kabupaten baru yang dianggap mampu menyejahterakan orang Sumba Barat. Kajian serupa muncul di Riau yang dikaji Faucher (2007).

Di wilayah ini orang Melayu menggugat batas-batas Kepulauan Riau karena terjadinya polarisasi ideologis pada masyarakat kelas menengahnya. Disebutkan bahwa, sebelumnya Kepulauan Riau adalah kabupaten yang terdiri dari pulau-pulau dekat Singapura termasuk Bintan, Karimun dan Batam dengan ibukota Tanjungpinang. Di era Reformasi, kabupaten ini memekarkan administrasi didalamnya menjadi kabupaten-kabupaten baru termasuk Batam sebagai kotamadya. Perumusan identitas ke-

Melayu-an ditengarai sebagai motor (pendombrak) cepatnya pembentukannya menjadi provinsi, disamping batas-batas kepulauan yang sangat lebar.

Kajian Tanasaldy (2007) di Kalimantan Barat memberikan contoh yang menarik menyoal politik identitas etnik antara Dayak dan Melayu sebelum dan pasca Reformasi. Disebutkan bahwa, sejak tahun 1999 tren politisasi etnis di Kalimantan Barat sangat tinggi antara orang Dayak dan Melayu namun tidak berdampak pada konflik etnik tetapi justru berhasil mencegah konflik etnis yang banyak terjadi sebelum Reformasi. Kajian yang tidak jauh berbeda menyoal identitas Dayak di Kalimantan dikerjakan Maunati (2004). Menurut penulis ini, Orang Dayak di Kalimantan melakukan komodifikasi terhadap atribut kebudayaannya dan kemudian menjadikannya sebagai politik guna menggugat identitasnya yang semakin hari semakin marginal. Momentum Reformasi menjadi jawaban bagi etnik Dayak guna memperkuat basis identitasnya. Kajian Eindhoven (2007) di Kepulauan Mentawai turut merepresentasi tentang fenomena pemekaran daerah di Indonesia. Mentawai menjadi satu kabupaten yang lepas dari induknya sebagai cara mereduksi penjajah ekonomi yakni orang Minangkabau dari Sumatra Barat.

Fenomena menguatnya pemekaran daerah yang terbungkus oleh pemerkuatan identitas etnik menjadi isu yang menarik di era Reformasi. Karena itu, bukan saja kajian-kajian tentang pemekaran daerah yang bermunculan di Tanah Air, tetapi juga kajian yang memfokuskan diri pada kebijakan pemekaran daerah itu sendiri. Demikian pula disebut bahwa indikasi pemekaran daerah semakin memperparah kebathinan etnisitas lewat Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Kajian Sjaf (2014) di Kendari memperkuat asumsi bahwa etnik terfrakmentasi pada ruang sosial, ekonomi dan politik guna mencapai kepentingan politik.

Kajian ini menyebut bahwa identitas etnik sangat dinamik dan disebut memiliki kemampuan guna mencapai kepentingan politiknya. Karena itu, banyak aktor-aktor politik menggunakan identitas etnik guna meraih kepentingan politiknya. Pada orang Sasak di Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat, era Reformasi memberi peluang untuk membentuk (konstruksi) identitasnya

sebagai cara membedakan dirinya dengan etnik lain di daerah itu (Kumbara, 2008). Kenyataan serupa ditegaskan Percik (2007) bahwa pemekaran daerah di Sambas dan Buton berawal dari kekhawatiran etnik yang menguat. Disebutkan bahwa, etnisitas menjadi semacam jiwa yang melingkupi proses dan implikasi pemekaran.

Kajian lain seperti Syafaruddin (2009) maupun Tirtosudarmo (2005) menegaskan menguatnya politik etnik (etnopolitik) pada pemekaran dan Pilkada pasca kejatuhan Orde Baru. Merasuknya kekhawatiran etnisitas pada pemekaran daerah maupun Pemilihan, membuat kedua kebijakan nyata Reformasi itu menjadi terluka. Sebuah referensi berupa prosiding dibukukan *Konpress Institute* (2012) yang mempersoalkan banyaknya gugatan Pilkada ke Mahkamah Konstitusi. Disebut bahwa penyelenggaraan demokrasi lokal seperti Pilkada justru menuai kecaman dan beberapa diantaranya harus dibatalkan. Dalam hal lain, Pilkada misalnya menyisahkan kolaborasi antara kepentingan bisnis dan politik di tingkat lokal. Tema seperti ini dibahas Hidayat dkk (2006) berupa menguatnya jejaring penguasa, pengusaha dan pemerintah daerah pasca Pilkada untuk menggerogoti APBD.

Bahkan, pada beberapa tempat lain seperti Banten, politik lokal di kawasan itu memunculkan para *Jawara* yang merusak tatanan demokrasi lokalnya yang disebutnya dengan *shadow state* (Hidayat, 2007). Hal sama terjadi di Sumatera Utara seperti disebut Amin (2007; 2013) dimana *Vrijmen* atau preman menjadi orang kuat lokal (*local strongman*) yang masuk ke dunia politik serta menjadi perusak politik. Lebih lanjut, merayabnya *Jawara* maupun *Vrijman* di kancah politik lokal ini membentuk jejaring ekonomi guna menggerogoti APBD. Meminjam istilah Sidel (1999) maupun Migdal (1988) hubungan diantara keduanya adalah antara *bossism* dan *local strongman*. Menurut Hadiz (2005), keduanya bersifat perusak tatanan politik (*predatory politics*).

Di Sumatera Utara tidak terlepas dari kenyataan munculnya *vrijman* di kancah politik lokal. Di daerah yang disebut dengan '*land of Mafia*' (provinsi para Mafia) ini, *vrijman* muncul dalam bentuk OKP yang menurut Amin (2007; 2013) meringsek masuk di Pilgub Sumatera Utara tahun 2008 maupun Pilwalkot Kota Medan tahun 2007. Pada tahun 2018, lagi dan lagi, *vrijman* berwajah OKP

terutama Pemuda Pancasila (PP) yang merupakan ‘saudara kandung’⁹ dengan Masyarakat Pancasila Indonesia (MPI) mencalonkan putra H. Anif yakni Musa Rajeckshah sebagai calon wakil Gubernur Provinsi Sumatera Utara yang berpasangan dengan Edy Rahmayadi (pensiunan militer dari Pangkostrad).

Pasangan Calon (*Paslon*) ini sejak awal didukung Partai Politik (*Parpol*) terutama Gerindra dan PKS dan belakangan sejumlah Parpol lain seperti Nasdem, Golkar, Hanura, PKB, termasuk Demokrat yang paling terakhir turut menyatakan dukungan. Paslon ini berhadapan dengan Djarot dan Sihar yang diusung PDI Perjuangan dan PPP pada kontestasi Pilgubsu periode 2018-2023. Penulis Amin (2017) menyebut bahwa antara Pasangan Calon dan bos-bos Pemuda Pancasila di Sumatera Utara membentuk dan menjadi jaringan baru patronase (*new patronage networks*) lewat Pilkada Gubernur. Bahkan Tans (2011) lewat tesisnya menggambarkan betapa rusaknya demokrasi politik lokal di tiga kabupaten di Provinsi Sumatera Utara. Kerusakan itu terjadi karena panggung politik lokal diisi oleh para mafia (*mafias*) yang menjadi mesin (*machines*) sekaligus mobilisasi (*mobilization*) politik lokal untuk memperebutkan sumberdaya di tiga kabupaten dimaksud.

Apa yang tergambar lewat deskripsi di atas adalah betapa rusaknya tatanan demokrasi di tingkat lokal karena munculnya pemahaman-pemahaman politik etnik (*ethno politics*) yang ‘*babes*’ melalui pemekaran daerah maupun Pilkada. Pada akhirnya, demokrasi ditingkat lokal seperti Pemekaran Daerah ‘tidak semata-mata’ mencerminkan persoalan ‘percepatan pembangunan’ tentang apa yang diwacanakan melalui ‘*span of control*’ ataupun ‘*span of management*’ tetapi justru berbungkus primordialisme. Demikian juga Pilkada, pada akhirnya saluran aspirasi politik itu dimasuki para bos-bos lokal (*bossism*) maupun orang kuat lokal (*local strongmen*) entah itu *vrijman* ataupun pengusaha yang tidak memiliki pengalaman politik yang berdampak buruk pada demokrasi lokal.

⁹Mengapa kami sebut PP dan MPI di Sumatera Utara sebagai ‘Saudara Kandung’, karena kedua OKP ini dipimpin oleh ‘*Keluarga Shah Bersaudara*’ yakni abang beradik dari Haji Anif. Sebagian dari keluarga ini memimpin di OKP MPI dan sebagian lagi memimpin OKP PP.

Teoritisi seperti Hale (2008) telah mengingatkan bahwa politik etnik di negara-negara *Eurasia* (Eropa Timur) dan berbagai negara di belahan dunia justru berdampak pada gerakan separatis. Di Indonesia sebagaimana disebut Liddle (1970), etnisitas menjadi salah satu cara membentuk integrasi nasional. Hanya saja menurutnya, pemahaman yang *bablas* pada etnisitas itu akan berdampak buruk bagi demokrasi dan juga integrasi nasional. Hal senada juga disebut Hale (2004) bahwa etnisitas bukanlah sesuatu yang *given* (askriptif) atau alamiah, tetapi juga konstruksi yang bertujuan mencapai tujuan atau kepentingannya. Dengan demikian, Hale (2004) menyebut bahwa etnisitas adalah radar sosial (*social radar*) yakni referensi personal, sumber motivasi dan konstruksi sosial guna menilai dan memahami dunia sosial (*social world understanding*).

Karena itu, etnisitas seperti disebut Nordholt (2007) memberikan suatu pemahaman kuat bagi setiap individu karena didalamnya terdapat ideologi yang menumbuhkan kesetiaan dan juga loyalitas sesama anggota. Nordholt (2007) menulis sebagai berikut:

Etnisitas dapat dipahami sebagai ideologi perjuangan politik. Namun, etnisitas ternyata lebih dari sekedar ideologi. Etnisitas memberi perasaan yang sangat mendalam. Sekelumit sejarah mungkin bisa membantu menjelaskan...sama seperti nasionalisme, wacana yang berlandaskan etnisitas membuat orang membayangkan ikatan yang penuh kesetiaan sehingga menyerupai ikatan kekeluargaan yang dipenuhi emosi. Dengan begitu, orang diyakinkan untuk mempertaruhkan jiwanya dan membersihkan tanah mereka dari musuh-musuh yang jahat.

Menurut Hale (2002), etnisitas menjadi konsep yang penting untuk mengemukakan pengalaman empiris guna membantu mengetahui basis soliditas yang membentuk kemajuan pada teori-teori sosial khususnya tema etnisitas. Menurutnya, identitas (*identity*) dapat dilihat sebagai pengaturan terhadap '*personal points of reference*' (hal pokok referensi personal) yang mengendalikan masyarakat pada dunia sosial sesuai kebiasaannya. Melalui poin ini, konseptualisasi etnisitas membutuhkan penekanan pada kekuatan kebersamaan dan prediksi pada saat membuat penekanan premis teoritis pada sejumlah fenomena (gejala) politik. Namun demikian,

Hale (2002) menegaskan bahwa konseptualisasi etnisitas pada kehidupan politik tidak dapat disebut sebagai kategorisasi standar yang baik pada teori politik etnik. Kenyataan ini didasarkan pada pendefinisian ilmu politik yang tidak didasarkan pada semata-mata etnisitas, tetapi justru pada pemahaman luas politik yang melintasi etnisitas itu. Pada aspek lain, merujuk pada berbagai hasil penelitiannya, Hale (2002) menyebut bahwa konseptualisasi etnisitas dalam teori politik merupakan pelembagaan konstruksi-primordial (*reconstituted constructo-primordialism*).

Namun demikian, elemen 'primordial' bukanlah kelompok yang dipandang penting seperti '*ineffable*', '*permanent*' ataupun '*ancient*' tetapi justru: i) merupakan akar mekanisme psikologis guna memfasilitasi kategori sosial setiap kelompok individu, ii) merupakan nilai instrinsik yang menandai 'etnik' yang melembagakan perbedaan batas kelompok sekaligus menandai efek kausal yang independen menyangkut fenomena seperti kekerasan, dan iii) identifikasi etnik pada kenyataannya seperti '*old*' (kelampauan) menjadi dasar rujukan fenomena sosial yang terus terjadi antara dua kutub yang diasumsikan tidak permanen dan tergantung pada pelembagaan setiap kesempatan.

Dengan demikian, identitas adalah karakteristik yang inherent dengan situasi sosial seperti memproduksi kesadaran dan pemahaman, secara tetap dan instrinsik mengubah lingkungan yang terus berubah, dan secara kritis di manipulasi cermat oleh elit guna pengidentifikasian individu. Pada akhirnya, karakteristik identitas sebagai inti pokok pengaturan referensi personal bagi individu ialah navigasi kepastian dunia sosial. Sekaligus juga untuk memposisikan '*uncertainty-reduction*' sebagai motif utama terhadap pengendalian teknik sejalan dengan kerangka teoritis yang menjanjikan perluasan ilmu sosial.

Kajian-kajian tentang etnopolitik pada masyarakat majemuk di *Eurasia* ataupun *Eastern Europe* seperti dilakukan Hale (2008) ataupun Stroschein (2012) memastikan bahwa transisi demokrasi di kawasan itu tidak dapat dipisahkan dari *ethnic politics*. Etnik politik di kawasan itu, dilakukan mengemas etnik guna membentuk negara-negara baru (*forming new state*) seperti terjadi pada negara-negara eks USSR. Kajian serupa di wilayah *Eurasia* muncul dari George

(2009) terutama di Rusia dan Georgia. Menurut penulis ini, separatisme yang terjadi di Rusia tidak lain adalah bermula dari politik etnik. Etnik yang di politisasi kemudian di mobilisasi guna meraih kepentingannya yaitu membentuk negara-negara baru. Karena itu, kehidupan politik di negara itu cenderung memperlihatkan arah politik kepada politik separatisme.

Penulis seperti Dragojevic (2014) dalam kajiannya tentang politik dengan ikatan-ikatan sosial khususnya bagi kaum migran di Serbia di kawasan *Southeast European* menunjukkan bahwa kaum migran memiliki ikatan-ikatan sosial dengan kampung halamannya (*homeland*). Disebut bahwa, pendatang (*imigrants*) Bosnia, Herzegovina, Kroasia dan Yugoslavia di Serbia menunjukkan identitas etnik dan agama kepada identitas mayoritas (dominan). Cara demikian dilakukan sejalan dengan migrasi pada era kulminasi tajam yang relevan dengan kondisi sosial di negara itu yang tidak memungkinkan munculnya identitas baru.

Namun, identitas sosial kaum migrant selalu menunjukkan korelasi dengan kampung halamannya masing-masing. Identifikasi dengan kampung halaman ini muncul sejalan dengan berbagai alasan yang memungkinkan pendefinisian identitas itu melalui faktor perbedaan agama dan etnik maupun masyarakat lokal dan imigran. Kenyataan sama terjadi di India meskipun tidak sampai pada separatisme seperti di Eropa Timur. Seperti dijelaskan Chandra (2004), di negara ini partai-partai berbasis etnik mengalami kesuksesan guna mendudukan wakil-wakilnya yang dibentuk lewat patronase dengan kepala-kepala suku.

Menurut Jackson and Liederman (2015), etnisitas melampaui ruang dan waktu serta menjadi kekuatan guna membentuk dan memberi batas-batas pada masyarakat. Penegasan batas-batas antara masyarakat itu dapat dilakukan melalui pemberian batas simbolik secara geografis dan fisik, ataupun penegasan batas secara sosioekonomik dan politik. Menurut kedua penulis ini, penegasan batas-batas itu pada akhirnya berdampak pada nasionalisme sejalan dengan konstruksi dan revitalisasi identitas etnik. Pendapat ini sejalan dengan pernyataan Malesevic (2006) bahwa identitas adalah idiologi. Lain lagi menurut Birnir (2007) dengan melihat kenyataan

di Hongaria dan Rumania bahwa etnisitas menjadi satu saluran politik yang dilakukan lewat mekanisme *electoral politics*.

Di negara seperti Irlandia Utara sebagaimana dijelaskan Murtagh (2002), politik etnik di kawasan itu dimaksudkan sebagai politik teritori (*politics of territory*) yang dilakukan melalui kebijakan dan pemisahan (*segregation*). Penulis seperti Pearson (2001) juga menyebut bahwa etnisitas menjadi salah satu tema bagi pemukim pendatang seperti China berhadapan dengan orang Indian, Aborigin dan Maori di Australasia. Kajian Brown (1994) tentang negara dan politik etnik di *Southeast Asia* sangat penting terutama untuk dua tujuan yakni: penjelasan tentang variasi-variasi politik etnik di dalam negara, dan mengeksplor implikasi etnisitas terhadap model negara.

Menurutnya, ideologi etnik dan relasi negara etnik menjadi kesimpulan utama yang muncul karena penekanan pada etnik. Kenyataan ini sejalan dengan adanya *common cultural, historical or geopolitical circumstances* yang diproduksi sebagai pembeda karakter yang disebarkan kepada masyarakat di dalam negara. Karena itu, negara-negara di *Southeast Asia* memiliki keunikan masing-masing yang disebabkan domain politik etnik. Menurut Hale (2002) etnisitas menjadi faktor penting dalam politik. Etnisitas memainkan peranan pada setiap apapun mulai dari perang sipil (*civil wars*) hingga pembangunan ekonomi (*economic development*).

Etnisitas tidak saja menyoal tentang konsensus yang terbentuk dari efek etnisitas itu, tetapi menyangkut pertanyaan mendasar yakni: *hal apa yang terutama dari etnisitas itu?* Bagi sebagian sarjana sosial, etnisitas dipandang sebagai *emotionladen feeling of belonging or attachment to a particular kind of group*. Bagi sebagian sarjana sosial lainnya menyebut bahwa etnisitas adalah *it is embeddedness in a web of significant symbols*. Bagi sebagian sarjana lainnya, etnisitas adalah *it is a social perceptual construct and a choice to be made*. Demikian pula bagi sebagian sarjana sosial mengklaim bahwa etnisitas adalah *it is a biological survival instinct based on nepotism*. Namun demikian, tidak sedikit pula yang menyebut tentang etnisitas yang kerab menyatu dengan politik yakni bahwa etnisitas sangat berperan menentukan perilaku politik yang dimaksudkan guna mencapai tujuan-tujuan politisnya. Etnisitas mengandung identitas yang sekaligus berfungsi sebagai ideologi.

Etnisitas dapat dipandang dari dua perspektif, yaitu: i) *primordialism*, dan ii) *constructivism* atau sering disebut '*circumstantialism*' ataupun '*instrumentalism*'. Pada naskah ini, kami menyebut kedua perspektif ini dengan *primordialism* dan *constructivism*. Para penganut perspektif primordialisme atau primordialist memandang bahwa kelompok etnik (*ethnic group*) memiliki karakter khusus dalam masyarakat. Dalam setiap karakter itu, terdapat pembatasan antar kelompok yang tidak dapat dirubah sepanjang waktu.

Setiap kelompok memiliki atribut khusus seperti kultur, tradisi, sejarah, *physical traits*, *language repertoires*, agama dan sebagainya yang tidak dapat dirubah dan terdapat permanen dan diwariskan dalam kelompok. Relasi dalam keluarga luas menjadikan etnisitas sebagai dasar relasi kelompok yang dapat tumbuh karena adanya kuasa emosional. Para Primordialist menyebut bahwa etnisitas adalah *instead, one can certainly point to a period in time during which both groups and stones were created*. Kenyataan seperti ini menyebut bahwa kelompok etnik adalah sesuatu yang sudah ditandai dalam gen. Menurut van Evera (1995), etnisitas sekali dibentuk maka kelompok terus berkembang dan dikembangkan secara kuat.

Menurut Shils (1957) etnisitas adalah keterikatan kelompok dalam masyarakat yang terbentuk alamiah yang didasarkan pada kesamaan referensi yang biasanya terbentuk melalui *a few hard-core believers*. Pendapat ini sama seperti yang dikemukakan Geertz (1967) bahwa etnisitas yang memuat identitas adalah sesuatu yang '*givens*, askriptif dan permanen yang terbentuk sebagai cara membedakannya dengan yang lain. Penulis lain seperti Van den Berghe (1981; 1995) menyebutkan bahwa etnisitas didasarkan pada aspek biologis yang menyebut bahwa manusia *have evolved a nepotism instinct since nepotism, serves to enhance the prospects of group survival over evolutionary history*. Perasaan ini terbentuk sejalan dengan ciri-ciri fisik yang membedakan setiap orang dalam kelompok-kelompok masyarakat.

Bagi penganut paham konstruksi, etnisitas dipandang sebagai penampakan dari sebuah struktur. Kajian Barth (1969) dan Gellner (1983) menyebut bahwa kelompok etnik bukanlah elemen khusus dari budaya atau kekerabatan yang berbeda dari kelompok, tetapi

pada faktanya adalah eksistensi yang dipersepsikan dengan cara memberi batas-batas etniknya. Kriteria anggota dan keanggotaan kelompok etnik dapat saja berubah sepanjang waktu yakni datang dan pergi, ataupun mengembangkan sebuah tradisi dan cara hidup, tetapi kelompok etnik itu tidak dapat mengembangkan struktur sosial hidupnya. Sama seperti Barth, para *constructivist* lainnya memandang bahwa proses modernisasi ataupun kebijakan negara dapat memainkan perannya guna membentuk kelompok yang sebelumnya tidak pernah ada.

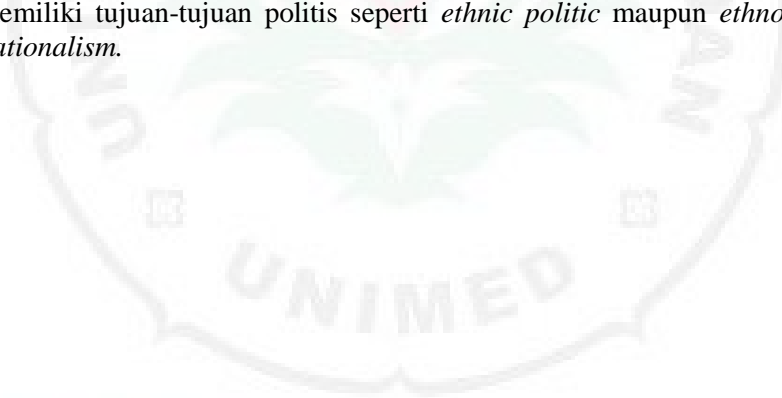
Kelompok etnik menurut mereka ini adalah kekhususan yang didapat dari masa lalu dan kemudian menjadi fenomena masa sekarang. Menurut Anderson (1983), memandang kelompok etnik adalah melihat identitas yang *enduring once created*. Karena itu, identitas menurut Royce (1983) ataupun Brass (1997) tidak pernah terkunci rapat (*locked in*) dan manusia senantiasa selalu ingin merubah subjek-subjek penting elemen kebudayaannya (biaya, keterampilan, fisik maupun *endowments* dan lain-lain). Karena itu, identitas selalu tumpang terbuka sejalan dengan kemungkinan yang dapat dicapai dengan cara memanipulasi identitas etniknya. Cara ini menjadi relevan dalam etnik politik (*ethno-politics*).

Selain dua perspektif diatas, sebagian sarjana ada juga yang mensintetiskan pandangan primordial dan konstruktif yang biasanya dilakukan sebagai penjelasan terhadap perilaku manusia (*explaining human behavior*). Kajian Laitin (1986; 1998) menyebut adanya '*janus-faced*' yakni penggabungan elemen primordial dan mengonstruksi elemen identitas yang fleksibel dan manipulatif. Penulis seperti Scott (1990) melihat bahwa identitas adalah primordialisme yang menghubungkan konstruksi penting, atau tergantung pada sesuatu pada kelompok yang menunjuk pada '*opposition*'.

Sejalan dengan itu, Nagata (1981) melihat faktor situasi menjadi dasar bagaimana dan mengapa aspek 'keprimordialan' itu terus dibagikan yakni untuk menerima primordialisme untuk tujuan mendefenisikan anggota dan bukan anggota kelompok. Demikian pula Smith (2000) yang menyebut adanya '*developed their own labels*' yakni sebagai "*ethnosymbolism*," yang direfleksikan sebagai penanda antara simbol pemersatu di masa lalu dan masa kini guna

mengembangkan kelompoknya dimana perbedaan terus diproduksi sepanjang waktu.

Jadi, etnisitas menjadi objek kajian yang menarik perhatian tinggi bagi sejumlah sarjana sosial. Ia tidak dimonopoli ilmu pengetahuan tertentu saja, seperti psikologi, sosiologi, antropologi, dan sejarah tetapi juga menjadi lapangann kajian ilmu politik. Kenyataan seperti ini terjadi karena etnisitas dapat saja menjadi idiologi ataupun dasar dan faktor yang mempersatukan orang. Dari etnisitas itu, kemudian ia menjadi cara pandang, radar sosial guna membentuk perilaku yang sesuai dengan tujuan-tujuannya. Pada tahap seperti ini, etnisitas yang sarat dengan identitas dapat dijadikan sebagai alat (mobilisasi) untuk mencapai tujuan-tujuan bernuansa politik. Dengan cara pandang seperti ini, maka perspektif melihat etnisitas seperti *primordialime*, *konstruktivisme* maupun *constructo-primordialist* (kombinatif) memiliki tujuan-tujuan politis seperti *ethnic politic* maupun *ethno-nationalism*.





THE
Character Building
UNIVERSITY

BAB IV

BATAK DAN MELAYU:

Homogenisasi etnisitas dan penarikan diri

Kelompok etnik di Sumatera Utara dibedakan berdasarkan asal usulnya. Yang pertama disebut ethnic host (tuan rumah) seperti Angkola, Karo, Pakpak, Nias, Mandailing, Melayu, Simalungun dan Toba. Selanjutnya adalah imigrant ethnic seperti Jawa, Tionghoa, India, Minangkabau, Aceh, Arab, Banjar, dan lain-lain. Penyebutan seperti ini sudah dicatat dalam literatur antropologi dan terus dirujuk hingga dewasa ini (Bangun, 1984; Koentjaraningrat, 1984). Suatu etnik yang bermukim di pegunungan Panyabungan, Mandailing yakni etnik Lubu (suku Siladang) tidak pernah dicatat dalam referensi antropologi itu. Menyoal ethnic host, terdapat identitas kabur (evasive identity) dari kesatuan yang digambarkan. Kedua identitas yakni 'Batak dan Melayu' adalah ciptaan orang luar dan sangat tidak dimengerti. Siapakah 'Batak' yang sesungguhnya dan dimanakah mereka berada?. Demikian pula, siapakah Melayu di Langkat, Binjai, Medan, Deliserdang atau Tebingtinggi? (Pardede, 1975; Perret, 2010; Anderson, 1971; Marsden, 2008),

A. Pendahuluan

Literatur antropologi Indonesia kadung mencatat adanya kelompok etnik (*ethnic group*) bernama 'Batak'. Disebutkan bahwa, terdapat 6 sub-etnik yang dipersamakan dengan kelompok dimaksud (Bangun, 1984; Koentjaraningrat, 1984). Penulisan seperti ini tidaklah lazim dalam tradisi antropologi. Etnografi sebagai metode antropologi tidak mengenal adanya sub-etnik, tetapi yang ada hanyalah 'kelompok etnik'. Setiap kelompok etnik memiliki identitas etniknya yang memungkinkan adanya varian-varian perbedaan atribut kultural di internal etniknya.

Demikian pula Melayu, literatur antropologi kadung mencatat bahwa identitas ini menunjuk pada homogenitas bagi 'kelompok beragama Islam, berbahasa Melayu dan beradat Melayu. Defenisi seperti sangat kabur. Bagaimana dengan Jamiah Batak Islam Indonesia?, apakah mereka Melayu padahal sudah mencantumkan

kata 'Batak'. Bagaimanapula dengan Ikatan Keluarga Islam Simalungun (IKEIS)?. Apakah mereka itu Melayu atau Simalungun?. Persoalan ini belum lagi menyoal tentang siapakah Melayu di Langkat dan Binjai ataupun di Medan?. Menurut Perret (2010), Melayu di ketiga wilayah ini adalah orang Karo yang menganut agama Islam. Selanjutnya, siapakah Melayu di Deliserdang, Tebingtinggi, Serdangbedagai dan Batubara?. Menurut Perret (2010), Melayu di keempat daerah ini adalah orang Karo dan Simalungun yang menganut agama Islam.

Terdapat kekeliruan atau percisnya ketidaktepatan kategorisasi kelompok etnik di Sumatera Utara terutama menyoal '*Batak dan Melayu*'¹⁰. Ketidaktepatan itu menyangkut homogenisasi masyarakat pedalaman (*inland society*) menjadi satu kategori yang disebut '*Batak*' maupun kategorisasi masyarakat pesisir (*coastal society*) yang disebut '*Malay*'. Harus dipahami bahwa, kedua konsep itu tidak dimaksudkan menyebut kelompok etnik (*ethnic grup*) tetapi justru menunjuk pada karakteristik umum pemukim di pedalaman (*inland*) maupun di pesisir (*coastal*). Pertanyaan kritis yang harus dijawab adalah menyoal keanggotaan dan dasar kontruksi kedua kategori itu: siapakah sesungguhnya anggota masyarakat '*Batak dan Melayu*' itu, dan atas dasar apakah kedua kategorisasi ini dikonstruksi?. Bukankah konsep '*Batak dan Melayu*' adalah pelabelan yang kabur (*evasive identity*) pada saat dipergunakan menunjuk pada populasi yang diseragamkan pada kedua konsep itu?.

Satu hal lagi, merujuk pada Perret (2010), suatu kelompok masyarakat yang berada di pegunungan Bukit Barisan di utara Panyabungan Mandailing Natal, yang disebut dengan '*Orang Lubu*' atau '*orang Siladang*' tidak termasuk pada kedua kategori ini. Bahkan, dalam literatur Antropologi Indonesia termasuk di Sumatera

¹⁰Kedua konsep ini muncul bersamaan pada abad-15 pada tulisan-tulisan etnograf asing yang berkunjung ke Sumatra bagian utara. Untuk pertama sekali, konsep '*Batak*' (yang disebut *Bata*, *Battak*, *Battas*, *Batech*) muncul pada tulisan Pires (1940) maupun Pinto (1991) untuk menyebut masyarakat yang bermukim di pedalaman Aceh dan Sumatra Utara. Sedangkan '*Malay*' disebut Polo (1958) untuk menyebut masyarakat pemukim di pesisir pantai. Riwayat perjalanan etnograf asing ke Sumatra bagian utara telah dikompilasi Reid tahun 1995.

Utara sendiri, keberadaan kelompok masyarakat ini jarang sekali disebutkan. *Padahal*, merujuk pada sumber Belanda seperti Kremer (1912) dan *Adatrechtbundel* (1919), masyarakat *Loeboes (Lubu)* bermukim di Padanglawas dan Mandailing. Pada tahun 1891, populasinya mencapai 2.033 jiwa. Pada tahun 1984 populasinya hanya 1.600 jiwa (Butar-butar, Abubakar dan Damanik, 1984) sedang tahun 2008 populasinya mencapai 2.011 jiwa (Sinar dan Tou, 2008).

Di Sumatera Utara terdapat 8 kelompok etnik yakni Melayu, Simalungun, Toba, Mandailing, Angkola, Pakpak, Karo, dan Nias sebagai etnik tuan rumah (*host ethnic*). Kelompok etnik ini sudah bermukim di Sumatra Utara sebagaimana dicatat Marsden (2008) dan Anderson (1971) jauh sebelum periode kolonialisme. Sedangkan orang Jawa, Tionghoa, India, Arab, Aceh, Minangkabau dan lain-lain adalah masyarakat pendatang (*migrant ethnic*). Kedatangan kelompok ini ke Sumatera Utara, erat kaitanya dengan periode perkebunan milik kolonial sejak 17 Juli 1863 (Damanik, 2016; Pelzer, 1985; Breman, 1992, Stoler, 2006). Etnik ‘Batak’ sebagaimana disebut Bangun (1980) disebut terdiri dari sub-etnik yakni Mandailing, Simalungun, Toba, Karo, Pakpak dan Angkola, sedangkan etnik Melayu adalah terutama orang Simalungun dan Karo yang menganut agama Islam (Perret, 2010). Belakangan, pada tahun 2004, Syamsul Arifin yang pada waktu itu menjabat Gubernur Sumatera Utara menetapkan ‘etnik Pesisir Tapanuli Tengah’ sebagai etnik tuan rumah ke-9 di Sumatera Utara¹¹.

Kekeliruan lain menyoal tentang adanya konsep-konsep penyebutan masyarakat seperti: orang *Jehe* dan orang *Gugung* pada etnik Karo (Brahmoputro, 1980), orang *Jahe-jahe* atau orang *maya-maya* pada orang Simalungun (Damanik, 2017), ataupun orang *Padangbolak* di Mandailing, orang *Pardimbanan* di Asahan (Anderson, 1971), orang Silindung, orang Samosir dan orang

¹¹Hingga kini nama ‘*Etnik Pesisir Tapanuli Tengah*’ tidak tercatat dalam literatur antropologi Indonesia, tetapi penetapan itu adalah bentuk kontruksi yang bernada politik serta mengundang polemik. Siapa yang disebut dengan anggota etnik ini sungguh membingungkan, karena di dalamnya terdapat orang Toba, Nias, dan Minangkabau yang menyatu dan membentuk bahasa pesisir serta sejumlah atribut hasil dari proses akulturasi yang terjadi.

Humbang di Toba (Meerwaldt, 1894; Marsden, 2008), orang *Boang* di Singkil pada etnik Aceh Singkil (Agustono, 2010; Damanik, 2016, Berutu, 1994). Meskipun memiliki perbedaan mencolok, tetapi literatur antropologi Indonesia ‘kadung’ telah mencatat bahwa orang *Jehe* dan *Gugung* disatukan sebagai etnik Karo, orang *Jahe-jahe* atau *Maya-maya* dipersatukan sebagai etnik Simalungun, orang *Padangbolak* disatukan menjadi etnik Mandailing, orang *Pardimbanan* dipersatukan menjadi etnik Melayu, orang *Silindung*, *Samosir* dan *Humbang* dipersatukan menjadi etnik Toba, orang *Boang* disebut menjadi etnik Aceh Singkil. Penggabungan etnisitas seperti ini didasarkan pada ‘agama’ dan ‘kultur’ yang baru terjadi pada periode kolonialisme (Joustra, 1909; 1910 dan Westenberg, 1891; 1897).

Demikian halnya penyeragaman etnik ‘*Melayu*’ di Sumatera Utara. Bila mendasarkan diri pada tulisan etnograf, maka sebenarnya konsep inipun tidak dimaksudkan sebagai penyebutan nama etnik, tetapi justru sebagai ciri khas masyarakat yang bermukim di pesisir (tepi pantai) dan sudah memeluk Islam. Karena itu, masyarakat di sepanjang pantai Lhokseumawe sebagaimana disebut Pires (1944) tahun 1515 adalah ‘*Melayu*’. Hal sama disebut Polo tahun 1290-an bahwa pemukim di tepi pantai Sumatra bagian utara adalah ‘*Melayu*’. Sejumlah penulis pada periode abad ke-13 hingga 19 masehi menyebut masyarakat pemukim di pesisir adalah ‘*Melayu*’, sedangkan di pegunungan adalah ‘*Batak*’ (Reid, 1995). Penulis seperti Sinar (1986; 2006) menyebut bahwa masyarakat di Langkat, Binjai, Deli, Serdang, Asahan, Batubara, Labuhanbatu bahkan di Riau adalah Melayu. Kenyataan sama dilakukan penulis Lah Husny (1978), Said (1961), Pelly (2015) dan lain-lain.

Penyeragaman sebagai ‘*Melayu*’ di Sumatera Utara memunculkan pertanyaan krusial tentang keterhubungannya dengan Melayu di Riau, Kalimantan, Sulawesi ataupun di Malaysia sekalipun. Di Kalimantan misalnya, mereka dapat mengidentifikasi *origin* (asal muasal) etniknya sebagai etnik Iban ataupun Banjar walaupun menyebut diri Melayu. Demikian halnya di Sulawesi dimana etnik Melayu disana dapat menyebut identifikasi *origin* etniknya seperti Mandar dan Bugis dan lain-lain. Melayu di Sumatera Utara tak

ubahnya seperti Melayu di Riau ataupun Malaysia yang tidak dapat menunjuk '*origin*' etniknya.

Berangkat dari persoalan di atas, naskah ini ditulis sebagai cara menolak penyeragaman kelompok etnik di Sumatera Utara. Bagaimanapun juga, penyeragaman itu telah mengingkari keberagaman (kebhinekaan) etnik di Sumatera Utara apalagi dibandingkan dengan hasil-hasil penelitian mutakhir. Karena itu, penyeragaman etnik terutama 'Batak dan Melayu' adalah pelabelan dari luar sebagai identitas yang kabur (*evasive identity*). Demikian halnya dalam suasana desentralisasi dewasa ini, persoalan etnisitas tidak hanya terjadi di Sumatera Utara tetapi hampir seluruh Indonesia. *Alih-alih* menuntut *recognition*, tetapi kerap berbalut *interest* baik pada *election* maupun Pemekaran Daerah. Harus diakui bahwa penyeragaman itu tidak serta merta menjawab permasalahan tentang kelompok etnik (*ethnic group*) di wilayah yang *plurall and multiculture society* ini, tetapi justru membangkitkan suasana etnisitas yang dapat berujung *eksplosif*.

B. Batak dan Melayu di Sumatera Utara

Sejumlah penulis tidak bisa melepaskan diri dari kontruksi kelompok etnik 'Batak dan Melayu' warisan etnograf dan kolonial. Sebut saja puluhan penulis dengan subjek '*Batak*' seperti Viner (1980), Smith dan Kipp (1983), Bruner (1961), Cunningham (1958), Castels (2002), Parkin (1978), Singarimbun (1975), Bruner (1961), Liddle (1970), Tarigan (1974; 1975), Simanjuntak (2002), Pedersen (1969), Oudemans (1973), Hasselgren (2008), Aritonang (1988), Clauss (1982), Hutauruk (1993), Jansen (2003), Penny (1964), Kozok (1999) dan lain-lain.

Para penulis ini 'meniru' kebiasaan menulis para etnograf atau penulis terdahulu yang menyeragamkan '*Batak*' terutama Loeb (1981), Hutagalung (1991), Vergouwen (1986), dan Lumbantobing (1957). Kemudian, sejumlah penulis Toba mencoba merekonstruksi '*penyeragaman Batak*' seperti ditulis Hutagalung (1991) yang diterbitkan pertama sekali tahun 1926 serta diulang Vergouwen (1986) yang diterbitkan tahun 1935. Para penulis seperti ini adalah seperti Lumbantobing (1957) pada saat menulis tentang *Sisingamangaraja I-XII*, Gultom (1992) saat menulis tentang

Dalihan Na Tolu, Situmorang (2004) pada saat menulis *Toba Na Sae*, Sijabat (1982) pada saat menulis *Sisingamangaraja*, Simanjuntak (1977) pada saat menulis *Sejarah Batak*, Siahaan (1964) saat menulis *Sedjarah Kebudayaan Batak* maupun Harahap (1960) yang menulis *Perihal Bangso Batak*, dan lain-lain. Tampaknya mereka ini sepertinya sudah terdoktrin bahwa 'Batak' adalah seragam seperti sediakala ditulis.

Mereka ini mengabaikan perbedaan-perbedaan antar etnik 'Batak' seperti ditulis Marsden (2008) yang terbit pertama kali tahun 1778 ataupun Anderson (1971) yang terbit pertama kali tahun 1826. Mereka juga mengabaikan tulisan Viner (1980) ataupun Vorhoove (1929; 1955) yang membedakan 'etnik Batak' dari segi lingustik maupun organisasi sosialnya. Mereka juga mengabaikan tulisan Pires (1944) yang menyebut bahwa 'Tanah Batak' tahun 1515 berada pantai timur Sumatra bagian utara diantara *Aru* (Medan) dan Lhokseumawe, atau juga tulisan Pinto (1991) yang menyebut bahwa 'Tanah Batak' tahun 1539 berada di pantai Barat Sumatra bagian utara dengan ibukota *Panaju*. Bahkan, 'Tanah Batak' pernah mencakup wilayah Labuhanbatu, Kisaran dan Asahan seperti tampak pada peta Barned (1912). 'Tanah Batak' sebagai suatu daerah administratif, baru terbentuk pada tahun 1842 ketika dibentuk *afdeeling Bataklanden* pada Gubernurnemen Sumatra Barat dengan ibukota Padang. Kemudian, sejak tahun 1887 dibentuk *afdeeling Bataklanden* dan menjadi salah satu wilayah di Karasidenan Tapanuli yang dibentuk tahun 1915 (Castels, 2002).

Barangkali, yang ingin dicapai adalah membentuk 'Batak diaspora' seperti dilakukan Hutagalung (1991) tahun 1926 yang kemudian diikuti Vergouwen (1986) tahun 1935. Hutagalung adalah penulis bombastis. Dalam karyanya berjudul: *Pustaka Tarombo dohot Turi-turian ni Bangso Batak*, ia menyebut bahwa muasal orang 'Batak' berasal dari Pusuk Buhit yang berdiaspora hingga ke Simalungun, Mandailing, Karo, Pakpak, Angkola bahkan ke Gayo serta Nias. Di katakan juga bahwa, pada saat *Siraja Batak* dilahirkan, lalu membentuk pemukiman awal di Sianjur Mula-mula (Situmorang, 2004). Namun, hasil ekskavasi di kampung dimaksud, pentarikan yang diperoleh berdasarkan *carbon dating* merujuk pada angka tahun 600 (+400) tahun yang lalu. Artinya, kampung

dimaksud baru dihuni sejak abad 16 dan paling lama pada abad 11 masehi (Wiradyana, 2014).

Tampaknya, pola penulisan demikian membuat Bangun (1980) menyebut bahwa 'Batak' adalah etnik sedangkan 6 kelompok yang diseragamkan itu disebut sub-etnik. Sebagai catatan bahwa, dalam literatur antropologi tidak dikenal istilah 'sub-etnik' (sub-suku) melainkan hanya 'etnik' (suku). Sumber seperti Bangun (1980) ini kemudian di edit Koenjtaraningrat (1980) dalam bukunya *Masyarakat dan Kebudayaan di Indonesia*. Buku ini, menjadi semacam landasan hukum yuridis bahwa 'Etnik Batak' di Sumatera Utara terdiri dari subetnik yang dipersamakan itu. Sebenarnya, konsep 'Batak' pada sumber-sumber etnograf itu tidak merujuk pada nama etnik tetapi justru pada karakter masyarakat yang disebut belum beragama atau pagan dan cenderung bermukim di pedalaman (*inland*).

Penulis seperti Reid (2009) telah menyebut bahwa sejak tahun 1926, orang Toba melakukan 'pembatakan diri' dan bangga dengan sebutan itu. Pendapat Reid (2009) ini sejalan dengan pernyataan Pardede (1975) yang menyebut bahwa 'Tanah Batak' dan 'Orang Batak' adalah ciptaan orang asing (*die Begriffe Batakland und Batakvolk wurden von Auslander gepraght*). Perbedaan mencolok ke-enam etnik yang diseragamkan dalam label 'Batak' seperti disebut Viner (1980) tampak pada bahasa ataupun dialek serta struktur sosialnya. Viner (1980) menyebut: *these different Batak peoples speak closely related languages that can be arranged into two mutually unintelligible groupings*. Struktur sosialnya didasarkan pada patrilineal dengan *cross-cousin marriage* dimana setiap individu mengkategorikan diri terhadap *agnates* seperti *wife-givers* maupun *wife receivers*.

Menyoal bahasa misalnya, Vorhoeve (1929; 1955) telah menyebut perbedaan diantara 6 (enam) etnik 'Batak' yang terbagi dalam: bahasa Karo, Bahasa Pakpak, Bahasa Toba, bahasa Angkola, bahasa Mandailing dan bahasa Timur (Simalungun). Bahasa-bahasa ini menurut Vorhoeve (1929; 1955) dibagi ke dalam kelompok utara yakni Karo, Alas, Pakpak dengan subdialek Kelasén, Simsim, Pegagan dan Boang; kelompok selatan terdiri dari Toba, Angkola dan Mandailing, dan kelompok tengah terdiri dari bahasa

Simalungun. Kemudian, dari pengelompokan ini, dibentuk tiga kelompok bahasa utama, yakni bahasa kelompok selatan yang terdiri dari Mandailing, Angkola dan Toba, bahasa Pakpak dan Karo di utara dan bahasa Simalungun di Timurlaut.

Menyoal penampilan fisik, pakaian dan adat istiadat, Anderson (1971) pada kunjungannya tahun 1823 menyebut terdapat perbedaan mencolok pada orang Karo, Simalungun, Toba dan Melayu. Demikian pula Loeb (1991) membedakan warna nasional Karo yakni biru dan warna nasional Toba yakni coklat. Perbedaan lainnya tampak pada 'agama' yang masing-masing etnik memiliki sistem kepercayaan khusus dan tersendiri. Perret (2010) juga menyebut bahwa penelitian pada manuskrip-manuskrip kuno diantara etnik 'Batak' itu tidak pernah menuliskan atau mencatatkan konsep 'Batak'. Hal ini berarti bahwa sesungguhnya konsep itu adalah diberikan orang lain yaitu para etnograf yang memotret masyarakat Sumatra bagian utara dari langit.

Lebih lanjut, merujuk Castels (2001), selain Simalungun maka tak satupun diantara kelompok etnik yang diseragamkan dengan 'Batak' itu memiliki sistem organisasi sosial politik bernegara bercorak monarhis (*stateless*). Selanjutnya, Kipp (1983) menyebut bahwa setiap etnik 'Batak' yang diseragamkan itu memiliki keunikan tersendiri:

each Batak society has a unique shape. Toba keep extended written genealogies and erect ostentations monument to their ancestors. In contrast, Karo emphasize affinity, the dominance-subordination of the wife givers/wife receiver relationships, and seldom know their ancestors beyond three or four generations. In between these, apparently in social structure as well as geography, lie the Pakpak.

Diantara kedua kecenderungan ini, etnik Pakpak lebih mengedepankan geografisnya (teritorial) disebut dengan *suak* (subkultur) yakni kesatuan teritorial berdasarkan lima sub-etnik Pakpak (*Pakpak silima suak*) dan kurang memperdulikan ansestornya. Etnik Simalungun cenderung menekankan pada kesatuan teritorial marga dan kurang memperhatikan *ancestor*-nya. Sama halnya dengan Mandailing yang menjadikan marga (*clan*)

sebagai basis interaksi dan perkawinannya, tetapi tidak memperdulikan *ancestor*-nya. Perbedaan lain tampak pada sistem marga (klan) yang jauh lebih rumit pada etnik Toba dibanding Karo, Simalungun, Pakpak, Mandailing dan Angkola. Selain itu, perbedaan lain yang lebih mencolok tampak seperti penggambaran sikap yang dilakukan Joustra (1910) sebagai berikut:

Orang Karo mempunyai sikap dan cara berbicara yang lebih tenang, lebih halus daripada orang Toba. Meskipun orang Karo bisa cepat menjadi agresif juga, tetapi ia lebih dapat menahan diri. Ia kurang berani dan terutama jauh lebih rajin [...] Mereka (orang Simalungun) lebih tenang dalam berbicara dan bertindak dibandingkan dengan orang Toba yang lebih kasar [...]. Berbeda dengan orang Karo, Angkola dan Mandailing, orang Toba tidak dapat menahan diri. Akan tetapi, berbeda dari kelompok lain dari segi sifat berprakarsa dan semangat yang menyala-nyala. Perlu dicatat juga bahwa mereka haus belajar.

Demikian halnya Melayu Sumatera Utara. Siapakah keanggotaan etnik Melayu itu?. Walaupun mereka menyebut satu kaum misalnya, tetapi orang Melayu di Deli tidak mau dipersamakan dengan Melayu Langkat, Serdang, Batubara, Asahan maupun Labuhanbatu. Demikian sebaliknya. Tentu saja, penolakan akan muncul apabila Melayu Sumatera Utara dipersamakan dengan Melayu Riau, Melayu Bugis, Melayu Iban apalagi Melayu Malaysia. Sebenarnya, mereka ini cukup berbeda dalam hal batasan objektif seperti disebut Royce (1983). Demikian pula mereka berbeda secara subjektif seperti penolakan Melayu Deli yang dipersamakan dengan Melayu Langkat itu.

Sejumlah penelitian terbaru sudah mencoba menolak penyebutan 'Melayu' sebagai etnik. Sejumlah penulis dapat disebut seperti Miksic (1979), McKinnon (1984), Milner (1978), Reid (1979), maupun Langenberg (1977) dan lain-lain. Bahkan, Perret (2010) secara tegas menyebut bahwa orang Melayu di Deli dan Langkat adalah orang Karo yang masuk Islam. Kenyataan ini tampak pada Guru Patimpus (didaulat sebagai pembuka Kampung Medan), *Datuk* Sunggal klan Surbakti, *Datuk* Brayon (klan Surbakti), *Datuk* Denai, *Datuk* Senembah, *Datuk* Kota Bangun dan lain-lain yang semuanya

adalah orang Karo. Demikian pula nama-nama kampung di Deli cenderung menunjukkan penyebutan *ala* Karo seperti Sukapiring, Sepuluhdua Kuta, Sunggal, Magosta, dan lain-lain.

Demikian halnya orang Melayu di Serdang berasal dari orang Simalungun dan Karo yang masuk Islam. Sejarah Serdang sebagaimana disebut Sinar (1981) tidak bisa lepas dari Simalungun yang berada di Dolog Silau. Selanjutnya, orang Melayu di Serdang Bedagei, Tebingtinggi, Batubara dan Asahan adalah orang Simalungun yang masuk Islam. Tebingtinggi misalnya, adalah sebuah wilayah yang dibuka pertama kali oleh Tuan Bandar Kajum Damanik, yang saat ini didaulat sebagai nama terminal di kota itu. Demikian pula banyak nama desa di Bedagei, Tebingtinggi hingga Asahan masih mencerminkan kental penamaan versi orang Simalungun. Bila cara berfikir Perret (2010) ini dilanjutkan maka orang Melayu di Labuhanbatu adalah orang Padangbolak yang memasuki kawasan itu sebelum masuknya Islam dan prakolonialisme.

Jika demikian, maka 'Melayu' di Sumatera Timurlaut sebagaimana disebut Perret (2010) adalah percampuran etnik asli (*origin*) seperti Karo dan Simalungun dengan budaya luar yang dibawa pedagang asing (*foreign traders*) yang beragama Islam di daerah pesisir. Daerah-daerah pertemuan ini disebut '*pertumbuhan*' (tempat ramai untuk berdagang dalam bahasa Karo) ataupun '*bandar*' (tempat ramai untuk berdagang secara terus menerus dalam bahasa Simalungun) adalah kawasan kosmopolit yang mengubah identitas asal ke suatu identitas baru yakni Melayu untuk menyatakan perbedaan diri dengan etnik asal sebelumnya.

Bila merujuk Perret (2010) disebut bahwa Islamisasi berlangsung setidaknya sejak abad ke-15, dan hubungan dengan tempat perdagangan lain di Semenanjung Melayu serta di bagian barat Nusantara, mempercepat sebuah ruang budaya di pesisir Timur yang mungkin berkembang dari sebuah kelompok kecil pendatang dari berbagai wilayah asal. Dalam ruang ini, setiap orang menjadi bagian dari sebuah ruang besar budaya Melayu yang bertumpu pada agama Islam, bahasa Melayu dan adat yang sama. Kelebihan menganut identitas baru ini bagi penduduk asli yaitu memperoleh kesempatan

mengolah tanah di negeri-negeri pesisir dan berperan sebagai perantara (*broker*) antara penduduk pedalaman dan pedagang asing.

Pada era kolonialisme, Belanda memperkenalkan batas-batas kewilayahan (administrasi) yang menurut Joustra (1909; 1910) maupun Westenberg (1891; 1897), Kroesen (1897) maupun Perret (2010) dibentuk melalui benteng alam dan benteng budaya serta agama. Menurut Perret (2010) pembentukan batas etnik dan batas administrasi dilakukan pada dua tahap: i) menetapkan wilayah koloni berdasarkan *topografi* (pegunungan), *sejarah* (gagasan tersingkirnya masyarakat ke pedalaman) dan *politik* (daerah-daerah merdeka yang belum terpengaruh), dan ii) memberikan isi (*content*) pada tipologi masyarakat yang dibentuk sekaligus menjadi dasar kebersatuan masyarakat. Pada tahap ini, secara tekun dicari ciri-ciri yang sama pada masing-masing area, kemudian secara implisit dipandang sebagai ekspresi kesadaran pemersatu yang mendasar.

Pembentukan daerah administrasi ini erat kaitannya dalam upaya mengontrol masyarakat. Ditempat-tempat administrasi yang dibentuk itu, ditempatkan struktur pemerintahan baru seperti *controleur*, asisten residen hingga residen. Disana ditempatkan pula garnizum militer serta polisi guna ‘memaksa’ *natives* tunduk pada aturan Pemerintah Kolonial. Singkatnya, kontruksi ‘kelompok masyarakat’¹² yakni ‘Batak dan Melayu’ didasarkan pada peta wilayah kolonial dengan mengacu pada topografi, sejarah dan politik berikut isi (*content*) pada satuan ‘kelompok masyarakat’ yang dibentuk. Namun demikian, penyeragaman itu tidak serta merta menjawab permasalahan tentang kelompok etnik (*ethnic group*) di wilayah yang *plurall and multicultural society* ini. Sebagaimana diakui Perret (2010) bahwa, sesungguhnya pembentukan ini mengabaikan ciri-ciri khusus ataupun perbedaan dari setiap

¹² Konsep ‘kelompok masyarakat’ lebih tepat disebut daripada ‘kelompok etnik’. Hal ini karena secara nyata, ‘Kelompok Masyarakat Pedalaman’ terdiri dari beberapa kelompok etnik seperti Toba, Mandailing, Angkola, Simalungun, Karo dan Pakpak. Sedangkan ‘Kelompok Masyarakat Pesisir’ yakni Melayu juga kurang tepat, karena Orang Karo di Langkat, Binjai dan Medan dikategorikan sebagai Melayu karena menganut Islam. Demikian pula orang Simalungun di Lima Puluh, Tebing Tinggi maupun Pagurawan disebut Melayu karena menganut agama Islam.

kelompok etnik yang digabung atau dibelah menjadi satu kelompok administratif.

Jika merujuk batasan kelompok etnik seperti dilakukan Koentjaraningrat (1999) maka kelompok etnik adalah golongan manusia yang terikat kesadaran dan identitas akan entitas kebudayaan sedang kesadaran dan identitas itu (tidak selalu) dikuatkan oleh bahasa'. Lebih lanjut, Naroll (1964) mendefinisikan kelompok etnik sebagai:

is largely biologically self perpetuating, ii) share fundamental culture values, realized in overt unity in cultural forms, iii) make up a field of communication and interaction, and iv) has a membership which identities It self and is identified by others, as constituting a category distingusable from other categories of the same order

Menurut Barth (1969), rumusan kelompok etnik seperti disebut Naroll (1964) diatas telah mendekati kondisi umum ethnografi yang empiris dan umum. Namun demikian, rumusan dimaksud mengabaikan faktor-faktor empiris tentang kontruksi kelompok etnik guna menjelaskan asal usul, struktur dan fungsi kelompok etnik. Karena itu, menurut Barth (1969) kelompok etnik dapat dikenali sebagai unit kebudayaan dan tatanan sosial. Sebagai unit kebudayaan, kelompok etnik dapat diamati dari: i) kelangsungan unit budaya, dan ii) adanya faktor yang mempengaruhi terbentuknya unit budaya. Sebaliknya, sebagai sebuah tatanan, kelompok etnik menunjukkan adanya kekhasan kelompok bersifat askriptif (*given*) yang dapat diperkirakan dari latar belakang asal usulnya.

Kenyataan di Sumatera Utara seperti disebut Perret (2010) misalnya, apabila menjelaskan kesadaran etnik (*ethnic consciousness*) hanya dengan mengajukan sekumpulan ciri-ciri yang sama, kenyataannya tidaklah menyakinkan. Keragu-raguan mengenai adanya ciri-ciri yang pernah dianggap sebagai ciri-ciri bersama antara populasi-populasi di pedalaman Sumatra bagian utara, masih ditambah lagi dengan petunjuk-petunjuk lain yang muncul dari sumber-sumber lokal. Atas dasar ini, ide kebersatuan politik populasi-populasi di pedalaman yang diganti dengan sebuah peta yang menunjukkan banyak 'puak' yang hidup berdampingan secara

otonom. Mosaik politik itu masih harus ditambah dengan keragaman ekonomi. Bahkan prinsip yang dianggap sebagai mendasar 'Tanah Batak' yaitu *Dalihan na Tolu*, yang bertumpu pada ikatan-ikatan khusus antara *marga* seorang, *marga* pemberi dan *marga* penerima perempuan, juga menyimpan sejumlah pengecualian. Kenyataannya, memang di satu sisi terdapat *marga-marga* yang endogam, sementara di sisi lain orang Melayu ikut terlibat dalam upacara-upacara adat di wilayah Simalungun di Serdang dan Bedagei. Damanik (2017) telah menunjukkan bahwa struktur sosial orang Simalungun bukan bersifat segitiga (*Dalihan Na Tolu*) tetapi berbentuk segilima (*pentagon*).

Kelompok etnik terbentuk bila seseorang menggunakan identitas etniknya guna mengkategorikan diri dengan orang lain dengan tujuan interaksi. Dalam hal ini dibutuhkan kesamaan tanda. Kesamaan tanda sangat dibutuhkan dalam interaksi karena adanya ketergantungan saling menguntungkan diantara pihak-pihak yang berinteraksi. Kesamaan tanda ini menunjukkan karakteristik budaya yang menandakan sebuah kelompok etnik dapat berubah. Demikian pula sifat budaya dan anggota dapat berubah bentuk bahkan tatanan kelompok sosial dapat berubah; tetapi kenyataan adanya dikotomi melanjut dari para anggota kelompok dengan orang lain memungkinkan menentukan sifat menetap dan dari sanalah investigasi dilakukan. Karena itu, kelompok etnik dapat dikenali sepanjang menunjukkan perbedaan dengan kelompok lain. Perbedaan itu tentu saja tidak hanya mencakup batasan objektif maupun subjektif, tetapi lebih kepada memadukannya dengan dinamika sosial budaya yang dipastikan memengaruhi batasan objektif dan subjektif.

Seperti disebut Perret (2010) pada zaman prakolonial, sebutan 'Batak' sebenarnya tidak ada dalam sumber-sumber di pedalaman. Selain itu, beberapa pengamatan langsung yang dilakukan oleh orang Barat pada akhir abad ke-19, dan awal abad ke-20, menunjukkan bahwa ketika kategori 'Batak' digunakan di daerah pedalaman, sebutan itu menunjuk 'orang yang lain' dan tidak pernah digunakan untuk menunjuk diri atau puaknya sendiri. Karena itu, istilah 'Batak' adalah 'identitas kabur' (*evasive identity*) untuk menggambarkannya. Konsep 'Batak' juga tampak sebagai upaya kategori umum untuk

menunjuk kebiadaban (*savage*), baik penduduk asli maupun orang yang berasal dari wilayah lain di Nusantara.

Pengaruh Aceh menurut Perret (2010) berupa pengambilalihan Pesisir Timur Sumatra bagian utara sejak abad ke-16 dalam ruang politik dan budayanya dimana Aceh sebagai pusatnya. Hingga abad ke-18, Pesisir Timur memegang peran perantara untuk memasok hasil hutan, kuda, dan beras dari pedalaman kepada pedagang asing. Peredaran mata uang dollar Spanyol di pertengahan abad ke-18, menunjukkan Pesisir Timur menjadi ruang moneter internasional. Jelas sekali bahwa Pesisir Timur bukanlah wilayah yang terisolasi karena jejaring pertukaran itu terjadi dua arah, karena orang pesisir juga memasuki pedalaman, sama seperti pedalaman mengunjungi pesisir. Selanjutnya, Sumatra bagian utara menjadi daerah menonjol sejak pertengahan abad ke-19. Daerah ini mengalami surplus lada sehingga mendorong Aceh mengokupasi wilayah ini dengan membentuk kesultanan guna mengembangkan 'ruang budi daya'. Perkembangan pesat perkebunan lada, gambir dan kapas pada abad itu, mengakibatkan guncangan sistem ikatan yang sebelumnya menghubungkan pesisir dan pedalaman.

Etnisitas (*ethnicity*) dapat dilihat berdasarkan tiga perspektif utama: i) primordial (*primordialism*), ii) konstruktif (*constructivism*), serta iii) kombinatif (*combinativesm*). Hal pokok mendasari perdebatan teoritis memandang etnisitas terletak pada tiga aspek, yaitu: *pertama* paradigma (perspektif) memandang etnisitas, *kedua* pemisahan kedua paradigma memandang fenomena dan realitas etnisitas, dan *ketiga* memandang etnisitas sebagai satu variabel dan tidak terkait dengan variabel lain. Penulis seperti Glazer dan Moynihan (1963) memandang etnisitas sebagai kelompok kepentingan (*interest group*) berbeda dengan Royce (1982) yang memandang identitas etnik sebagai strategi adaptasi (*strategic adaptation*) dalam masyarakat majemuk, ataupun Geertz (1961) yang memandang etnisitas sebagai kelompok yang terikat primordialisme (*primordial ties*). Berbeda pula dengan Hale (2005) yang memandang etnisitas sebagai alat (*tools*) terutama untuk mobilisasi ataupun de Voss dan Romanucci (1967) yang memandang etnisitas sebagai kesinambungan budaya akibat perubahan.

Namun demikian, kelompok etnik sebagaimana disebut Smith (1982) paling tidak memiliki 6 kekhususan pokok yaitu: *i), a common proper name, ii) a myth of common ancestry, iii) a shares historical memories, iv) one or more elements common culture, v) a link with homeland dan vi) a sense of solidarity.* Ciri-ciri kelompok etnik seperti disebut Smith (1982) ini sejalan dengan karakteristik kelompok etnik seperti disebut *Simposium Dewan Penelitian Ilmu-ilmu Sosial (SSRC)* pada tahun 1973, yaitu:

- i) a past oriented group identification emphasizing distinctives,
- ii) some culture conception and social categories,
- iii) relationship of the ethnic group to a component units in a broader system of social relation,
- iv) the fact that ethnic groups are larger than kin or locality groups and transcend face to face interaction,
- v) different meaning for ethnic categories both in different social setting and different individual, and
- vi) the assumption for ethnic group categories are emblematic having name with meaning both for members and analyst.

Ketiga paradigma etnisitas di atas, selalu mengaitkan suatu keterkaitan kelompok etnik dengan atribut objektif atau ciri-ciri khusus yang dapat didemonstrasikan. Namun, sebagaimana telah ditunjukkan di atas bahwa penjelasan tentang kelompok etnik yang didasarkan pada ciri-ciri kekhususan itu saja akan menutup ruang dinamika kebudayaan dan sosial disekitarnya. Jadi, ciri-ciri khusus sebuah kelompok etnik berdasarkan ikatan primordial harus ditambahkan dengan ciri-ciri subjektif yang mendasari perubahan sosial dan kulturalnya. Pada bagian ini, adalah benar apa yang disampaikan Barth (1969) bahwa etnik Patan di Thailand dapat membelah dua sebagai upaya menegaskan perbedaan mereka secara agama, walaupun akar etniknya tetap satu yakni etnik Patan. Demikian pula apa yang disampaikan de Voss dan Romanucci (1967) bahwa perubahan sosial kultural senantiasa memengaruhi kelompok etnik untuk menjaga keberlangsungan dari identitas kelompok etnik itu. Jadi, konsep 'Batak dan Melayu' yang dikonstruksi dari luar inipun memiliki makna yang sama bahwa sesungguhnya pengonstruksian itu dilakukan semata-mata hanya

untuk mengkategorikan karakteristik masyarakat di pedalaman dan pesisir tetapi tidak menyebut kelompok etnik.

Seperti disebut Perret (2010) bahwa '*perasaan menjadi bagian dari*' ataupun Castels (2002) bahwa kesadaran menjadi '*keluarga besar Batak*' ataupun, Reid (2011) bahwa '*kolonialisme memecah etnik*' maupun Geertz (1963) bahwa '*kolonialisme mempolarisasi etnik*' secara primordial baru terjadi sejak periode kolonialisme. Perasaan-perasaan '*menjadi bagian*', atau '*keluarga besar Batak*' yang dipecah menjadi '*etnik*' sehingga '*terpolarisasi*' (segmentatif) dimaksudkan Pemerintah Kolonial guna memudahkan kontrol, pengawasan ataupun penaklukan masyarakat yang disebut '*Negara Kolonial*' (*colonial state*) yakni *Netherland India*. Pembentukan daerah administrasi di era Kolonial Belanda mengingkari batas-batas teritorial etnik, sehingga terjadi pengecilan wilayah budaya (*cultural region*) menjadi wilayah administratif (*administrative region*).

Wilayah administrasi Simalungun seperti disebut Damanik (2018) bahwa Kabupaten Simalungun dewasa ini jauh lebih kecil dari wilayah budaya Simalungun itu sendiri. Wilayah yang seharusnya menjadi administrasi Simalungun di Serdang, Bedagei, Tebingtinggi, Batubara, Asahan dan Karo dilepas dari Simalungun karena pengaruh benteng alam dan kultural. Tersebut diantaranya seperti Sipituhuta digabung ke Karo, Sipispis dan Dologmarlawan dan lain-lain ke Bedagei, Bangunpurba dan lain-lain ke Serdang, Limapuluh dan Indrapura ke Batubara, Tanjungkasau, Pagurawan dan Pasir Mandogei ke Asahan ataupun Tebingtinggi yang dibentuk menjadi daerah tersendiri. Hal yang sama dialami etnik Pakpak dengan lepasnya *suak* Boang ke Aceh Selatan, maupun *suak* Kelasén ke Humbanghasundutan (Damanik, 2016; Agustono 2007). Demikian halnya etnik Karo seperti dilepasnya Sibolangit, Hamparan Perak, Senembah dan lain-lain ke Deli Serdang, ataupun Tanah Pinem dan Gunung Sitember ke Kabupaten Dairi. Kenyataan seperti ini terjadi sejak tahun 1906 dikala Westenbergh (1892;1897) dan Joustra (1910) merumuskan batas-batas kewilayahan berdasarkan benteng alam maupun kultural di Karo dan Simalungun. Di Simalungun terutama di daerah Asahan misalnya, penentuan batas-batas administratif itu merujuk pada tulisan Kroesen (1897).

Namun demikian, ruang-ruang geopolitik yang diciptakan era kolonial ini tidak bertahan lama. Meskipun tidak merubah batasan administratif, tetapi gugatan terhadap 'Batak dan Melayu' terus mengemuka sejak dasawarsa kedua abad 20. Misalnya pertikaian atau permusuhan antara orang Mandailing yang menolak 'Batak' dengan orang Angkola yang menerima 'Batak'. Walaupun keduanya sama-sama penganut Islam, tetapi keduanya bersitegang sepanjang tahun 1922-1925 menyoal pekuburan Islam Sei Mati (Pelly, 2015). Perlu dicatat bahwa etnik lain seperti Simalungun, Toba, Karo dan Pakpak tidak terlibat dalam konflik itu. Konflik ini berujung pada disharmoni diantara keduanya yang berujung pada pemisahan pekerjaan, bank, klub sepakbola, koran, tukang jahit dan lain-lain.

Pada tahun 1915-1918 seperti dicatat Dasuha dan Sinaga (2003) maupun Damanik (2017) terjadi konflik antara orang Simalungun dan Toba di Simalungun. Pendatang Toba di Simalungun menolak dimasukkan menjadi kawula *zelfbestur* (swapraja) Simalungun. Konflik ini baru selesai tahun 1918, ketika Belanda memaksa orang Toba harus tunduk pada raja-raja Simalungun jika ingin bertahan di persawahan Simalungun. Demikian halnya pada tahun 1947 di Tanah Pinem seperti disebut Castels (2002) terjadi konflik antara orang Pakpak yang berkoalisi dengan orang Karo menolak kehadiran orang Toba di Tanah Pinem dan Gunung Sitember. Konflik dengan orang Karo dapat diredam setelah pembentukan institusi gereja sukunya. Namun berbeda dengan orang Pakpak yang terus berkonflik hingga tahun 1964. 'Perdamaian' orang Toba dengan Pakpak tampak selesai tahun 1992 ketika institusi GKPPD memperoleh kemerdekaannya dari dominasi HKBP. Demikian pula perjuangan mereka membentuk satu wilayah tersendiri atas nama etniknya baru terjadi di era Reformasi (Damanik, 2016). Orang Pakpak Dairi yang menurut catatan Marsden (2008) tahun 1774 disebut dengan *Papak Deira* harus kehilangan dua wilayahnya yakni *Boang* yang digabung ke Aceh Singkil tahun 1906 dan *Kelassen* ke Humbang Hasundutan sejak 1907 (Damanik, 2016; Agustono, 2007).

Orang Melayu di Asahan pada era Reformasi menarik diri dari ke-Melayu-annya, suatu identitas yang diterimanya sejak era kolonial. Orang Melayu di Asahan bergerak keluar dengan menunjuk identitas asal usulnya yakni Toba dan Simalungun. Itulah sebabnya,

sebagian besar populasi di Asahan yang dalam tulisan Anderson (1971) disebut '*Pardimbanan*' itu adalah orang *Tubba* (Toba) dan *Semilongan* (Simalungun) dari *Kataran* (Timur dalam bahasa Simalungun) yang berpindah dari agama sukunya menjadi penganut Islam (Kroesen, 1897). Demikian halnya dengan orang Melayu di Bedagei, Serdang dan Batubara yang menarik dari Melayu. Banyak diantara populasi di wilayah ini menunjuk identitas asalnya yakni Simalungun dan Karo. Membandingkan fenomena ini dengan catatan Anderson (1971) pada kunjungannya tahun 1823 itu, bahwa populasi di ketiga daerah ini adalah orang *Semilongan* (Simalungun) dan *Karau-karau* (Karo) yang sudah beragama Islam.

Di Deli juga demikian. Penduduk Deli di Brayan, Klumpang, Sunggal, Klambir, Buluhcina, Denai, dan lain-lain sebagaimana disebut Anderson (1971) adalah orang *Karau-karau*. Sama halnya di Binjai dan Langkat dimana populasi yang terbanyak ditemui Anderson adalah *Karau-karau*. Mereka ini seperti disebut Perret (2010) adalah *Karo Jehe* yang berbeda dengan *Karo Gugung* yang bermukim di pegunungan. Meskipun berbeda karena alasan topografi, dan mungkin juga karena faktor agama, tetapi mereka memiliki satu asal usul yang sama yakni Karo.

Menyoal batas administratif, pada tahun 1950 muncul perdebatan menyoal penggabungan Karasidenan Tapanuli dan Karasidenan Sumatra Timur dalam satu wilayah yang disebut Provinsi Sumatera Utara. Pada tahun 1952, Tanah Karo dan Langkat digabung ke Provinsi Aceh dan sejak tahun 1956, ketiganya digabung ke Provinsi Sumatera Utara. Pembentukan Provinsi Aceh minus Tanah Karo dan Langkat dari Provinsi Sumatera Utara baru terjadi setelah keluarnya Undang-undang No 24 tahun 1956 tertanggal 7 Desember 1956 tentang *Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Provinsi Aceh*. Sebelumnya, terbit Undang-undang Darurat No. 7 tahun 1956 tertanggal 14 November 1956 tentang *Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara* (Damanik, 2018; Tim Penyusun, 1994).

Pada saat pembentukan Provinsi Sumatera Utara ini, bermunculan penolakan penggabungan kewilayahan. Tersebut seperti eks Karasidenan Tapanuli yang meminta agar mereka tetap dibentuk menjadi wilayah provinsi sendiri yang terpisah dari provinsi

Sumatera Utara. Demikian halnya, Kabupaten Tanah Karo dan Kabupaten Langkat, menolak digabung ke Provinsi Aceh. Kondisi demikian ini, membuat Gubernur Sumatra Utara yakni S.M. Amin mengalami goncangan internal karena harus menyelesaikan seluruh persoalan kewilayahan ini sesuai instruksi Presiden Soekarno. Dapat dipahami bila, penolakan-penolakan seperti itu terjadi karena adanya batas-batas administratif yang menganggangi batas kultural warisan Pemerintah Kolonial.

Karena itu, kelompok etnik sangat dinamis seperti disebut Nagata (1974) maupun van den Berghe (1967). Kelompok etnik adalah konstruksi sosial yang sengaja diperbuat (*a social construct or a choice to be made*) yang dibentuk berdasarkan proses kognisi (*cognitive process*) guna menentukan basis identitasnya. Identitas etnik pada masyarakat bukanlah sesuatu yang ‘tunggal’ tetapi cenderung ‘jamak’ (*not single but multiple ethnic identities*). Kaum *Konstruktivist* misalnya, memandang bahwa kelompok etnik adalah instrumen referensi personal (*personal reference*) berdasarkan kesamaan identitas, serta menjadi sumber motivasi dan perilaku (*motivation and behavior source*) pada kehidupan sosial warga etniknya. Sebagai konstruksi sosial, identitas etnik dapat mengalami perubahan dan mengadaptasi perubahan guna disesuaikan dengan identitas sosialnya. Dalam pandangan kombinatif, etnisitas dilihat sebagai radar sosial (*social radar*) yang mengarahkan dan membimbing kelompok etnik guna memahami dunia sosialnya. Dunia sosial ini adalah kepentingan yang berintikan peluang sosial.

C. Penutup

Sebagaimana disebut Perret (2010), munculnya label ‘Melayu dan Batak’ secara bersamaan pada abad ke-16, berangkat dari kenyataan bahwa label ‘Batak’ muncul sebagai pelengkap label ‘Melayu’. Ruang ‘Melayu’ menganggap dirinya ‘berbudaya’ dan memasukkan semua orang bukan Melayu yang dipandang sebagai orang tak berpengetahuan, berperilaku kasar dan bahkan kanibal, di bawah istilah ‘Batak’ dengan konotasi merendahkan.

Di pedalaman inilah masyarakat Melayu memperoleh unsur-unsur yang diperlukan untuk terus bertahan seperti komoditas hutan, budak, pekerja dan juga istri-istri. Orang pedalaman yang ‘me-

Melayu-kan diri ini bertindak sebagai perantara antara populasi pedalaman dengan pedagang asing. Karena itu, istilah 'Batak dan Melayu' secara bersamaan muncul dari luar (ciptaan asing), yang kedua istilah itu menjadi identitas kabur (*evasive identity*). Orang pedalaman yang muncul di pesisir terutama para pedagang bertemu dengan pedagang Islam sejak abad ke-15 dan mengislamkan dirinya. Kemudian, karena identitas baru itu dianggap lebih '*civilized*', maka dikembangkan secara elegans untuk membedakan dirinya dengan masyarakat pedalaman yang *notabene* adalah asal usulnya juga. Pembeda utama yang dijadikan dasarnya adalah pemberian dan penegasan label 'Batak' pada masyarakat pedalaman sebagai masyarakat yang *uncivilized*.

Sungguhpun demikian, istilah 'Batak dan Melayu' ini menjadi sangat kabur apabila dipergunakan menunjuk populasi-populasi yang disebut dengan 'Batak dan Melayu' itu sendiri. Kekaburan di etnik Melayu menyoal tentang keanggotan etnik Melayu itu sendiri seperti di Deli, Langkat, Serdang, Begadai, Tebingtinggi, Asahan, Batubara dan Labuhanbatu. Orang Melayu di daerah ini berasal dari orang Simalungun dan Karo yang sudah beralih ke agama Islam yang terjadi sebelum periode kolonialisme. Pada periode kolonialisme, identitas berdasar agama ini menjadi salah satu faktor penentuan batas-batas administratif yang dipandang sebagai batas etnik. Demikian halnya, konsep 'Batak' yang *evasive* ketika digunakan pada masyarakat yang disebut menjadi bagian dari identitas etnik itu. Kenyataannya, orang Simalungun, Mandailing, Angkola, Karo, Pakpak dan sebenarnya juga Toba menolak pelabelan itu. Namun, terkecuali orang Toba yang menerima dan bangga dengan pelabelan itu karena adanya 'benefit' yang diperoleh dengan mengedepankan label itu pada kelompok etnik lainnya.

Dengan demikian, bila merujuk Marsden (2008) adapun populasi kelompok etnik yang ia sebutkan pada lawatannya ke pantai barat Sumatra tahun 1774 adalah: *Ankola* (Angkola), *Padambola* (Padangbolak), *Mandiling* (Mandailing) dan *Tubba* (Toba) yang terdiri dari *Silindong* (Silindung), *Butar* dan *Sinkel* (Singkil). Ia juga menyebut *Carrow* (Karo) yang berbeda dengan *Tubba* (Toba). Sementara Anderson pada lawatannya di pantai timur Sumatra tahun 1823 menyebut populasi kelompok etnik seperti: *Mandiling*

(*Mandailing*), *Kataran* dari *Semilongan*, *Pappak (Pakpak)*, *Tubba (Toba)*, *Karau-karau (Karo)*, *Kapik* (mungkin *Gayo*) dan *Alas*.

Pada akhirnya, cara-cara yang dipergunakan seperti Marsden (2008) dan Anderson (1971) dan lain-lain dan tentu saja yang paling mutakhir seperti Viner (1980) dan Perret (2010) patut dipertimbangkan untuk menyebutkan kelompok-kelompok etnik di Sumatera Utara, ditambah etnik seperti 'orang Lubu' yang sama sekali tidak pernah disebut dalam literatur antropologi. Atas dasar itu, patut dipertanyakan asal muasal penyeragaman etnik Batak dan Melayu seperti dalam literatur antropologi itu, karena memang pada dasarnya sulit diseragamkan. Pada akhirnya, penelitian etnografi tentang kelompok etnik di Sumatra Utara masih dibutuhkan dengan melibatkan lintas disiplin seperti sejarah, antropologi, arkeologi dan juga linguistik.





THE
Character Building
UNIVERSITY

BAB V

SEGREGASI MANDAILING DAN ANGKOLA: Batak dan rencana pembentukan provinsi di selatan Tapanuli

Hal ini bukanlah perselisihan di antara Kristen dan Muslim, dan juga bukan di antara orang Tapanuli Utara dan Selatan, akan tetapi semata-mata antara sesama Muslim Tapanuli Selatan di Medan, yang dialek dan adat istiadatnya hanya sedikit berbeda dan hingga saat itu dengan bebas saling mengawini (Castle, 2001).

A. Pendahuluan

Dua pendatang dari selatan Tapanuli di Medan sepanjang tahun 1910-1938 saling berseteru, beristegang dan berkonflik. Puncaknya menyoal pekuburan Sei Mati Medan tahun 1922-1925. Perseteruan itu menyoal konsep 'Batak' bagi keduanya. Etnik Mandailing mereduksi dan menyingkirkan identitas 'Batak' dari diri mereka, sedangkan etnik Angkola menerima dan melegalisasi identitas itu bagi diri mereka. Perselisihan ini, tidak melibatkan etnik lain di Medan (Sumatera Timur) tetapi hanya antara Mandailing dan Angkola di daerah rantau. Sejak tahun 1910-an, relasi antara etnik Mandailing dan Angkola mengalami keretakan dan berujung pada konflik terbuka yang membelah kedua etnik itu di perantauan yakni di Medan dan daerah Sumatra Timur lainnya. Sementara elit Melayu, lebih memilih kelompok yang ekonominya lebih mapan dan menaruh kecemasan terhadap kebangkitan etnik Angkola yang mulai mendominasi pada setiap aspek kehidupan di Medan. Walaupun sesama Islam, akhirnya Melayu mendepak Angkola dari percaturan politik ekonomi di Medan.

Arkeolog Perret (2010) menulis bahwa mulai akhir tahun 1910-an, Pesisir Timur Laut dan khususnya Medan, menjadi panggung konflik yang berintikan 'identitas' (*identity*) dan melibatkan pelbagai lapisan wilayah geografis. Medan menjadi arena politik, ekonomi dan kebudayaan untuk melegalisasi maupun menyingkirkan identitas. Di arena politik, Medan menjadi rebutan pengaruh terutama etnik Mandailing dan Angkola guna mendekati Sultan Deli

maupun Pemerintah Kolonial guna dipercaya mengisi jabatan-jabatan struktural pemerintahan. Etnik Mandailing lebih mendapat simpati Sultan Deli karena keamanan ekonomi, sementara etnik Angkola lebih mendapat simpati Pemerintah Kolonial.

Di arena ekonomi, Medan menjadi pertarungan elit Angkola dan Mandailing terutama lewat perusahaan percetakan dan persuratkabaran. Perusahaan *Sjarikat Tapanuli* yang mencetak surat kabar *Pewartu Deli* (terbit pertama kali tahun 1909) yang didirikan etnik Mandailing dan Angkola (Said, 1976), terbelah dua tahun 1922 pasca konflik Sei Mati Medan. Etnik Mandailing mendirikan koran *Soeara Mandailing*, sementara etnik Angkola mendirikan *Pentjaran Berita*. Orang Mandailing mendirikan perkumpulan *Sjarikat Mandailing*, sementara orang Angkola mendirikan perkumpulan *Pardomuan Batak*. Orang Mandailing yang menguasai percetakan *Sjarikat Tapanuli*, dilawan etnik Angkola dengan mendirikan percetakan *Handelsmaatschappij Batak*. Sementara di arena kebudayaan, Medan menjadi pertarungan identitas kultural antara Mandailing dan Angkola baik menyoal sejarah, asal usul, adat istiadat, perkawinan dan lain-lain. Perang polemik di surat kabar maupun penulisan buku *apologetis* (bernada membela) diterbitkan kedua etnik yang bersitegang itu. Pekuburan Sei Mati yang diperebutkan akhirnya dikuasai etnik Mandailing setelah melewati banding di *Raad van Justicie*. Sementara itu, etnik Angkola berhasil mendapatkan tanah pekuburan di Sei Kerah, Medan.

Sumatra Timur adalah daerah migran di *colonial state* (negara jajahan) yang paling maju di Sumatra setelah pulau Jawa. Kawasan ini menjadi daerah yang paling banyak digemari dan diminati untuk mencari pekerjaan atau penghidupan. Kenyataan ini bisa wujud karena dampak pembukaan perkebunan sejak 17 Juli 1863 (Kian-Wie, 1977; Reid, 1979; Pelzer, 1988; Breman, 1987; Stoler, 2006; Buiskool, 2009a; 2009b; Van der Veer, 2013; Damanik, 2016). Wilayah ini menjadi wilayah yang majemuk setelah upaya impor kuli Tionghoa, Jawa, dan India serta masyarakat asli yakni Melayu, Simalungun dan Karo ditambah imigran lokal seperti Aceh, Minangkabau, Mandailing, Angkola dan Toba, Pakpak, Arab, Ambon dan lain-lain. Kemajemukan ini ditambah sejumlah besar

orang Eropa yang menjadi pemilik perusahaan maupun perkebunan di Sumatera Timur.

Uniknya, 'konflik identitas' yang terjadi di Medan melibatkan kaum migran lokal yakni Mandailing dan Angkola saja yang memuncak pada bulan Agustus 1922 menyoal sengketa pekuburan Sei Mati, Medan. Di *Bona ni Ranto* yaitu Medan, kedua etnik migran dari selatan Tapanuli itu melakukan redefinisi dan rekonstruksi identitas etniknya menyoal 'Batak'. Orang Mandailing 'menyingkirkan' identitas ke-Batak-annya, sedangkan Angkola 'melegalisasi' identitas ke-Batak-annya. Hubungan kedua etnis inipun menjadi terkoyak, segmenter atau terpolarisasi. Sejak konflik itu, etnik Mandailing terus melakukan pembatasan dan penegasan tentang identitas etniknya hingga tahun 2017. Pada tanggal 23 Oktober 2017 misalnya, diprakrasai pemuda-pemuda Mandailing di Medan menggelar seminar di Hotel Madani dengan tema: '*Mandailing Bukan Batak*'¹³.

Meskipun demikian, seminar tahun 2017 ini tidak dimaksudkan menentang ke-Batak-an etnik Angkola, ataupun menyerang etnik lain yang mengaku 'Batak', tetapi justru sebagai cermin penolakan mereka terhadap kategorisasi mereka sebagai bagian dari 'etnik Batak'. Kuat dugaan bahwa seminar itu digelar sehubungan dengan pernyataan Joko Widodo yang menyatakan bahwa '*ia akan menjadi bagian dari keluarga besar Batak*', sehubungan dengan rencana pernikahan Kahiyang Ayu dari Solo (Putri Joko Widodo) dengan Bobby Nasution dari Mandailing. Bobby adalah perpaduan etnik Mandailing dan Angkola karena ibunya adalah klan Siregar. *Ruparupanya*, etnik Mandailing hingga tahun 2017 tidak setuju disebut sebagai 'etnik Batak' walaupun sudah dicatatkan pada literatur antropologi.

¹³Pada saat itu, tiga dosen dari Universitas Negeri Medan tampil sebagai narasumber: 1) Prof. (em). Usman Pelly, MA., Ph.D, 2) Dr.phil. Ichwan Azhari, MS dan 3) Dr. Erond L. Damanik, M.Si dan dihadiri sekitar 50 orang partisipan dan puluhan media massa. Pemberitaan tentang seminar ini mendapat respon beragam di media daring baik media sosial seperti *facebook* maupun *WhatsApp*.

Peta 1. Wilayah selatan Tapanuli hingga 1999



Sumber: Castle, 2001.

Pada era Reformasi sejak kejatuhan Orde Baru 1998, sejumlah elit di selatan Tapanuli memekarkan daerahnya yakni Kabupaten Tapanuli Selatan. Bukan Kota Padang Sidempuan, tetapi Kabupaten Tapanuli Selatan dimekarkan menjadi 3 kabupaten baru: i) Kabupaten Mandailing Natal (Undang-undang no. 12 tahun 1998), ii) Kabupaten Padanglawas dan Kabupaten Padanglawas Utara (Undang-undang no. 38 tahun 2007). Dengan demikian, di wilayah selatan Tapanuli hingga tahun 2018 terdapat 4 kabupaten dan 1 kota.

Bila mengacu Undang-undang no. 32 tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, maupun Peraturan Pemerintah no. 78 tahun 2007 tentang *Pedoman Pemekaran Daerah*, maka wilayah selatan Tapanuli dari segi jumlah kabupaten/kota-nya, layak dimekarkan menjadi 1 provinsi. Sejak tahun 2008, kelima kepala daerah di selatan Tapanuli ini 'bersepakat' melepaskan diri dari Provinsi Sumatera Utara dengan merencanakan pembentukan *Provinsi Tapanuli Bagian Selatan (Tabagsel)* ataupun *Provinsi Sumatra Tenggara (Sutra)*.

Sungguhpun demikian, rencana pembentukan provinsi di selatan Tapanuli ini tidak terlepas dari rencana pembentukan provinsi di utara Tapanuli. Sejak tahun 2005, berkembang rencana dari utara Tapanuli untuk menghidupkan kembali *Provinsi Tapanuli (Protap)* sebagaimana di era kolonial (1909-1956). Memori sejarah dibuka kembali di era Reformasi yang selama Orde Baru tertutup rapat. Namun, rencana ini *deadlock* pada tahun 2008 ketika Sidang Paripurna DPRD Sumatera Utara yang berujung ricuh. Demonstrasi di kantor DPRD Sumatra Utara tahun 2008 itu berdampak pada kematian Azis Angkat, ketua DPRD. Sejak saat itu, rencana pembentukan Protap-pun mandek.

Pasca kematian Azis Angkat yang mengidap penyakit jantung itu, pun penarikan diri Kota Sibolga dan Kabupaten Tapanuli Tengah dari usulan Protap, maka masyarakat di selatan Tapanuli maupun masyarakat Nias mengagendakan pembentukan provinsi yang lepas dari Sumatera Utara. Namun, sejalan dengan moratorium pemekaran daerah pada periode kedua pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, maka pemekaran provinsi Sumatera Utara di'peti-es'kan alias 'ditunda'. Apa yang menarik dari fenomena rencana pemekaran provinsi di Sumatra Utara ini?.

Perlu diketahui bahwa, rencana pembentukan provinsi (Provinsi Tapanuli, Tapanuli Bagian Selatan dan Nias) berselubung misteri etnisitas. Bila dicermati, maka ketiga daerah yang diagendakan menjadi provinsi itu sebenarnya dimotori oleh spirit atribut etnisitas seperti kelompok etnik dan agama. Bila terbentuk, maka Nias adalah provinsi kepulauan yang terdiri dari etnik Nias yang beragama Protestan, *Tabagsel* adalah provinsi di wilayah etnik Mandailing dan Angkola yang cenderung beragama Islam, sedangkan *Protap* adalah

provinsi yang dihuni etnik Toba yang cenderung beragama Protestan dan Khatolik.

Naskah ini, mengupas persoalan etnisitas pada pemekaran kabupaten dan rencana pembentukan provinsi di selatan Tapanuli. Sedang pemekaran di utara Tapanuli dan Nias dipisahkan dari naskah ini. Pada intinya, meskipun tidak disebutkan pada usulan-usulan pemekaran kabupaten itu, tetapi sangat jelas bahwa didalamnya peran etnik sangat besar. Pasca terbentuknya kabupaten baru di selatan Tapanuli, maka terselip rencana pembentukan provinsi yang menggabungkan kelima wilayahnya dalam suatu struktur pemerintahan gubernur. Satu hal lagi, hingga kini masih terdapat rencana pemekaran kabupaten yakni pembentukan Kabupaten Natal di wilayah Mandailing.

B. Sekilas tentang Mandailing dan Angkola

Mandailing dan Angkola adalah kelompok etnik (*ethnic group*) yang berasal dari Tapanuli bagian selatan. Etnik Mandailing lebih terkonsentrasi di daerah yang kini dikenal Kabupaten Mandailing Natal (Madina) dan Kabupaten Tapanuli Selatan. Sementara, etnik Angkola lebih terkonsentrasi di Padangbolak atau Padanglawas dan Sipirok. Pada masa kini, wilayah etnik Angkola dikenal dengan Kabupaten Padanglawas dan Kabupaten Padanglawas Utara maupun Kota Padang Sidempuan. Menurut klan yang tertera di belakang namanya, etnik Mandailing terdiri dari klan Nasution, Daulay, Rambe, Tanjung, Lubis, dan lain-lain. Sedangkan etnik Angkola dapat dikenali dari klan seperti: Siregar, Pasaribu, Harahap, Hasibuan, Pohan dan lain-lain.

Jika merujuk Viner (1980), maka kedua kelompok etnik di selatan Tapanuli ini berbeda bila dilihat dari gejala bahasa dan dialeknya. Selanjutnya, menurut Viner (1980), walaupun memiliki persamaan seperti adanya paham kekerabatan partilineal, sistem perkawinan eksogami klan (*clan exogamy*) serta lebih menginginkan *cross-cousin marriage* sebagai dasar pembentuk peran dan posisi sosial berbentuk segitiga kuliner (*dalihan na tolu*), tetapi '*homogenisasi sebagai etnik Batak*' sangat menyalah bila dilihat dari bahasa dan dialeknya. Penulis lain seperti Castels (1975) memandang bahwa,

etnik Mandailing dan Angkola tidak mengenal konsep bernegara (*stateless*) seperti pada orang Simalungun maupun Melayu.

Kedua kelompok etnik ini adalah penganut agama Islam sejak serangan Padri yang berakhir tahun 1838 (Dobbin, 1983; Meerwaldt, 1922; Keuning, 1954). Persewaan diantara kedua kelompok ini muncul ditengah-tengah kekerabatan menyoal klan (*clan*) atau marga yang terepresentasi lewat ungkapan: '*Lunas*' yakni Lubis dan Nasution dari Mandaling, serta '*Rehap*' yakni Siregar dan Harahap dari Angkola. Ada anekdot umum di Medan, bahwa ketika Siregar menjadi pemimpin (bupati, walikota atau gubernur) maka struktur pejabatnya mencerminkan representasi dan dominasi klan Siregar dan Harahap. Demikian pula sebaliknya, bila pemimpin itu adalah Nasution, maka struktur pejabatnya lebih didominasi klan Nasution dan Lubis. Meski disebut anekdot, tetapi nampaknya ungkapan itu memiliki kebenaran nyata.

Sebuah kelompok etnik lainnya yang tidak pernah disebut pada literatur antropologi Indonesia adalah keberadaan etnik *Lubu* (catatan kolonial menulis *Loebbe* atau etnik Siladang di pegunungan Panyabungan (Perret, 2010). Pasca pelumpuhan Padri tahun 1838, wilayah seperti Mandailing, Natal, Airbangis Angkola, dan Teluk Tapanuli (Sibolga), dibentuk menjadi distrik kolonial yang berada di bawah kekuasaan Gubernur Pantai Barat Sumatra yang berkedudukan di Padang (Castle, 2001; Pemdasu, 1994). Besar kemungkinan bahwa orang *Loebboe* ini adalah asal muasal (leluhur) orang Mandailing yang terisolasi karena lebih memilih pegunungan di Panyabungan sebagai basis pemukimannya.

Jika merujuk Marsden (2008) yakni penulis pertama yang menolak homogenisasi *natives* (masyarakat) di Sumatera pada lawatannya ke Sumatera tahun 1774 disebut bahwa 'wilayah Batak' (Tanah Batak) memanjang dari pegunungan *Papa* (Pakpak) dan *Deira* (Dairi) yang berbatas dengan Aceh di utara hingga *Rau* atau *Rawa* di selatan. Disebut Marsden (2008) bahwa wilayah Batak memanjang dari Singkil hingga sungai Tabuyung termasuk pulau-pulau di *Ayer Bangis* (Air Bangis). Di bandar-bandar niaga 'Batak' ini terdapat pedagang Melayu (maksudnya *natives* beragama Islam) dan Aceh. Bandar terpenting menurut Marsden adalah *Ankola* [Angkola], *Padambola* [Padangbolak], *Mandheling* [Mandailing],

Toba, *Silindong* [Silindung] dan *Sinkel* [Singkil]. Mandailing disebut Marsden terdiri dari tiga suku seperti Mandailing, *Loeboe* dan Natal. Jika merujuk Anderson (1971) pada lawatannya ke pantai timur Sumatra tahun 1823, menyebut bahwa ‘suku Batak’ terdiri dari Mandailing, Hataran atau Simalungun, Pakpak, Toba, Karo, Gayo dan Alas. Anderson (1971) menulis sebagai berikut:

the Batta tribes are as follow: tribe Mandiling [*Mandailing*], Kataran [*Hataran*] of which Rajah Seantar [*Siantar*], Rajah Sillow [*Silou*], Rajah Muntopanei [*Panei*], and Rajah Tanah Jawa. Tribe Pappak [*Pakpak*], tribe Tubbak [*Toba*], tribe Karau-karau [*Karo*], tribe Kappik [*Gayo*] and tribe Alas [*Alas*].

Pada catatan Raffles (1830) diperoleh informasi tentang *natives* di Natal, Air Bangis yakni wilayah Mandailing yang dihuni masyarakat kanibal yakni *natives* pemakan daging manusia. Sedangkan dalam catatan Fernao Mendez Pinto (1991) bahwa ‘*Duta Orang Bata*’ menghadap Pedro de Faria, Kapten Malaka yang baru tahun 1539 bernama *Aquareng Dabolay* atau *Aquareng Daulay* (Perret, 2010; Damanik, 2017). Selanjutnya, merujuk catatan Loeb (2013) yakni hasil penelitian etnografi Sumatra tahun 1925-1926 disebut bahwa orang Batak terdiri dari *Mandheling* [Mandailing], *Sinkel* [Singkil], *Papak Deira* [Pakpak Dairi], Toba, dan *Ankola* [Angkola]. Demikian pula terdapat pemukim di sebelah timur Danau Toba yang disebut ‘*Timor*’ (maksudnya adalah *natives* Simalungun). Masyarakat ini berbeda bila dilihat dari aspek etnografi dan juga linguistik (kebahasaannya) yang menyediakan dialek-dialek (logat) khusus yang kurang saling mengerti.

Guna meredam merebaknya pengaruh Padri ke Tapanuli, maka tahun 1826, Belanda memasukkan kawasan selatan Tapanuli ke dalam Keresidenan Sumatra Barat (*residentie Weskust van Sumatra*) yang berkedudukan di Padang. Di Teluk Tapanuli (*Tapanuli bay*) yakni di Sibolga, ditempatkan E. Francis sebagai Asisten Residen yang bertanggungjawab kepada gubernur di Sumatra Barat. Ekspansi Padri ke selatan Tapanuli (Dobbin, 1983), membuat Belanda melakukan persuasi pada *natives* Mandailing setempat. Pada saat itu, Mangaradja Gadombang dari Huta Godang, Sutan Malayu dari

Pekantan dan Patuan Gogar Tongaari dari Limau Manis membantu Belanda guna menghalau serangan Padri (Pemdasa, 1994).

Mengendurnya perlawanan Padri tahun 1837, maka dibentuk residen Air Bangis. Pada saat itu, Sumatera Barat sudah menjadi provinsi. Belanda terus melakukan penaklukan daerah-daerah di selatan Tapanuli hingga Teluk Tapanuli (Sibolga). Tahun 1838, Belanda menaklukkan Dalu-dalu di Padanglawas, demikian hingga wilayah Mandailing maupun Sipirok. Kemudian, pada tahun 1842, Belanda membentuk Keresidenan Tapanuli. Pendirian keresidenan ini tertuang pada *Raad van Indie* no. 1 tanggal 13 April 1842, yang menyebut:

- 6.e. ‘...bahwasanya afdeeling Mandailing dan Angkola termasuk semua negeri Batak yang di utara sampai Singkel dan pulau Nias, juga termasuk pulau-pulau yang ada di sepanjang pantai, adalah merupakan ‘Keresidenan Tapanuli’
- 8.e. ‘...bahwasanya pusat atau ibukota Residensi Tapanuli akan menetap di Kota Sibolga dan petugas-petugas yang melaksanakan roda pemerintahan adalah pegawai-pegawai yang tadinya bertugas di Air Bangis.

Besluit (Keputusan) Gubernur Jenderal Belanda tertanggal 7 Desember 1842 menyebut sebagai berikut:

‘...bahwa distrik Natal yang kini masih masuk afdeeling Air Bangis, berdasarkan pertimbangan letaknya lebih baik diatur dari Tapanuli atau dari Sibolga dimana Residen juga ditempatkan disitu daripada diatur dari Kota Padang’.

Pada waktu Keresidenan Tapanuli dibentuk 7 Desember 1842, masih menjadi bagian dari *Gouvernement van Sumatra Westkust* (Propinsi Sumatera Barat). Adapun wilayah-wilayah keresidenan ini meliputi: i) *afdeeling* Angkola yang ditaklukkan tahun 1832, ii) *afdeeling* Mandailing yang ditaklukkan tahun 1832, iii) *afdeeling* Natal yang ditaklukkan tahun 1832, iv) *afdeeling* Barus yang ditaklukkan tahun 1839, v) *afdeeling* Singkel yang ditaklukkan tahun 1840, vi) *afdeeling* Sibolga yang ditaklukkan tahun 1841 dan vii) *afdeeling* Nias yang sepenuhnya ditaklukkan tahun 1857. Sementara, wilayah utara di Tapanuli, Samosir hingga Pakpak belum

ditaklukkan. Kenyataan ini terjadi karena kondisi geografis serta topografis, juga disebabkan perlawanan *primus inter pares* Singamangaraja XII. Keseluruhan *afdeeling* di Tapanuli ini, berpusat di Sibolga sebagai ibukota karasidenan sejak tahun 1842-1895.

Pada waktu itu, *natives* di karasidenan ini sudah multietnik seperti Mandailing, Angkola, Toba, Nias, Minangkabau, Aceh maupun China. Pada tahun 1851, total populasi *natives*, orang Eropa, Cina, Timur Asing dan Jawa, budak terutang dan budak hamba berjumlah 82.248 jiwa (Couperus, 1852). Sejalan dengan penaklukan dataran tinggi Tapanuli (Toba) tahun 1880, maka tahun 1890 dibentuk *afdeeling Toba en Silindung*. Kemudian, Tanah Pakpak Dairi sepenuhnya ditaklukkan tahun 1906 sejalan dengan pembunuhan Singamangaraja XII. Pada tahun itu juga, dibentuk *onderafdeeling Pakpaklanden* yang terdiri dari tiga *onderdistrict* (Kenegerian). *Onderafdeeling Pakpaklanden* menjadi salah satu wilayah di *afdeeling Bataklanden* yang berkedudukan di Tarutung.

Pada tahun 1905, *afdeeling* Mandailing dihapuskan dan diganti dengan *afdeeling* Padangsidempuan. *Afdeeling* ini terdiri dari 3 *onderafdeeling* yakni: Padanglawas ibukota Gunungtua, Mandailing Julu ibukotanya di Kotanopan, dan Mandailing Godang beribukota di Panyabungan. Selanjutnya, pada tahun 1906, Keresidenan Tapanuli berdiri sendiri yang dilepaskan dari Provinsi Sumatra Barat. Kedudukan keresidenan ini tetap berada di Sibolga. Adapun *afdeeling* di wilayah Keresidenan Tapanuli sejak tahun 1906 ialah: i) *afdeeling Bataklanden* ibukota di Tarutung terdiri dari 5 *onderafdeeling* yakni Silindung, Toba, Samosir, Dairi, dan Barus, ii) *afdeeling* Sibolga ibukotanya di Sibolga, iii) *afdeeling* Padangsidempuan ibukotanya di Padangsidempuan yang terdiri dari 3 *onderafdeeling* yakni Mandailing Julu, Mandailing Gondang dan Padanglawas, dan iv) *afdeeling* Nias ibukotanya di Gunungsitoli yang terdiri dari dua *onderafdeeling* yakni Nias dan Pulau-pulau Batu. Situasi kewilayahan seperti ini di pantai barat Sumatra Utara terus bertahan di era kolonial Belanda hingga tahun 1942 (Pemdasu, 1994).

Hapusnya *Negara Sumatera Timur (NST)* pada 13 Mei 1950 yang bergabung ke Negara Kesatuan Republik Indonesia pada 19 Mei 1950, maka disusun sebuah badan yakni *Panitia Persiapan Negara*

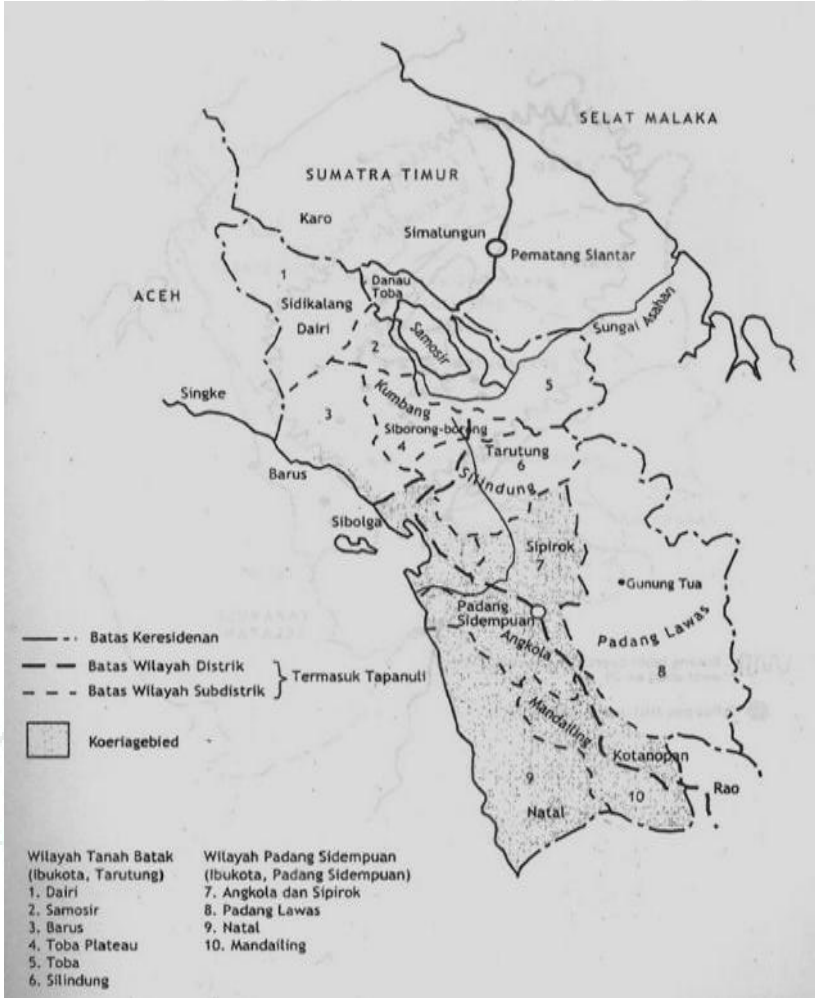
Kesatuan untuk Sumatra Timur (PPNKST) yang diketuai Sarimin Reksohadihardjo yang dibantu M.Yusuf, Mohd. Amin dan Kaliamsjah Sinaga. Tugas mereka adalah mengatur pembubaran NST-RIS ke NKRI. Lewat institusi ini, pejabat-pejabat di Sumatera Utarapun dibentuk, termasuk pengaturan kewilayahannya. Pada waktu itu, wilayah di Sumatera Timur terdiri dari: i) Kabupaten Deli Serdang dan Kota Tebingtinggi, ii) kabupaten Langkat dan Kota Binjai, iii) Kabupaten Karo, iv) Kabupaten Simalungun dan Kota Pematangsiantar, v) kabupaten Asahan dan kota Tanjungbalai, vi) Kabupaten Labuhanbatu dan vii) Kota Medan. Dalam hal ini, eks Keresidenan Tapanuli belum diikutsertakan dan masih dipimpin oleh gubernur tersendiri yang disebut Gubernur Militer.

Propinsi Sumatera Utara terbentuk tanggal 14 Agustus 1950 lewat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PP) no. 5 tahun 1950 tentang *Pembentukan Propinsi Sumatera Utara*. Pada Bab I, pasal 1 peraturan umum PP tersebut dicatat bahwa: *daerah yang meliputi daerah Keresidenan Aceh, Sumatera Timur dan Tapanuli di tetapkan menjadi Propinsi Sumatera Utara*, dan pada pasal 2 disebut bahwa: *Pemerintahan Daerah Propinsi Sumatera Utara berkedudukan di kota Medan* (Pemdasu, 1994). Karena itu, sejak tanggal penerbitan PP ini, maka wilayah yang disebut dengan Propinsi Sumatera Utara mencakup wilayah Aceh, Tapanuli dan Sumatra Timur. Pasca pembubaran NST tahun 1950, dan merujuk pada PP no. 5 tahun 1950 itu, adapun wilayah di Propinsi Sumatera Utara terdiri dari 16 kabupaten, 2 kota kecil dan 2 *stadsgemeente* (kota besar), yaitu: i) Kabupaten Aceh Besar, ii) Aceh Selatan, iii) Aceh Barat, iv) Aceh Tengah, v) Aceh Timur, vi) Aceh Utara, vii) Aceh Pidie, viii) Langkat, ix) Karo, x) Nias, xi) Simalungun, xii) Tapanuli Selatan, xiii) Tapanuli Tengah, xiv) Tapanuli Utara, xv) Labuhanbatu dan xvi) Asahan. Sedangkan dua kota kecil adalah Tanjung Balai dan Tebingtinggi, dan dua kota besar adalah Medan dan Pematangsiantar.

Terbitnya Undang-undang Darurat no. No. 7 tahun 1956 tertanggal 14 November 1956 tentang *Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara*, mengukuhkan 17 daerah setingkat kabupaten (di eks karasidenan Tapanuli, Aceh dan Sumatra Timur) di Provinsi Sumatera Utara. Demikian pula terbitnya

Undang-undang Darurat no. 8 tahun 1956 tertanggal 14 November 1956 tentang *Pembentukan Daerah Otonom Kota Besar di Provinsi Sumatera Utara* mengukuhkan 4 Kota Besar yakni Medan, Siantar, Sibolga dan Kutaraja (Banda Aceh) di Provinsi Sumatera Utara.

Peta 2. Karasidenan Tapanuli, 1906-1942



Sumber: Castle, 2001

Terutama Aceh yang sangat tidak senang dengan penggabungan eks *Karasidenan Aceh* ke Provinsi Sumatera Utara, menuntut agar mereka diberikan provinsi otonom tersendiri. Karena itu, Pemerintah Republik menerbitkan Undang-undang no. 24 tahun 1956 tertanggal 7 Desember 1956 tentang *pembentukan provinsi, kabupaten dan kota di Provinsi Aceh*. Sejak saat itu, Provinsi Sumatera Utara merupakan gabungan dua eks karasidenan yakni Tapanuli dan Sumatera Timur yang terdiri dari 10 kabupaten, 3 Kota Besar dan 3 Kota Kecil (Pemdasa, 1994).

Etnik Mandailing dan Angkola seperti dicatat Bangun (1984) dalam literatur antropologi disebut sebagai sub-etnik Batak. Sebenarnya literature antropologi dimanapun tidak mengenal adanya 'sub-etnik' dan yang justru ada ialah kelompok etnik (*ethnic group*). Kami sudah berusaha menelusuri cara-cara Bangun (1983) yang menyebutkan adanya etnik Batak yang terdiri dari 6 sub-etnik itu. Kami berkesimpulan bahwa pernyataan Bangun (1984) sebagaimana terus diulang dalam tradisi penulisan antropologi seperti disunting Koentjaraningrat (1984) itu memiliki kekurangtepatan. Kami sudah menyebut bahwa konsep "Batak" sama dengan 'Melayu' tidaklah dimaksudkan menyebut kelompok etnik, tetapi justru pembedaan cara hidup untuk membedakan, *pagan* dan islam, maupun antara *uncivilized* dan *civilized* (Damanik, 2017; Perret, 2010). Dengan demikian, menyangkut homogenisasi etnik sebagai 'Batak' maupun 'Melayu' di Sumatera Utara tidak memiliki keakuratan sama sekali.

Menyoal tentang Melayu misalnya, siapakah sebenarnya Melayu Sumatra Utara itu?, bagaimana hubungan mereka dengan Melayu Johor, Melayu Dayak, Melayu Sulawesi Selatan, Melayu Thailand Selatan atau bahkan Melayu Singapura, dan Melayu Malaysia dan lain-lain? Bukankah mereka memiliki identitas etniknya sendiri sebagai *Iban*, *Dayak*, *Bugis*, *Patan* dan lain-lain?. Lantas, siapakah Melayu di Sumatera Utara itu?. Permasalahan Melayu di Sumatera Utara ini sudah dicoba jawab Perret (2010) dengan menyebut bahwa Melayu di Langkat, Binjai dan Deli adalah etnik Karo yang menganut agama Islam, Melayu di Serdang adalah etnik Karo dan Simalungun yang menganut agama Islam, sedangkan Melayu di Bedagei, Tebingtinggi dan Batubara adalah orang Simalungun yang menganut agama islam. Pun demikian Melayu di

Asahan adalah etnik Simalungun dan Toba yang menganut agama Islam. Sedangkan di Labuhanbatu, Melayu adalah etnik Padangbolak dan Mandailing yang kemudian mengkonversi diri menjadi Islam pasca serangan Padri dan penguasaan Pemerintah Kolonial Belanda.

C. Segregasi Mandailing dan Angkola di Medan

Meskipun Mandailing dan Angkola sama-sama berasal dari wilayah Tapanuli bagian Selatan dan sama-sama menganut agama Islam, namun keduanya memiliki pengalaman buruk menyoal relasi antaretnis yang tidak berjalan baik. Di Medan, kedua kaum migran ini pada awal migrasi ke Medan mengidentifikasi diri sebagai 'Batak Islam' dan bukan sebagai etnik Mandailing ataupun etnik Angkola. Perlu diketahui bahwa, keretakan relasi kedua etnik itu tidak terjadi di kampung halaman (*bona pasogit*) tetapi justru di daerah rantau (*bona ni ranto*). Keretakan ini berakar pada penggunaan konsep 'Batak' oleh kedua kelompok etnik itu. Etnik Mandailing di perantauan menolak dan berupaya menyingkirkan disebut 'Batak' sedangkan etnik Angkola mengakomodasi identitas 'Batak' guna menyebut dirinya. Suatu hal yang perlu diketahui bahwa, konflik kedua etnik ini di Medan, tidak melibatkan etnik lain seperti Karo, Simalungun, Toba dan Pakpak. Justru, etnik Melayu yang melibatkan diri pada kedua konflik etnik pendatang dari selatan Tapanuli itu.

Penolakan ini, terkait erat dengan keberhasilan hidup maupun kepentingan ekonomi dan politis di daerah rantau. Perlu diketahui bahwa, sejak awal tahun 1880-an, keduanya telah bermigrasi ke pantai timur Sumatera untuk mencari sumber-sumber penghidupan tersier, namun keduanya tidak menunjukkan persoalan menyangkut identitas 'Batak'. Keduanya masih melekatkan identitas 'Batak' guna menyebut dirinya di daerah perantauan. Persoalan baru muncul, ketika elit Mandailing di Medan yang merasakan keberhasilan hidup, kemudian membaca publikasi-publikasi Barat tentang makna 'Batak'. Dari pembacaan terhadap sejumlah naskah-naskah Barat ini, kemudian elit Mandailing mereduksi, menolak dan menyingkirkan penyebutan identitas mereka sebagai 'Batak'.

Menurut Castle (2001), keretakan hubungan antar kedua etnis dari Tapanuli Selatan ini terjadi saat pembentukan Keresidenan Tapanuli

1915 dan kemudian diperparah pada waktu Pekuburan Sei Mati Medan tahun 1922-1925. Penolakan elit Mandailing terhadap identitas ‘Batak’ terus terjadi tahun 1930 pada saat *volkstelling* (sensus penduduk) yang menolak di data sebagai ‘Batak Mandailing’. Pun demikian pada tahun 1938 pada saat dibentuk ‘*Bataksraad*’ (Dewan Batak) di Karasidenan Tapanuli. Menurut Castle (2001), sewaktu pembentukan Keresidenan Tapanuli 1915, sejumlah etnik Mandailing yang merasa sukses dari kehidupan awal yang hina, menganjurkan untuk menghindari kata ‘Batak’ guna menunjang dirinya. Cara ini juga dilakukan elit Mandailing untuk menolak rencana penamaan karasidenan yang dibentuk yakni ‘*Karasidenan Batak*’. Pada akhirnya, Pemerintah Kolonial menamai karasidenan yang dilepaskan dari Sumatra Barat itu dengan nama *Keresidenan Tapanuli*. Penulis Castle (2001) merujuk catatan Schroder (1920) mencatat sebagai berikut:

Seperti Mandailing, yang sampai taraf tertentu berhasil meningkatkan kehidupan awal mereka yang bersahaja menganjurkan menghindari penggunaan nama “Batak” dan menamakan Keresidenan itu, yang terdiri dari daerah-daerah Batak, ‘Tapanuli’ sesuai nama teluk yang terkenal itu, dimana ibukotanya akan didirikan.

Lebih lanjut Perret (2010) menjelaskan bahwa nama *residentie*-nya yakni ‘Keresidenan Tapanuli’ menunjukkan identitas Tapanuli yang muncul tahun 1909 sebagai lambang kemajuan yang melampaui semua persaingan tradisional, ternyata tidak mampu bertahan ketika berhadapan dengan polarisasi ‘Batak’ dan ‘Mandailing’ itu. Pada awalnya, karasidenan yang akan dibentuk di pantai barat Sumatra Utara ini adalah ‘*Keresidenan Batak*’, namun Pemerintah Kolonial menetapkan namanya dengan *Keresidenan Tapanuli* sesuai dengan sebutan ‘Tapanuli’ (*Tapian na Uli*) atau ‘Tepi Pantai nan Indah’ yang populer (Castle, 2001). Penetapan sebagai ‘*Karasidenan Tapanuli*’ ini erat kaitannya dengan penolakan elit Mandailing di Medan yang menolak penamaan ‘*Karasidenan Batak*’.

Sebagaimana diketahui bahwa sepanjang tahun 1922-1925, etnik Mandailing dan Angkola bersengketa di Medan. Sengketa itu

menyoal tentang tanah kuburan di Sei Mati, jalan Brigjend Katamso Medan (Castle, 2001; Pelly, 2013; Perret 2010). Pekuburan ini, tidak jauh dari Istana Maimoon yang terletak di Kotamaksu, Medan. Puncak sengketa terjadi ketika seorang Angkola pada bulan Agustus 1922 meninggal dunia dan hendak dimakamkan di pekuburan Sei Mati Medan. Namun, pengurus kuburan menolak pemakaman jenajah orang Angkola karena dianggap sebagai '*Orang Batak*'. Walaupun jenajah sudah tiba di pekuburan, namun karena penolakan itu, akhirnya jenajah urung dimakamkan (Pelly, 2013). Merujuk Castle (2001) maupun Kern (1923) disebut sebagai berikut:

Pada tahun 1889, sekelompok '*Batak Muslim*' (Mandailing dan Angkola) di Medan membeli dan memperuntukkan sebidang tanah di Sei Mati, Medan, untuk pekuburan. Ketika itu kebanyakan pendatang di Medan berasal dari Mandailing. Itu sebabnya, istilah ini (*Batak Muslim*) dalam bahasa sehari-hari digunakan untuk mengacu semua orang yang berasal dari Tapanuli Selatan. Tiba-tiba pada tahun 1922 pengurus kuburan menolak memakamkan orang Sipirok, Angkola dan Padanglawas, karena di dalam akta dinyatakan secara tegas bahwa tanah pekuburan tersebut diperuntukkan bagi orang Mandailing.

Sengketa antar etnik dari Tapanuli bagian Selatan menyoal pekuburan Sei Mati di Medan ini tidak dapat diputuskan walikota Medan. Demikian halnya, Residen Sumatera Timur maupun Kesultanan Melayu Deli tidak juga dapat menyelesaikannya. Pada akhirnya, sengketa ini dapat selesai setelah mendapatkan keputusan Gubernur Jenderal. Pada saat itu, diputuskan bahwa tanah pemakaman dimaksud diperuntukkan bagi umat Islam yang disebut dengan Pekuburan Islam Sei Mati Medan dan tidak mencantumkan kata '*Mandailing*' (*Sumatera Post*, tanggal 6 Januari 1925). Walaupun gugatan etnik Mandailing tentang pekuburan Sei Mati gagal di *Landraad* (Pengadilan Negeri), namun gugatan mereka menang melalui proses banding di *Raad van Justicie* (Pengadilan Tinggi). Akhirnya, pekuburan itu dikuasai etnik Mandailing, sementara etnik Angkola mendapat pekuburan di Sei Kera.

Walaupun pekuburan Sei Mati telah dimenangkan etnik Mandailing lewat proses banding, namun etnik Mandailing terus

menolak disebut 'Batak Mandailing'. Sebuah *Comite Kebangsaan Mandailing* atau *Komite Nasional Mandailing* yang berkedudukan di Panyabungan mengajukan permintaan kepada Pemerintah Kolonial agar tidak didaftar sebagai 'Batak-Mandailing' pada sensus penduduk (*volkstelling*) tahun 1930 (Tideman, 1932). Namun demikian, di dalam *volkstelling* itu, mereka tetap didaftarkan dengan nama 'Batak-Mandailing' (IPO, 1922). Demikian pula etnik Mandailing terus menolak disebut 'Batak Mandailing' sejalan dengan rencana pembentukan 'Dewan Batak' (*Bataksraad*) di Keresidenan Tapanuli tahun 1939. Penolakan sebagai 'Batak' ini sampai pada pengecekan darah etnik Mandailing dan Angkola. Namun, pengecekan darah tidak menunjukkan perbedaan signifikan diantara keduanya (Masland, 1939).

Merujuk pada Perret (2010) disebutkan bahwa etnik Mandailing lebih memilih identitas sebagai 'Mandailing' (saja) dan menyingkirkan identitas 'Batak' bukanlah strategi baru, khususnya di daerah migrasi. Setidaknya, sejak dasawarsa terakhir abad ke-19, sumber-sumber Barat sudah mencatat situasi seperti itu. Mengenai sebabnya, barangkali dapat diajukan kemungkinan bahwa pada saat itu kalangan elit yang mendapat pendidikan Barat di bagian selatan Tapanuli sudah dapat membaca publikasi dan hasil penelitian orang Barat yang tidak memberikan gambaran menguntungkan mengenai 'suku Batak'. Timbulnya kesadaran mengenai gambaran identitas yang tidak menguntungkan itu diperkirakan mendorong penduduk di bagian selatan Tapanuli khususnya Mandailing menjauhkan identitas 'Batak'.

Di Medan, dua tokoh Mandailing setelah 50 tahun era Willem Iskandar tampil sebagai pemimpin 'Bangsa Mandailing', yaitu Mohammad Noech, ketua dan pendiri *Sjarikat Mandailing* dan Abdullah Loebis, salah satu pengurus serikat ini. Nama terakhir ini pada tahun 1921 menjadi anggota *Gemeenteraad* (Dewan Kota) sekaligus redaktur *Sinar Merdeka* yang turut serta menandatangani pernyataan menyoal kasus pekuburan Sei Mati, Medan. Bila merujuk Perret (2010), disebut bahwa di *Batavia* pada tahun 1920 berdiri 'Perserikatan Batak' yakni *Batakkers Bond* yang bertujuan sebagai konsulat (*Consulaat*) bagi Bangsa Batak' dengan maksud mempercepat hubungan sesama anggota dan memajukan 'bangsa

Batak' dalam bidang pertanian, perdagangan, kerajinan tangan, kesehatan dan pendidikan. Demikian pula sejumlah 'orang Batak' di Kutaradja (Banda Aceh) pada tahun 1920 mendirikan *Jong Batakker* yang diketuai Abdul Hamid dan Badu Asjim yang bertujuan untuk memberikan pelajaran bahasa Belanda secara murah kepada anggotanya. Anggotanya adalah semua 'bangsa Batak' tanpa memandang agama baik dari Mandailing maupun Angkola serta Toba.

Menurut *Pewartar Deli* (1919), tahun 1920, institusi ini dipimpin Isa Dalimunthe dibantu Farel L. Tobing. Pada bulan Februari 1922, menurut *Pewartar Deli* (1922), Mangaradja Parlindungan, seorang bangsawan Mandailing dan mahasiswa di sekolah pemerintahan menjadi ketua *Battackers Bond*. Namun, pada September 1922, sebagian orang Angkola menarik diri dari *Batakkers Bond* karena 'Batak' dikonotasikan sebagai 'agama' dan bukan 'bangsa'. Karena itu, menurut *Pewartar Deli* (1922), sejumlah orang Angkola yang menarik diri ini membentuk *Angkola Bond* sedangkan sebagian kecil lainnya masuk ke *Mandailingers Bond*. Selanjutnya menurut Pelly (2013), sebagian orang Angkola dari Sipirok pada tahun 1926 mendirikan perkumpulan sendiri bernama *Jong Batak*. Selanjutnya, merujuk Pelly (2013), di Medan pada tanggal 15 Februari 1922, etnik Angkola dari Sipirok dan Padanglawas mendirikan perkumpulan *Parloehoetan Batak Marsioeropan* (Perkumpulan Persaudaraan Batak).

Merujuk *Kroniek van de Ooskust van Sumatra Instituut* (1917), di Medan pada tahun 1917 didirikan perkumpulan persaudaran *Setia Mandailing*. Selanjutnya menurut Tideman (1932), perkumpulan *Persatoean Mandailing* dibentuk menjelang tahun 1930 dengan tujuan memperkuat kesatuan sesama orang Mandailing. Menurut *Pewartar Deli* (1939) perkumpulan ini bertujuan untuk mengkaji pembentukan *Groepsgemeenschap* di Tapanuli sebagaimana diwacanakan Pemerintah. Menurut Tichelman (1936), perkumpulan ini di Medan melakukan pertemuan untuk mendiskusikan budaya Mandailing, pembacaan puisi Mandailing, maupun pertunjukan seni tradisional. Diskusi dilakukan dalam bahasa Mandailing dan Melayu. Pada tahun 1937, cabang Muhammadiyah didirikan di Kabanjahe (Rijn, 1936). Pada tahun 1939, *Madjelis Penjajaran Islam Bataklanden*

memperluas aktivitasnya dan mendirikan *Madjelis Penjiaran Islam Karolanden*. Tujuannya adalah menyebarkan islam dan mendirikan madrasah di utara Danau Toba (Meindersma, 1938).

Rupanya, istilah ‘Batak’ di Pesisir Timur Sumatra menjadi terbentur dalam proses pengidentifikasian anggotanya terutama bagi mereka yang berasal dari selatan Tapanuli (Mandailing dan Angkola). Pemerintah Kolonial menganggap keduanya sebagai ‘Batak’ walaupun beragama Islam dan sebagian diantaranya merupakan lulusan sekolah Kristen. Mereka mengingkari identitas ‘Batak’ yang di nilai memalukan dan memilih menganggap diri sebagai Melayu, kemudian sejalan dengan banyaknya pendatang, mereka kembali memilih Mandailing (Wijngaarden, 1894a; Joustra, 1915) sebagaimana ditunjukkan oleh sertifikat-sertifikat, akta-akta dan lamaran pekerjaan (*Pewartu Deli*, 16 Oktober 1922). Empat aksi etnik Mandailing seputar penolakannya sebagai ‘etnik’ dilakukan sejak tahun 1910-an, hingga tahun 1939: *pertama* menolak pemberian nama ‘Batak’ pada Keresidenan yang dibentuk pada tahun 1909 di wilayah Tapanuli, *kedua* menolak pemakaman di pekuburan Islam Sei Mati Medan bagi yang bukan orang Mandailing, dan *ketiga* menolak penyebutan ‘Batak Mandailing’ pada *volkstelling* di era kolonial tahun 1930 dan *keempat* menolak pembentukan ‘*Bataksraad*’ (Dewan Batak) di Karasidenan Tapanuli tahun 1938.

Menurut Pelly (2015), sejak tahun 1910, sikap orang Mandailing yang ingin melepaskan diri dari identitas ‘batak’ menjadi cukup radikal dan terpaksa mengemukakan pandangan mereka di daerah masing-masing. Orang Mandailing menyatakan, tidak ada hubungan sejarah dan silsilah orang Mandailing dan ‘Batak’. Mereka hanya menginginkan diperlakukan sebagai ‘bangsa’ tersendiri yaitu ‘bangsa Mandailing’. Merujuk pada berita *Pewartu Deli* tanggal 15 Oktober 1919 dan tanggal 7 November 1919, di Medan beredar undangan rapat untuk membahas masalah adat ‘*Bangso Batak*’ (*taringot to bangso Batak dohot adatna*). Di sebut bahwa, dari Aceh dan pesisir timur berdatangan. Namun, orang Mandailing menolak berpartisipasi dengan menyatakan bahwa pertemuan itu tidak ada sangkutpautnya dengan adat dan ‘bangsa Mandailing’.

Berdasar *Pewartu Deli* 23 Januari 1920, sebuah komite bernama *Comite Peranakan* mengumumkan tentang rencana pemberian

penghargaan dari Hoesien Djajadiningrat dan Profesor van Vollenholen kepada orang yang mampu menjelaskan silsilah ‘orang Batak’, Angkola dan Mandailing. Permintaan itu terutama ditujukan bagi perkumpulan *Sarekat Islam Tapanuli, Koeriah Bond dan Hatopan Batak Kristen*. Selanjutnya, menurut Perret (2010), sebuah ajakan dari Selangor di Semenanjung Melayu untuk membentuk suatu negeri yang menggabungkan Orang Mandailing, Angkola, Sipirok, Padanglawas, Batangtoru, Batangnatar dan Ujunggading.

Pada tahun 1920, perusahaan percetakan *Sjarikat Tapanuli* di Medan terlibat konflik. Sebagian anggotanya mengaku “*Batak*” dan sebagian lain mengaku ‘*Mandailing*’. Pada waktu pemilihan ketua yang dilakukan dengan voting, orang ‘Batak’ memilih ‘Batak’ dan orang Mandailing memilih orang Mandailing. Akibatnya, pada bulan Desember 1921, orang Mandailing tidak puas dan membentuk perkumpulan sendiri bernama *Sjarikat Mandailing* yang diketuai Mohammad Noech. Menurut *Pewartar Deli*, tanggal 3 April 1922, salah satu keputusan *Sjarikat Mandailing* adalah melarang orang yang bukan Mandailing menjadi anggotanya. Karena itu, seluruh orang Sipirok, Angkola dan Padanglawas harus memilih menjadi Mandailing atau Batak. Namun demikian, menurut *Pewartar Deli* tanggal 6 Maret 1922, orang Mandailing menurut orang Angkola adalah ‘orang Batak’.

Mangaradja Ihoetan, bangsawan Mandailing yang belajar di *Bestuurschool* di Batavia dan ketua baru *Battakers Bond* meminta agar nama ‘Batak’ tidak dipersoalkan. Namun, upaya tokoh tersebut tidak membuahkan perdamaian diantara sesama *Sjarikat Tapanuli*. Pada bulan Maret 1922, anggota Mandailing memilih calon Mandailing dan dengan demikian sebagian besar dewan pimpinan berasal dari Mandailing. Perusahaan *Sjarikat Tapanuli* adalah perusahaan yang menerbitkan *Pewartar Deli*, yang pada tahun 1922 dipimpin Sutan Parlindungan seorang Angkola dari Sipirik. Kemudian, ia digantikan Mangaradja Ihoetan, seorang Mandailing. Kemudian, orang Angkola mendirikan perusahaan bernama *Handelmaatschappij Batak* yang menerbitkan koran *Pentjaran Berita* dan dipimpin Haji Mohammad Tahir, mantan direktur *Sjarikat Tapanuli*. Demikian pula wadah baru yakni *Pardomuan Batak* dibentuk untuk melawan *Sjarikat Tapanuli*.

Kedua etnik di Medan ini sejak tahun 1922, saling serang melalui koran yang mereka miliki. *Sjarikat Mandailing* menuduh bahwa 'orang Batak' dahulunya berekor dan mengklaim bahwa Mandailing berasal dari 'orang Loeboe' sebagai leluhur atau nenek moyangnya. *Pewartar Deli* tertanggal 3 April 1922, 17 Mei 1922, 5 Juni 1922, 16 Juni 1922, merekam perang wacana 'Batak' dan 'Mandailing' di Medan itu. Bahkan, Abdullah Lubis yang menjadi kepala *Sjarikat Mandailing* turut lempar wacana melalui koran mereka.

Pada bulan April 1922, pengurus kuburan Sei Mati Medan memutuskan bahwa setiap pemakaman di areal itu harus mendapatkan izin dengan alasan bahwa pemakaman itu diperuntukkan bagi: 'bangsa Mandailing', berasal dari Mandailing atau merasa Mandailing. Karena itu, bagi yang mengaku 'Batak' yakni Angkola dilarang dimakamkan di pekuburan itu. Pada bulan Agustus 1922, orang Angkola dari Sipirok sedang ingin menguburkan jenajah keluarganya. Sementara itu, Haji Ibrahim, Mohammad Noech direktur *Sjarikat Mandailing*, dan Haji Hoesin, penghulu Sei Mati menghadap 'Tengku Besar' (Putra Mahkota Melayu).

Tengku Besar memerintahkan empat pengawalnya berangkat ke pekuburan guna melarang penggalian kuburan bagi orang Angkola dari Sipirok, namun larangan itu tidak diacuhkan. Pembicaraan Tengku Mufti dan Tengku Besar tidak membuahkan hasil. Demikian pula kasus ini dibawa ke Jaksa *Kerapatan*, namun tetap tidak berhasil. Setelah berbicara dengan kontrolir Medan, Tengku Besar menegaskan larangan bagi 'orang Angkola' untuk menguburkan jenajah di kuburan Sei Mati. Orang Angkola di Medan *ngotot* bertemu dengan Gubernur, lalu Tengku Besar-pun memanggil penggali kubur yaitu Haji Abdul Madjid. Penggali kubur ini menyebut bahwa seluruh keluarganya telah dimakamkan di pekuburan itu sejak bertahun silam tanpa ada masalah. Namun, Tengku Besar menyebut bahwa pekuburan dimaksud hanya bagi 'bangsa Mandailing' sementara bagi Islam lainnya (Angkola) tersedia pemakaman lain.

Pada sore hari, sejumlah orang Mandailing telah siap-siap bentrok dengan Angkola. Tengku Mufti lalu berangkat menemui Tengku Besar di istana. Namun Tengku Besar tetap melarang penguburan

jenajah orang Angkola. Jasad orang Angkola akhirnya dimakamkan di luar pemakaman yakni di dekat Sei Kerah (*Pewartar Deli*, 24 Mei 1922). Guna memecahkan persoalan itu, maka dibentuk komisi yang diprakarsai Gubernur Pesisir Timur Sumatra pada bulan November 1922. Komisi yang diketuai Sultan Deli ini terdiri dari lima orang, yakni Sultan Deli, 1 utusan pemerintah, 1 utusan Mandailing, 1 utusan Angkola dan satu dipilih oleh keempat mereka. Akhirnya, komisi memutuskan bahwa pekuburan itu adalah milik orang Mandailing. Namun orang Angkola tidak menerima. Mereka mengajukan banding ke *Landraad* (pengadilan) Medan dan memutuskan bahwa orang Angkola berhak dikuburkan di pemakaman tersebut. Kemudian orang Mandailing mengajukan banding ke *Raad van Justicie* Medan dan memenangkan gugatan mereka. Putusan pengadilan ini diterima orang Angkola dan akhirnya mendapat tanah pemakaman sendiri (Winckel, 1925; Tutchaver, 1926).

Sesudah putusan itu, raja-raja Mandailing meminta kepada ‘pemimpin bangsa’ Mandailing di Medan untuk turun ke daerah memperkenalkan identitas mereka. Sebagai balasan, pada bulan Agustus 1922, sebanyak 28 orang pemimpin menandatangani pernyataan yang disebut ‘*Batak Maninggoring*’ yang menyatakan bahwa Mandailing adalah ‘Bangsa Batak’. Disebutkan juga bahwa, ‘Batak’ bukanlah agama ataupun negeri, tetapi sebuah bangsa yang bermukim di *Residentie Tapanuli*. Kejadian antara orang Mandailing dan Angkola di Medan ini, tidak berdampak pada pendatang dari Selatan Tapanuli di Batubara dan mereka (Mandailing, Toba, Angkola, Sipirok dan Padanglawas) dikabarkan ‘saudara sekandung’ (*Pewartar Deli* 22 Desember 1922). Namun, relasi kedua etnik pendatang itu di Pematangsiantar menjadi terkoyak karena seseorang etnik Angkola ‘mencela’ etnik Mandailing (Perret, 2010).

Pada tahun 1926, pemimpin koran *Pewartar Deli* yakni Mangaraja Ihutan dan Abdullah Lubis meringkas kasus sengketa kuburan Sei Mati. Tulisan mereka diberi judul *Riwayat Tanah Wakaf Bangsa Mandailing di Sungai Mati Medan* yang meringkas posisi Mandailing yang menolak Batak. Pada tulisan itu, Abdullah Lubis menyebut alasan mengapa Mandailing menolak Batak seperti ditulis Husny, (1978), yaitu: i) Batak sebagai sebuah agama berdasarkan politeisme

dan kanibalisme yang mengutip pendapat Wilken, ii) bahasa Mandailing bukan bahasa Batak dengan mengutip Junghuhn, iii) leluhur Mandailing adalah orang *Loeboe* yang mengutip pendapat Van Dijk, maupun iv) adanya pengaruh Hindu di Mandailing yang berbeda dengan Hindu di Angkola.

Pasca sengketa tanah kuburan di Sei Mati Medan, orang Mandailing melakukan promosi identitasnya di daerah migran. *Pewartar Deli* tertanggal 11 Agustus 1922 bahwa seorang perempuan Mandailing mendatangi *Kerapatan* untuk minta cerai terhadap suaminya karena berasal dari etnik Angkola. Pada tanggal yang sama, *Pewartar Deli* juga mengiklankan pakaian tradisinya yang disebut dengan '*Mandailing Batikkerij di Tulungagung*'. Selanjutnya, iklan pakaian ini muncul lagi pada tahun 1927 yang menyebut '*Keluaran dari Fabrik Batik Bangsa Mandailing*' (*Pewartar Deli*, 26 September 1927). Selain itu, etnik Angkola seperti diberitakan *Pewartar Deli* tertanggal 20 Oktober 1922 menyebut faktor kemajuan etnik Angkola yang mengaku 'Batak' karena lebih rajin dan pandai bila dibanding etnik Mandailing. Orang Angkola lebih banyak menduduki jabatan penting, lebih kaya dan gaji lebih besar di perusahaan swasta maupun kantor Pemerintah. Juga disebutkan bahwa beberapa diantara etnik Angkola itu sangat kaya raya.

Lempar wacana dan polemik melalui media (suratkabar) tidak hanya menyoal nama 'Batak', tetapi juga 'Tapanuli'. Orang Mandailing mempersoalkan Tapanuli cenderung sebagai identitas 'agama Batak'. Menurut Perret (2010), konsep 'Tapanuli' tidak pernah dipergunakan di Pesisir Timur Sumatera sebelum tahun 1910. Para pendatang dari pantai barat Sumatra lebih diidentifikasi sebagai 'Batak' dengan tidak memperdulikan agama ataupun unit-unit kulturalnya. Nama 'Tapanuli' di pesisir timur dipergunakan sejak tahun 1909 sejalan dengan pendirian klub sepak bola bernama *Medan Tapanoelly Voetball Club* yang berasal dari Residen Tapanuli. Pada tahun itu juga menurut Perret (2010) didirikan perusahaan dagang, toko buku sekaligus percetakan bernama *Sjarikat Tapanuli*. Selanjutnya, menurut *Pewartar Deli* tertanggal 13 September 1922 disebut bahwa para pendatang dari Tapanuli di

pesisir timur mendirikan sebuah cabang *Sarekat Islam* dengan nama *Sarekat Islam Tapanuli*.

Sejumlah *natives* (penduduk asli) di pesisir timur Sumatra memperlihatkan kelemahan-kelemahan citra '*Batak*' yang kaku, yang diciptakan Barat (Perret, 2010; Pardede, 1975, Damanik, 2017). Bagi orang Melayu, kata '*Batak*' melambangkan kekotoran dan noda. Koran *Soara Batak* tahun 1914 lewat inisial penulis yakni *H.T.* (mungkin saja Hermanus Tambunan?) menyebut bahwa konsep '*Batak*' di *Batavia* yang dilihatnya cenderung kurang menguntungkan. Konsep itu identik dengan kejelekan, kekasaran, kekotoran, dan kebodohan. Karena itu, sedikit diantara pendatang '*Batak*' di *Batavia* harus menyamarkan identitasnya.

Di Simalungun terutama di Bandar seperti disebut Simon (1906), orang Simalungun Islam mengaku Melayu. Demikian pula di Tanoh Djawa Simalungun seperti disebut Kroesen (1899), orang Simalungun menyimpan pakaian Melayu yang hanya dipakai ketika turun ke pesisir. Karena itu, terdapat kesulitan bagi Pemerintah Kolonial untuk membedakan mana *natives* Melayu dan bukan Melayu. Karena kesulitan itu, Koopman (*controleur Boven Serdang*) pada tahun 1917 membuat pakaian wajib bagi raja-raja daerah (*zelfbestuur*). Pada waktu itu, *zelfbestuur* mengenakan busana yang sama seperti dikenakan rakyat kebanyakan.

Demikian pula sebagian besar mengenakan pakaian khas Melayu: *corolondo* (jas putih), sarung pelekat Madras dan Batubara, kopiah beludru hitam, dan sepatu kuning. *Controleur* Koopman memanggil seluruh *zelfbestuur* di *Boven Serdang* (Serdang Hulu) yakni di Bangunpurba. Pertemuan itu guna membahas seragam *zelfbestuur*. *Zelfbestuur* mengusulkan busana seperti dikenakan *zelfbestuur* Melayu. Atas usulan itu, Koopman menyampaikan usulan kepada jaksa *kerapatan Boven Serdang*, guna memutuskan seragam *zelfbestuur* *kejuruan Karo dan Timor* (Simalungun). Akhirnya, seragam mereka diputuskan meniru busana Dayak untuk mengganti busana mereka yang dianggap tidak bernilai itu (*Pewartu Deli*, 23 Maret 1917).

Sama halnya dengan kedua etnik pendatang dari selatan Tapanuli di Medan. Meskipun keduanya pada awal tahun 1880-an, bermigrasi ke Medan dan 'bangga' dengan *habatahonnya*' tetapi setelah

mengalami keberhasilan hidup, terutama etnik Mandailing mulai mereduksi dan menyingkirkan identitas 'Batak'-nya. Penolakan ini mulai menguak ke permukaan sejak tahun 1910-an dan erat terkait dengan keberhasilan hidup di tanah rantau. Kedua etnik (Mandailing dan Angkola) bersengketa secara terbuka di Medan tahun 1922 menyoal pekuburan Sei Mati. Sejak sengketa ini, kedua etnik ini menjadi terpolarisasi ataupun tersegmentasi. Relasi keduanya menjadi terkoyak dan menunjukkan ketidakharmonisan (disharmoni). Sengketa ini berdampak pada pembelahan pemukiman kedua etnik itu di Medan. Demikian halnya berdampak pada pekerjaan, surat kabar, bank, tukang jahit, klub sepak bola dan lain-lain.

Pada tahun 1908, di Leiden-Belanda dibentuk sebuah badan sosial yang bertujuan untuk menghimpun dana, melakukan penelitian ataupun mempraksai pembangunan bagi 'orang Batak'. Badan tersebut diberi nama 'Institut Batak' (*Bataks Instituut*). Lewat badan ini, Sutan Martua Raja Siregar dari Sipirok menulis hambatan dialek dalam bahasa Batak yang dipahami seluruh orang di Tapanuli (Vorhoeve, 1955). Demikian pula bermunculan tulisan yang bernada *apologetis* atau membela diri. Tersebut seperti Boemi (1925) yang menulis tentang hak tanah Tapanuli, Simalungun dan Karo (1925), Burhanuddin yang menulis tentang *Perkawinan Mandailing* (1922), Soangkupon yang menulis 'Adat Batak' (1923), ataupun Pane yang menulis *Adat Batak* (1922).

Demikian pula Hutagalung tahun 1926 menerbitkan tentang *tarombo* (Silsilah) orang Batak yang menyebut bahwa seluruh 'Orang Batak' adalah satu keluarga besar (Hutagalung, 1926; Vergouwen, 1964). Pun demikian halnya, novelis Merari Siregar menulis novel *Azab dan Sengsara* (1921) tentang adat perkawinan tradisional (*in casu* Sipirok) dalam dunia modern. Demikian pula Diapari Siregar menulis tentang bahasa Batak dengan judul '*de Bataksche Taal*' (1922). Lewat tulisan-tulisan itu, Siregar di utara dan Angkola mengaku 'bersaudara kandung'. Penulis lain seperti Hutapea (1929) mengumpulkan kronik tentang *primus inter pares* Singamangaraja, sedangkan Tampubolon menulis tentang semacam *Summa Theologia adat Batak* (Schreiner, 2008).

Pada tahun 1920 di *Batavia* dibentuk *Batakkersbond* (Persatuan Batak), yang anggotanya adalah orang Batak terpelajar dan

terhormat. Mereka yang menjadi anggota terdiri dari agama Kristen dan Muslim. Persatuan ini di Jakarta menerbitkan majalah '*Sahala Batak*'. Selanjutnya pada tahun 1921, persatuan ini membentuk '*Klub sepakbola Batak*' (Castle, 2001). Selanjutnya menurut Castle (2001), pada tahun 1920 di Pematangsiantar didirikan Bank Batak (*NV. Bataksche Bank*) untuk membantu para petani di daerah itu yang terjerat utang kepada pedagang *Chetty* (India). Para pengelolanya adalah orang Angkola kaya di Pematangsiantar. Bank ini merupakan usaha perekonomian yang paling kuat di Sumatera Timur. Pada tahun 1928, bank ini mendapat suntikan dana dari Kas Negara. Bank ini juga menyantuni pendatang Toba di Simalungun serta memberikan dana usaha pertanian kepada mereka.

Dalam hal lain, merujuk catatan Castle (2001), pada tahun 1921 di Angkola didirikan *Batak Studie Fonds* (Dana Studi Batak) oleh intelektual Angkola yakni Abdulrasjid dan Sutan Gunung Mulia bersama Sutan Kumala Bulan. Beberapa pengurus inti lembaga ini adalah orang Mandailing. Lembaga ini bertujuan untuk membuka sekolah berbahasa Belanda, tempat penampungan bagi penderita kusta maupun klinik serta asrama bagi anak-anak sekolah. Namun badan ini tidak dapat bekerja sebagaimana diharapkan. Tiga lembaga ini, yakni *Batak Bank* di Siantar, *Dana Studi Batak* di Sipirok maupun *Persatuan Batak* di Batavia menjadi ide menarik dimana 'Batak' saling mendekatkan diri. Organisasi seperti *Dana Studi Batak* dan *Persatuan Batak* terdiri dari petinggi-petinggi dari Angkola dan Mandailing.

Menurut Castle (2001), kelompok Mandailing di Medan memiliki senjata ampuh yang dapat meraih simpati Sultan Deli lewat posisi ekonomi yang lebih kuat karena berhasil menetap lebih lama di Medan. Di pihak lain, kelompok Angkola makin bertambah dan percaya diri dan ancaman yang mereka tebarkan kepada kelompok yang lebih mapan itu merupakan akar dari pertentangan. Dalam catatan Kern (1923) kepada Gubernur Jenderal dicatat sebagai berikut:

Para raja Melayu di Istana, mereka merasa takut terhadap orang-orang Batak [Angkola] yang suka mendesak dan 'biadap' itu. Kadang-kadang nampak bahwa vitalitas orang-orang Batak

[Angkola] akan mengalahkan orang-orang Melayu Sumatera Timur yang tidak bersemangat itu.

Rupanya, ada kekhawatiran raja-raja Melayu tentang mobilitas vertikal orang Angkol di Medan. Kekhawatiran yang sama muncul dari orang Mandailing di Medan. Karena itu, walaupun mereka sama-sama beragama Islam dan berasal dari selatan Tapanuli, dengan kekuatan ekonominya, orang Mandailing akhirnya ‘menendang’ orang Angkola dari berbagai lembaga mereka. Dalam catatan Castle (2001) disebutkan:

Sutan Parlindungan berhenti sebagai anggota redaksi *Pewartu Deli* setelah bekerja 15 tahun. Majalah baru *Soeara Mandailing* didirikan dan sebagai alat orang Mandailing, sedangkan kelompok Angkola mendirikan *Penjtaran Berita* sebagai jawabannya. Klub sepakbola dan sekolah swasta berbahasa Belanda terbagi dua. Sebuah perkumpulan baru bernama *Pardomuan Batak* didirikan untuk menghadapi *Sjarikat Mandailing*. Demikian pula perusahaan baru bernama *Handelsmaatschapij Batak* didirikan untuk menyaingi *Sjarikat Tapanuli* yang dikuasai orang Mandailing.

Konsep *Tapanuli* menjadi perdebatan di berbagai koran di Medan pada pertengahan tahun 1919. Bermula dari sebuah artikel yang dimuat di *Poestaha no. 21* yang ditulis inisial ‘S.K’. Tulisan itu diberi judul ‘*Merk Batak*’. Kemudian, tulisan itu direspon dan dikritik keras oleh penulis J. Simanjuntak dari Pematangsiantar. Polemik tentang nama ‘*Tapanuli*’ dan ‘*Merk Batak*’ ini dimuat di *Pewartu Deli* tertanggal 16 Juli 1919. Penulis Simanjuntak menyebut bahwa ‘*Tapanuli*’ adalah nama wilayah yang didiami pemukim kristen dan islam sedang nama ‘*Batak*’ sudah tidak ada lagi. Kenyataan ini menurut Simanjuntak sejalan dengan penetapan dan pembentukan nama kesatuan wilayah yakni *Residen Tapanuli* dan bukan *Residen Batak*.

Penggunaan konsep ‘*Tapanuli*’ ini berlangsung hingga tahun 1920 sebagaimana diberitakan *Pewartu Deli* tertanggal 27 Agustus 1920. Disebut bahwa pada bulan Agustus 1920, berlangsung rapat ‘Bangsa Tapanuli’ di *Arnhemia* (Pancurbatu) yang meminta agar

'penghulu bangsa' berasal dari Tapanuli. Pertemuan itu sekaligus mengungkap kekecewaan terhadap tidak adanya wakil Tapanuli di *Volksraad*. Pada bulan Maret 1922, seorang penulis dari Kabanjahe mencela tindakan Mohammad Noech yang dianggap memecah kesatuan orang Tapanuli (*Pewart Deli*, tanggal 27 Maret 1922). Pada bulan Juni 1922, seorang pembaca dari Angkola menulis bahwa ia adalah anak Tapanuli dan tidak pernah menjadi 'Batak' (*Pewart Deli*, 14 Juni 1922). Kemudian, pada September 1922, satu bulan setelah kejadian sengketa memalukan Sei Mati, seseorang penulis di *Pewart Deli* tertanggal 13 September 1922, menyayangkan hilangnya tanda identitas atau 'merk persatuan' kaum migran Tapanuli di pesisir timur Sumatra. Hilangnya identitas itu disebut karena adanya perubahan sikap dan perasaan yang membuat masing-masing orang kembali kepada 'bangsanya', khususnya orang Mandailing pada 'bangsa Mandailing' dan orang 'Batak' pada 'Bangsa Batak'.

Menurut Langenberg (1977), orang Mandailing terus berupaya 'menyingkirkan' identitas *habatahon*-nya yang sebermula mulai mengental sejak rencana pembentukan Keresidenan Tapanuli (bukan Keresidenan Batak), penolakan 'Islam Angkola' dikuburkan di Sei Mati pada Agustus 1922, penolakan di data sebagai 'Batak Mandailing' pada *volkstelling* tahun 1930, dan menolak pembentukan nama *Batakraad* (dewan Batak) di *Groepsgemeenschap* Residen Tapanuli tahun 1939. Bila merujuk Pelly (2013), permulaan tahun 1910-an adalah awal bagi etnik Mandailing disebut sebagai 'etnik Batak'. Mengacu pada Perret (2010), daerah bernama Medan adalah wilayah yang menunjukkan fenomena pertama kali munculnya pembelahan etnik secara politik dan religius di Sumatera Timur. Dalam pandangan Bruner (1961), tekanan sosial yang dihadapi para migran (pendatang) di wilayah 'kosmopolit' ini menyebabkan para pendatang itu menyamakan identitas mereka dengan mengaku Melayu atau 'Batak Islam'. Meskipun demikian, penyamaran sebagai 'Batak Islam' belum tentu 'mengamankan' dirinya di daerah rantau karena 'Batak Islam' identik dengan Islam yang suka melawan dan 'keras kepala' yang merujuk pada identitas awalnya yakni 'Batak'. Kenyataan seperti ini

dialami etnik Angkola di Medan ketika membawa kasus pekuburan Sei Mati dihadapan Sultan Deli (Kern, 1923).

Pembelahan etnik berdasarkan orientasi politik dan religius di Sumatera Timur sejak tahun 1910-an ini erat kaitannya dengan penataan administratif yang mulai ditetapkan Pemerintah Kolonial sejak tahun 1906. Adalah Joustra (1901; 1902a' 1902b; dan 1910) dan Westenberg (1891; 1892; 1897 dan 1905) yang paling berjasa guna menetapkan wilayah-wilayah koloni seperti *residentie*, *afdeeling* maupun *onderafdeeling* di wilayah *Karasidenan Tapanuli* maupun *Karasidenan Sumatra Timur*. Penentuan batas-batas administrasi itu, menurut Joustra maupun Westenberg dilakukan berdasarkan benteng alam dan benteng kultural.

Pendapat ini senada dengan Perret (2010) bahwa penentuan batas-batas administrasi sekaligus dimaksudkan mengesahkan perbedaan kelompok-kelompok masyarakat yang sedang dibentuk. Pembentukan itu dilakukan melalui dua tahap: *pertama* penetapan perbatasan dengan menggedepankan berbagai alasan seperti topografi (pegunungan), sejarah, (gagasan tentang tersingkirnya penduduk ke pedalaman) dan politik (daerah-daerah yang masih merdeka), *kedua* pemberian isi kepada kedua satuan yang dibentuk. Pada tahap ini, secara tekun dicari-cari yang sama didalam masing-masing area, dan ciri-ciri itu secara implisit dipandang sebagai ekspresi dari suatu kesadaran pemersatu yang mendasar.

Dengan penentuan batas-batas administrasi di wilayah *colonial state*, *Netherland Hindia* ini, maka suasana kebathinan etnisitas-pun semakin meningkat. Setiap etnik meredefenisi dan merekonstruksi identitas etniknya guna mengungkap dan menegaskan perbedaan etniknya dengan yang lain. Di Medan dan Sumatra Timur lainnya, sebagian etnik migran itu menyamakan identitasnya dan mengaku Melayu, sebagian diantaranya menolak 'Batak', dan sebagian diantaranya menerima 'Batak' sebagai identitasnya. Semua fenomena ini muncul karena penetapan batas-batas administrasi kolonial yang berujung pada penentuan batas-batas etnik dan kultural.

Dengan penentuan batas-batas terutama batas etnik dan kultural, bukan saja menjadi strategi adaptasi di daerah rantau, tetapi sekaligus sebagai cara memasuki 'dunia sosial' yang mencerminkan pekerjaan,

penghidupan, posisi, kedudukan yang dipenuhi persaingan (kompetisi). Kenyataan ini sejalan dengan pendapat Geertz (1963) bahwa *'kolonialisme mempolarisasi etnik secara primordial'*, atau pendapat Perret (2010) bahwa *'perasaan menjadi bagian dari'* baru tumbuh pada era kolonial, maupun pendapat Reid (2011) bahwa *'kolonialisme memecah etnisitas'* serta pendapat Castle (2001) bahwa kesadaran sebagai *'keluarga besar Batak'*, baru terbentuk pada era kolonialisme. Karena itu, etnisitas tidaklah statis melainkan dinamis. Etnisitas yang berintikan identitas adalah strategi adaptasi (Royce, 1983) atau kelompok kepentingan (Glazer dan Moynihan, 1963) pada masyarakat multikultur, atau juga alat mobilisasi guna menafsir dunia sosial (Hale, 2004; 2008). Perubahan terhadap identitas senantiasa muncul karena dunia sosial yang berubah yang dilakukan untuk mengakomodasi perubahan sosial dan kultural yang terjadi.

Tingginya populasi migran di Medan dan wilayah Sumatra Timur lainnya seperti Tionghoa, Jawa dan India maupun migran lokal lainnya seperti Mandailing, Angkola, Toba, Simalungun, Minangkabau, Arab, Aceh dan lain-lain pada akhirnya menyingkirkan Melayu sebagai *ethnic host* dari *homeland* (ulayat)-nya (Lamry, 1996). Migrasi lokal dalam jumlah besar mulai terjadi sejak tahun 1915 (Reid, 2011) yang diorganisasi Pemerintah Lokal dari utara dan selatan Tapanuli ke pantai timur guna mengolah persawahan, mengisi jabatan rendah pemerintahan kolonial maupun menjadi pedagang (Castle, 2001). Jumlah kaum migran ini meningkat tajam pasca Perang Dunia ke-II (Cunningham (1958). Di Medan, kaum migran lokal mengembangkan identitas etnik, politik, kultural maupun religiusnya (Purba dan Purba, 1998; Bruner, 1981; Pedersen, 1975; Hasselgren, 2008) termasuk di Jakarta (Nainggolan, 2006). Redefinisi dan rekonstruksi identitas itu dilakukan melalui politik kekerabatan dan kebudayaan (Castle, 1967; 2001; Reid, 2010) maupun agama (Schreiner, 2008).

Ketika Medan ditetapkan sebagai *Gemeente* (Kotamadya) pada 1 April 1909., kemudian *Gemeenteraad* (Dewan Kota) merumuskan *municipal code*-nya dan salah satunya menyoal pengaturan pemukiman (*recidential settlement*). Bila merujuk Pelly (2013), pemukiman pendudukan di kota Medan pada awal *Gemeente*

mengacu pada pemukiman berbasis etnik (*recidential settlement based ethnic*). Kenyataan dapat dilihat dari adanya kampung-kampung etnik seperti: kampung China (*Chinessewijk*) di Kesawan, kampung Eropa (*Europeanwijk*) di Polonia, kampung India (*Indianwijk*) di Madras, maupun Kota Maksom sebagai *inlanderswijk* terutama Melayu, Mandailing, Minangkabau, Arab dan lain-lain. Pemukiman terpola, segmenter dan terpisah ini mengakibatkan sulitnya bertumbuh akulturasi dan asimilasi budaya. Karenanya, setiap kelompok etnik dan budaya mengembangkan identitasnya masing-masing, tanpa ada '*blueprint*' guna menciptakan saling adopsi atribut kebudayaan yang berbeda itu.

Jika merujuk Bruner (1961) bahwa ketiadaan etnik dan kultur dominan (*dominant culture*) yakni i) populasi dominan, ii) penguasaan ekonomi dan politik, dan iii) penguasaan jabatan publik di Medan, membuat setiap kelompok etnik (*ethnic group*) leluasa mengembangkan identitas etnik (*ethnic identity*). Kenyataan seperti ini, menurut Pelly (1984) berdampak pada kesulitan akulturasi dan juga asimilasi budaya di Medan sebab terdapat garis pembatas antar etnik yang nyata. Karena itu, menyoal akulturasi maupun asimilasi budaya dan etnik di Medan, dibutuhkan pengaturan ulang pemukiman guna menghilangkan batas-batas etnik (*ethnic borderless*). Misalnya, menempatkan ruang publik (*public space*) maupun fasilitas pemerintah digaris-garis pembatas etnik itu.

Perseteruan 'Batak' pada kedua etnik pendatang (*imigrant ethnic*) dari selatan Tapanuli di Medan sepanjang tahun 1910 hingga 1939 ini juga tidak terlepas dari keberhasilan hidup yang dicapainya. Kedua etnik ini telah merasakan pendidikan *zending Misi Sungai Rhein* Jerman di Parau Sorat (Angkola) maupun pendidikan Pemerintah Kolonial di selatan Tapanuli terutama sejak tahun 1861. Intensifnya pekerjaan *zending* di utara dan selatan Tapanuli lewat pendidikan bergaya Barat, memberi peluang mobilitas vertikal bagi kedua pendatang itu di Medan. Peluang-peluang yang diperoleh lewat pendidikan ini menjadi modal merantau ke Sumatra Timur guna mencari penghidupan yang layak sesuai kompetensinya.

Seperti disebut Perret (2010), sejak pertengahan abad 19, orang Mandailing memanfaatkan pendidikan umum yang mendorong berkembangnya sebuah elit beragama Islam, yang berpendidikan

Belanda. Sejak tahun 1872, orang Mandailing memiliki sekolah guru di kampungnya dan lewat pendidikan ini menjadi wawasan baru bagi elit mereka dengan merantau ke Pesisir Timur Sumatra. Seperti disebut Joustra (1915), walaupun Pemerintah Kolonial membangun sekolah di *residentie* Tapanuli (baik Mandailing dan Angkola) sejak pertengahan abad 19, tetapi *Misi Sungai Rhein (RMG)* tetap memegang monopoli pendidikan di wilayah kerjanya sampai tahun 1914 pada saat memutuskan mendirikan sekolah umum kelas dua di Balige dan Tarutung. Pendidikan disampaikan *Misi Sungai Rhein* membawa mobilitas vertikal yang berarti bagi *natives*. Puluhan ribu anak muda kemudian meninggalkan sektor pertanian untuk melakukan sektor tersier dan melahirkan suatu golongan masyarakat kaya dan ambisius di samping elit tradisional.

Periode peralihan pada akhir tahun 1910, menandai awal gerakan keterbukaan pada saat ‘bangsa-bangsa’ terbentuk dengan cara merumuskan diri di tengah konteks regional, tempat mereka bersaing dalam sebuah kompetisi untuk kemajuan yang diperkenalkan orang Barat. Elit baru beragama Islam di selatan Tapanuli maupun elit Kristen di utara Tapanuli menjadi pelaku awalnya. Dengan perantaraan elit baru itu, ‘bangsa Batak’ dan ‘bangsa Mandailing’ saling berhadapan dan berpolemik wacana dan bahkan konflik terbuka seperti kasus Sei Mati Medan. Para cendekiawan asli daerah (Melayu) ikut campur mengesahkan identitas terhadap ‘Batak’ dan ‘Mandailing’ di Medan itu. Demikian halnya sejumlah cendekiawan Mandailing, Angkola (dan Toba) mencoba meredefensi dan merekonstruksi identitas melalui sejumlah tulisan *tarombo* dan silsilah mereka.

D. Merencanakan provinsi di selatan Tapanuli.

Sebagaimana disebut diawal naskah ini bahwa pada tahun 1905, *afdeeling* (setara kabupaten) Mandailing dihapuskan dan diganti dengan *afdeeling* Padangsidempuan yang berkedudukan di Padangsidempuan. *Afdeeling* ini terdiri dari 3 *onderafdeeling* (setara kecamatan) yakni Padanglawas ibukota Gunungtua, Mandailing Julu ibukotanya di Kotanopan, dan Mandailing Godang beribukota di Panyabungan. Situasi kewilayahan seperti ini terus bertahan hingga tahun 1945, disaat Indonesia mengumumkan kebebasannya.

Pasca Indonesia merdeka, terutama sejak tahun 1950 lewat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PP) no. 5 tahun 1950 tanggal 14 Agustus 1950 tentang *Pembentukan Propinsi Sumatera Utara*, afdeeling Padangsidempuan diganti dan ditetapkan menjadi salah satu daerah administrasi yang disebut dengan Kabupaten Tapanuli Selatan. Penetapan ini kemudian dipertegas melalui terbitnya Undang-undang Darurat no. No. 7 tahun 1956 tertanggal 14 November 1956 tentang *Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara*, yang mengukuhkan 17 daerah setingkat kabupaten (di eks karasidenan Tapanuli, Aceh dan Sumatra Timur) termasuk Kabupaten Tapanuli Selatan. Keberadaan Kabupaten Tapanuli Selatan ini terus bertahan hingga tahun 1999, yakni masa akhir Orde Baru di Indonesia.

Dari uraian singkat ini tampak bahwa, pembentukan *afdeeling* Padangsidempuan lebih mengakui keberadaan Angkola sebagai daerah yang maju, sehingga *afdeeling* Mandailing harus dihapuskan tahun 1905. Penghapusan itu ditengarai menyoal kemajuan wilayah dimana Padangsidempuan jauh lebih maju dari kawasan Mandailing. Otoritas kolonial yang kuat pada saat itu, tidak menimbulkan pergolakan dari orang Mandailing yang merasa dilecehkan karena penghapusan *afdeeling* Mandailing. Orang Angkola khususnya di Sipirok telah mengecap pendidikan misi Sungai Rhein Jerman sejak tahun 1861 dan pendidikan itu menjadi dasar bagi mereka mengisi jabatan-jabatan rendah yang diperlukan Pemerintah Kolonial.

Selanjutnya, lewat pendidikan itu, orang Angkola menjadi lebih dekat dengan penguasa kolonial lewat kedudukan sebagai pejabat kolonial di Padangsidempuan. Kedekatan inilah yang menghantarkan mereka ke daerah perantauan dimana mereka dapat mengisi jabatan-jabatan pemerintahan di era kolonial. Ketika keduanya bermigrasi ke Medan (Sumatera Timur), keduanya mengidentifikasi diri sebagai 'Batak Muslim', dan bukan sebagai etnik Mandailing dan etnik Angkola. Setidaknya, identitas sebagai 'Batak Muslim' ini terus bertahan hingga tahun 1909, sesaat sebelum pembentukan Keresidenan Tapanuli.

Sesudah Indonesia merdeka, terutama sejak tahun 1950 penataan administrasi di Propinsi Sumatera Utara dilakukan dengan membentuk kabupaten dan kota. Pada saat itu, *afdeeling*

Padangsidempuan dihapuskan dan diganti dengan Kabupaten Tapanuli Selatan. Dengan cara ini, wilayah etnik Mandailing dan Angkola menyatu yang disebut dengan Kabupaten Tapanuli Selatan. Pada periode ini, etnik Mandailing dan Angkola tidak bersikukuh pada pembentukan kabupaten atas masing-masing nama etniknya, tetapi justru menerima keputusan Presiden Soekarno yang menetapkan Propinsi Sumatera Utara itu. Lagi pula, situasi pada tahun 1950 hingga 1956, situasi berbangsa dan bernegara di Indonesia sedang dalam kemelut akibat adanya Republik Indonesia Serikat (RIS) dan juga pemberontakan PRRI/Permesta. Walaupun demikian, daerah-daerah dari eks Keresidenan Tapanuli tidak bergejolak ketika digabung dengan eks Keresidenan Pantai Timur menjadi Propinsi Sumatera Utara.

Ketika Orde Baru jatuh tahun 1998. Sistem ketatanegaraan berubah dari sentralisme ke desentralisasi. Suasana yang di semangati oleh rejim otoriter dan militeristik selama kepemimpinan Soeharto ini menjadi dasar penuntutan sejumlah elit mengoreksi pemerintahan yang sentralistik itu. Penerbitan UU no. 22 tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah* maupun UU no. 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*, memberikan sinyal yang memprioritaskan daerah di Indonesia. Sejak tahun 1999, suasana kebhatinan etnisitas di Indonesia-pun menguat tajam. 'Pemerintahan Daerah' sebagaimana diamanatkan UU no. 22 tahun 1999, diterjemahkan secara luas termasuk terutama menjadi legislatif maupun eksekutif daerah yang berasal dari 'putra daerah', dan 'etnik' 'agama', 'klan' dan lain-lain. Fenomena lainnya adalah munculnya ide memekarkan daerah administratif dari daerah induknya (Nordholt, Van Klinken dan Hooggenboom, 2007).

Sejak tahun 1999, etnik Mandailing dan Angkola di selatan Tapanuli berseteru menyoal pemekaran Kabupaten Tapanuli Selatan. Momentum Reformasi yang salah satunya adalah agenda pemekaran daerah dijadikan kedua etnik ini (Mandailing dan Angkola) membentuk wilayah etniknya masing-masing. Etnik Mandailing berhasil menuntut dan membentuk wilayah etniknya yakni Kabupaten Mandailing Natal yang mekar dari Kabupaten Tapanuli Selatan pada tahun 1998. Pembentukan ini ditetapkan melalui Undang-undang Nomor 12 tahun 1998 tentang *Pembentukan*

Kabupaten Mandailing Natal. Dengan pembentukan ini, percis Kabupaten Tapanuli Selatan menyisahkan wilayah etnik Angkola yakni Padangsidempuan, Sipirok dan Padanglawas. Namun, mengingat Padangsidempuan sudah menjadi daerah heterogen seperti tingginya angka populasi Mandailing di daerah itu, maka muncul gagasan memekarkan kembali Kabupaten Tapanuli Selatan.

Peta 3. Rencana pemekaran provinsi Sumatera Utara



Sumber: Google Image (<http://www.mandailingonline>)

Pada tahun 2007, lewat penerbitan Undang-undang no. 38 tahun 2007 tanggal 10 Agustus 2007, maka dibentuk *Kabupaten Padanglawas dan Padanglawas Utara* yang mekar dari Kabupaten Tapanuli Selatan. Dengan pembentukan dua kabupaten ini, maka etnik Angkola mendominasi di Padanglawas sedangkan Kota Padangsidempuan dan Kabupaten Tapanuli Selatan menjadi daerah percampuran. Berikut di bawah ini adalah wilayah-wilayah di selatan Tapanuli pasca pemekaran Kabupaten Tapanuli Selatan tahun 1998 dan 2007.

Tabel 1. Wilayah dan populasi di selatan Tapanuli

Kabupaten/Kota	Ibukota	Luas (Km ²)	Jumlah jiwa ^{*)}
Kota Padang Sidempuan	Padang Sidempuan	114,65	209.796
Kabupaten Tapanuli Selatan	Sipirok	4.367,05	283.926
Kabupaten Mandailing Natal	Panyabungan	6.620,70	430.894
Kabupaten Padanglawas	Sibuhuan	3.892,74	258.003
Kabupaten Padanglawas Utara	Gunungtua	3.918,05	252.589

Catatan: *). BPS tahun 2016

Sementara itu, etnik Mandailing masih menyimpan agenda untuk suatu saat nanti akan memekarkan wilayah Kabupaten Mandailing Natal dengan membentuk Kabupaten Natal. Kenyataan ini sangat memungkinkan bila dilihat dari aspek luas wilayah (6.620, 70 Km²) maupun populasinya (430.894 jiwa). Hanya saja, moratorium pemekaran daerah sejak periode kedua kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono yang diteruskan kepemimpinan Joko Widodo, membuat rencana itu harus ditunda. Lagi pula, terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) no.78 tahun 2007 tentang *Pedoman Pemekaran Daerah* semakin mempersulit agenda pemekaran daerah di Indonesia. Selanjutnya, bila komposisi demografi dilihat dari aspek agama, maka kelima daerah administrasi di selatan Tapanuli mencerminkan agama Islam sebagai mayoritas, yaitu:

Tabel 2. Komposisi agama di selatan Tapanuli^{*)}

Kabupaten/Kota	Islam (%)	Protestan (%)	Katolik (%)	Lainnya (%)
Kota Padang Sidempuan	85,57	13,11	0,88	Buddha, 0,43
Kabupaten Tapanuli Selatan	78,63	19,55	1,82	Buddha, 0,01

Kabupaten Mandailing Natal	96,79	3,10	0,11	Buddha, 0,006
Kabupaten Padanglawas	94,98	4,81	0,21	-
Kabupaten Padanglawas Utara	89,70	9,40	0,40	Buddha, 0,01 lainnya 0,49

Catatan: *) diperoleh dari BPS tahun 2016.

Berdasarkan UU no. 22 tahun 1999 yang diperbaharui kemudian melalui UU no. 32 tahun 2004 serta keluarnya PP no. 78 tahun 2007 menyebutkan bahwa minimal 4 kabupaten dapat dibentuk menjadi satu propinsi. Karena itu, wilayah-wilayah di selatan Tapanuli dari ketentuan itu memenuhi syarat menjadi 1 propinsi yang mekar dari Provinsi Sumatera Utara. Rencana ini telah didengungkan sejak tahun 2009 pada setelah *deadlock*-nya rencana pembentukan *Propinsi Tapanuli (Protap)* tahun 2009. Pada tahun itu, rencana Protap terhenti karena sidang legislatif Provinsi Sumatera Utara berakhir ricuh dan berujung pada kematian Azis Angkat (ketua legislatif Provinsi Sumatera Utara) yang mengidap penyakit jantung. Pasca insiden di gedung legislatif itu, Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kota Sibolga menarik dukungan dari rencana Provinsi Tapanuli. Momentum ini dijadikan kepala-kepala daerah (eksekutif) di selatan Tapanuli untuk merencanakan pembentukan provinsi di wilayah mereka.

Pada saat itu, dengan kancangngnya berhembus wacana pembentukan provinsi di selatan Tapanuli dengan nama *Provinsi Tapanuli bagian Selatan (Tabagsel)*. Gagasan ini muncul dari eksekutif (bupati) Kabupaten Mandailing Natal. Kemudian, dari eksekutif (bupati) Kabupaten Tapanuli Selatan, muncul gagasan untuk memberi nama propinsi di selatan Tapanuli yakni *Provinsi Sumatra Tenggara (Sutra)*. Gagasan ini turut didukung walikota Padangsidempuan. Sejumlah pertemuan, rapat pembentukan dan seminar tentang rencana pembentukan provinsi di selatan Tapanuli ini bergema dengan keras. Akomodasi pembentukan rencana

provinsi di selatan ini muncul dari eksekutif daerah sejalan dengan *deadlock*-nya rencana pembentukan Provinsi Tapanuli tahun 2009.

Uniknya, gagasan pembentukan provinsi di selatan Tapanuli ini 'seolah-olah' mendapat respon seragam dari lima eksekutif di wilayah itu. Tampak dipermukaan bahwa, baik eksekutif etnik Angkola dan etnik Mandailing saling bersinergi untuk menguatkan kebulatan tekad pembentukan Provinsi Tabagsel atau Sutra. Seolah-olah, guna mewujudkan rencana ini mereka telah 'mengabaikan' atau 'melupakan' perseteruan antara Mandailing dan Angkola sejak tahun 1910 hingga 1939 di Medan. Dapat dipahami bahwa, era Reformasi yang memperkecil peluang etnik Mandailing dan Angkola menjadi Gubernur di Provinsi Sumatera Utara menjadi salah satu faktor penguat desakan pembentukan provinsi di selatan Tapanuli.

Lazimnya dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung yang berlaku seragam di Indonesia sejak 1 Mei 2005, kalkulasi politiknya cenderung didasarkan pada atribut etnisitas yakni agama dan kelompok etnik. Karena itu, bila mengkalkulasinya berdasarkan kelompok etnik, maka eksekutif daerah di Provinsi Sumatera Utara berasal dari etnik Jawa yang mencapai 33 persen. Sedangkan dari segi agama, maka Islam sebesar 57% akan tampil sebagai eksekutif daerah Propinsi Sumatera Utara. Dengan kalkulasi demikian itu, maka etnik Jawa yang beragama Islam dipastikan menjadi 'pasangan calon ideal' kepala daerah yakni menjadi Gubernur atau Wakil Gubernur. Sementara itu, bila memaksakan suatu pasangan calon kepala daerah yang bukan berasal dari etnik Jawa, maka akan mengalami kesulitan memenangkan kontestasi. Setidaknya kenyataan 'Politik Aliran' di Sumatera Utara ini telah dilukiskan Liddle (1971) dalam disertasinya yang mengambil contoh di Simalungun tahun 1960-an yang menganalisis Pemilu 1955.

Pemilihan Gubernur (Pilgub) secara langsung tahun 2008 misalnya, dimenangkan pasangan calon (paslon) Syamsul Arifin-Gatot Pudjo Nugroho (Melayu-Jawa) sebagai gubernur dan wakil gubernur Sumatra Utara. Demikian pula pada Pilgub tahun 2013 dimana pasangan Gatot Pudjonugroho-Tengku Erry Nuradi (Jawa-Melayu) menang sebagai gubernur dan wakil gubernur Provinsi Sumatera Utara. Walaupun beberapa elit etnik dari selatan Tapanuli tampil sebagai kepala daerah *entah* menjadi bupati atau wakil

maupun ataupun wakil walikota di beberapa kabupaten dan kota di pesisir timur Sumatera Utara (seperti di Kabupaten Labuhanbatu Selatan dan Labuhanbatu, Kota Tebingtinggi maupun Kota Medan), tetapi untuk menjadi gubernur, sedikit mengalami hambatan karena kalkulasi politik berbasis etnik. Dalam arti bahwa, hitungan-hitungan seperti ‘peluang’ atau ‘kesempatan’ menjadi eksekutif di provinsi bagi etnik dari selatan Tapanuli menjadi sedikit tertutup.

Raja Inal Siregar adalah eksekutif (Gubernur) Sumatra Utara yang terakhir berasal dari etnik Angkola di selatan Tapanuli. Pada era ini, berpebaran etnik Angkola terutama Siregar dan Harahap sebagai pejabat di Provinsi Sumatera Utara. Etnik Mandailing pada saat itu, jelas kurang bisa masuk ke lingkaran satu (kepala dinas) karena kenangan buruk relasi antar etnik keduanya di era kolonial. Sesudah itu, tidak satupun etnik dari selatan mampu menduduki kursi gubernur Sumatera Utara. Walaupun pada tahun 2008 dan 2013, Chairuman Harahap berniat mencalonkan diri menjadi gubernur Sumatera Utara, tetapi niat itu batal karena tidak mendapatkan dukungan partai politik. Demikian pula tahun 2013, Gus Irawan Pasaribu mencalonkan diri sebagai Gubernur provinsi Sumatera Utara, meskipun mendapatkan dukungan Partai Politik yakni Gerindra, tetapi gagal mendapat dukungan dari penduduk Sumatera Utara. Ia justru berada pada urutan ke empat dari lima pasangan calon (paslon) yang ikut berkontestasi pada saat itu. Hitungan-hitungan seperti ini jelas menjadi pertimbangan bagi elit partai politik dan juga elit etnik yang merasa ‘tidak mampu’ meraih pimpinan tertinggi daerah sekelas gubernur.

Kenyataan seperti ini sangat dirasakan etnik dari selatan dan utara Tapanuli sehingga memiliki keinginan guna membentuk provinsi baru di wilayah Provinsi Sumatera Utara. tidak terkecuali bagi kepulauan Provinsi Sumatera Utara yakni Pulau Nias yang juga berniat membentuk satu provinsi kepulauan yang mekar dari Provinsi Sumatera Utara. *Memang*, rencana pembentukan Provinsi Nias lebih didasarkan pada argumen *span of control* (rentang kendali) yang berdampak pada *span of management* (rentang manajerial) sehingga berdampak pada kelambanan pembangunan di daerah itu.

Bukan berarti bahwa provinsi di selatan tidak dapat dimekarkan karena alasan *span of controll* maupun *span of management* itu.

Mengacu kepada perundang-undangan, tentu saja pembentukan provinsi di selatan Tapanuli sangat mungkin terjadi mengingat persyaratan kewilayahan yang sudah terpenuhi. Persoalan yang tersisa adalah menyangkut relasi antar etnik Mandailing dan Angkola di provinsi yang bakal terbentuk ketika momentum kearah itu terbuka. Apakah etnik Mandailing dan Angkola melupakan perseteruan mereka yang memuncak sejak tahun 1910 hingga 1939 itu?. Apakah identitas agama yang dianut kedua etnik di selatan Tapanuli itu dapat menjadi ‘penyangga’ kebersatuan mereka membentuk provinsi?, atau justru lebih menonjolkan kebathinan etnik daripada agama?. Menurut kami, kedua etnik itu akan bersatu pada guna merealisasikan pembentukan provinsi Tabagsel atau Sutra. Hal ini diperlukan guna menyakinkan Pemerintah Pusat untuk memudahkan rencana mereka. Namun, pada saat rencana itu sudah terbentuk, maka suasana kebathinan etnisitas kembali mengerucut yakni memisahkan etnik Mandailing dan Angkola lewat Pemilihan Gubernur, Pemilihan Bupati atau juga pemilihan legislatif tingkat provinsi.

E. Penutup

Pengalaman sejarah etnik dari selatan Tapanuli di Medan menunjukkan tentang suasana kebathinan etnisitas yang dapat dengan mudah mencair. Walaupun pada awalnya telah mengaku satu yakni sesama ‘Batak Muslim’ di perantauan, tetapi identitas sebagai ‘Batak Muslim’ dapat terkoyak karena redefenisi dan rekonstruksi identitas etniknya. Pendefenisian dan perekonstruksian itu erat terkait dengan keberhasilan (ekonomi) kehidupan yang menuntut pembedaan atas identitas terdahulu. Perekonstruksian ini terjadi karena sejumlah elit mengalami sukses hidup lewat pendidikan yang berdampak pada kehidupan ekonomi yang dilakukan sebagai cara menguasai faktor-faktor ekonomi dan politik. Etnik Mandailing karena keberhasilan hidup itu, menyatakan berbeda dari identitas muslim Angkola.

Walaupun keduanya berasal dari selatan Tapanuli dan sesama penganut agama Islam, bukan menjadi jaminan untuk tetap menyatu dalam bingkai identitas terdahulu yakni ‘Batak Muslim’. Proses identifikasi seperti ini menjadi terbuka manakala faktor ekonomi dan

politis semakin terbuka ditambah adanya dukungan elitis (elit etnik Melayu). Namun, bagi etnik Angkola, fenomena itu tidak menjadi masalah karena mereka dalam waktu singkat telah mampu mengimbangi 'kemapanan' etnik Mandailing. Kemungkinan etnik Angkola ini menjadi lebih besar setelah mendapat dukungan Pemerintah Kolonial.

Terkait rencana pembentukan provinsi di selatan Tapanuli yang mekar dari Propinsi Sumatera Utara, menjadi mungkin terjadi apabila kedua etnik itu mengabaikan sejenis 'perselisihan era kolonial' mereka. pengabaian itu dilakukan guna menumbuhkan 'kebersatuan' untuk merealisasikan pembentukan provinsi. Kemudian, manakala provinsi yang sudah didambakan terbentuk, maka kebhatinan etnisitas kembali dimunculkan sebagai cara untuk menentukan eksekutif dan legislatif di tingkat provinsi yang terbentuk. Pada tahap itu, kami berkeyakinan bahwa penegasan identitas etnik layaknya di era kolonial bakal terulang kembali karena dimanfaatkan sebagai modal politik terutama oleh aktor-aktor politik dari kedua etnik itu. Karena itu, etnisitas sebagaimana disebut Hale (2004; 2008) adalah mencair. Etnisitas kadang kala di reduksi atau direkonstruksi guna mencapai tujuan-tujuan politisnya. Dengan cara itu, bahwa etnisitas tidaklah statis tetapi justru dinamis. Etnisitas adalah radar sosial yang bersumber dari referensi personal, sumber motivasi dan konstruksi sosial guna memahami dunia sosial yang dipenuhi kepentingan-kepentingan politis dan ekonomi.





THE
Character Building
UNIVERSITY

BAB VI

EKSKLUSI IDENTITAS ETNIK:

Mobilisasi Etnisitas guna memekarkan Kabupaten Dairi

Deprivasi politik dan kekuasaan, eksklusi identitas serta marginalisasi atribut kultural menjadi dasar bagi etnik Pakpak di Kabupaten Dairi guna memekarkan kabupaten itu dengan cara membentuk Kabupaten Pakpak Bharat. Ketiga variabel tersebut menjadi dasar bagi politik etnik Pakpak guna merebut peluang sosial di ruang politik dan pemerintahan, ruang sosiokultural dan sosioreligio. Wacana marginalisasi, eksklusi dan deprivasi diproduksi dan direkonstruksi secara terus menerus dan ditularkan elit kepada grassroot guna mendapatkan kesetupahaman. Dengan cara itu, salah satu tujuan politik etnik Pakpak di Dairi adalah merebut kepentingan politis yang mencerminkan peluang sosial melalui pemekaran daerah. Etnisitas dijadikan sebagai referensi personal, sumber motivasi dan konstruksi simbol sosial guna memahami dunia sosial yang sarat dengan kepentingan.

A. Pendahuluan

Sejak diresmikan menjadi kabupaten Dairi, elit etnik Pakpak tidak pernah tampil sebagai bupati di etno-teritorialnya sendiri. Konsekuensi dari deprivasi ini menyebar hingga distribusi pejabat daerah, rekrutmen aparatur sipil negara, rekanan daerah dan lain-lain yang cenderung di dominasi *migrant society*. Sebaran keanggotan di legislatif daerah pun cenderung di kuasai *ethnic migrant*. Situasi ini membuat etnik Pakpak mengalami deprivasi politik dan kekuasaan di *homeland* (tanah ulayat) sendiri. Karena itu, guna meraih kepentingan-kepentingan politisnya, dilakukan melalui wacana marginalisasi, deprivasi dan eksklusi etnisitasnya yang seterusnya direkonstruksi dan direvitalisasi.

Etnisitas terus dimobilisasi guna meraih tujuan-tujuan politis itu yakni memekarkan kabupaten Dairi, memandirikan eksklusi etno-religio, menonjolkan atribut kultural, dan terus meringsek ke puncak kekuasaan yakni menjadi wakil bupati dan sejak tahun 2018, barulah etnik Pakpak menjadi bupati di Kabupaten Dairi. Etnik Pakpak di

Kabupaten Dairi sebagaimana disebut Damanik (2016) mengalami keterpinggiran dalam beberapa aspek kehidupannya. *Pertama* menyangkut eksklusi identitas etnik menyoal atribut-atribut kultural di Dairi dimana atribut kultural yang lebih menonjol bersumber dari identitas etnik lain di Dairi, *kedua* eksklusi pada aspek etno-religio yakni dominasi institusi agama (Protestan) dari etnik imigran, *ketiga* deprivasi aspek politik dimana etnik Pakpak termarginalkan pada ruang politik, *entah* menjadi kepala daerah, pejabat daerah maupun Aparatur Sipil Negara, dan *keempat* etnik Pakpak di Dairi mengalami keterbelakangan ekonomi sebagai akibat *span of control* yang luas dan berdampak pada *span of management*. Menurut Pakpahan (2011) deprivasi politik etnik Pakpak tampak mencolok di Kabupaten Dairi bila dilihat dari sebaran Aparatur Sipil Negara (dahulu disebut Pegawai Negeri). Catatan Pakpahan (2011) menyebut bahwa sebesar 75% pejabat maupun PNS di lingkungan Kabupaten Dairi pada tahun 2010 berasal dari etnis migran terutama etnik Toba.

Penulis seperti Berutu dkk (2013) menyebut bahwa, pada era otonomi daerah, memori lama dibuka kembali. Memori itu menyangkut eksklusi identitas etnik dan agama maupun deprivasi peran politik yang dijadikan motor menuntut balas sebagai 'si-empunya wilayah' (*homeland*) atau etnik 'tuan rumah' (*ethnic host*) di Kabupaten Dairi. Keinginan seperti itu terbuka lebar sejalan dengan kebijakan nasional (*national policy*) di Indonesia sejak tahun 1998. Di akar rumput (*grassroot*), etnik Pakpak mengonsolidasi dan mengakomodasi perubahan di tingkat nasional di tingkat daerah. Momentum saat itu sangat dimungkinkan sejalan dengan peralihan sentralisme ke desentralisasi yang diimplikasikan pada otonomi daerah.

Situasi seperti ini berdampak pada lahirnya kesadaran etnik (*ethnic consciousness*) guna menciptakan loyalitas etnik (*ethnic based solidarity*) guna mencapai keinginan etno politiknya. Penulis seperti Agustono (2010) menyebut, karena keterpinggiran yang dirasakan mendalam pada etniknya, akhirnya melahirkan rekonstruksi identitas etnik guna mencapai kesederajatan, keseimbangan, kepentingan dan peluang etnik. Lewat serangkaian perjuangan seperti seminar, pertemuan non formal, dan diskusi berdampak pada keinginan membentuk etno-teritorial lewat

pemekaran daerah di era Reformasi. Jika Agustono (2010) melihat rekonstruksi sebagai cara bagi etnik Pakpak ‘menuntut balas’ terhadap marginalisasi etniknya, Damanik (2016) justru melihat situasi etnik di Kabupaten Dairi antara etnik tuan rumah dan etnik migran sebagai kontestasi identitas pada politik lokal yang marak terjadi di Indonesia pada era Reformasi.

Kenyataan pada orang Pakpak di Kabupaten Dairi ini, sangat relevan dengan pernyataan Hale (2004) bahwa etnisitas (*ethnicity*) adalah referensi personal (*personal reference*), sumber motivasi dan konstruksi sosial (*motivation source and social construction*) guna menafsir dunia sosial (*understanding of social world*). Dalam hal ini, etnisitas adalah radar sosial (*social radars*) guna memahami dunia sosial yang berintikan keinginan politik (*political needed*) seperti peluang, keuntungan, keseimbangan maupun kepentingan sosial. Dapat dipahami bahwa penegasan etnisitas lewat atribut primordialisme, formasi identitas maupun kombinasinya dipastikan selalu terkait dengan ‘kepentingan etnik’ yang dimainkan para aktor guna mendapatkan kepentingan politiknya.

Lewat pandangan instrumentalis seperti Hale (2004), Royce (1983) maupun Glazer dan Moynihan (1963) yang paradoks dengan pandangan primordialis seperti Shils (1957) dan Geertz, (1967), maka etnisitas selalu berkenaan atau erat terkait dengan kepentingan politik. Etnisitas tidak akan bermakna apa-apa jika kepadanya tidak dilekatkan kepentingan politis. Karena itu, penegasan identitas etnik lewat atribut primordial ataupun pengonstruksian identitas etnik ataupun kombinasinya erat terkait dengan kepentingan politis. Di Kabupaten Dairi seperti disebut Agustono (2010), etnisitas bagi orang Pakpak direkonstruksi guna: i) pemandirian eksklusi etno-religio, ii) penuntutan terhadap distribusi jabatan daerah (kepala daerah, wakil kepala daerah, kepala dinas, camat, rekrutmen Apratur Sipil Negara, rekanan proyek pemerintah dan lain-lain), iii) penonjolan atribut kultural etnik tuan rumah ataupun pemilik ulayat, serta iv) pembentukan etno-teritorial.

Terbitnya Undang-undang Republik Indonesia no. 9 Tahun 2003, tertanggal 25 Februari 2003¹⁴ menandai pembentukan Kabupaten

¹⁴UU no. 9 tahun 2003 tentang: *Pembentukan Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Pakpak Bharat, dan Kabupaten Humbang Hasundutan di*

Pakpak Bharat dari induknya, Kabupaten Dairi di Provinsi Sumatera Utara. Pembentukan wilayah ini, walaupun dimungkinkan oleh argumen yuridis (ketentuan perundang-undangan di era Reformasi), tetapi cenderung mengedepankan argumen substansial serta mengabaikan atau melabrak argumen formal yang seringkali dijadikan dasar pemekaran daerah. Sebagaimana diketahui, argumen yuridis pemekaran daerah sangat dimungkinkan sejalan penerbitan UU no. 22 tahun 1999 (yang diperkuat kemudian melalui UU no. 32 tahun 2004) tentang *Pemerintahan Daerah* maupun UU no. 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*, ataupun sejak tahun 2007 diterbitkan Peraturan Pemerintah no.78 tahun 2007, tentang *Pedoman Pemekaran Daerah*. Dengan dasar ini, maka pembentukan Kabupaten Pakpak Bharat memang tidak menyalahi argumen yuridis ini.

Lazimnya pemekaran daerah di era Reformasi, maka argumen yuridis menjadi embrio argumen formal seperti: i) meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembukaan peluang lapangan kerja serta peningkatan basis ekonomi rakyat, ii) memperpendek rentang kendali (*span of controll*) guna memaksimalkan *span of management* pemerintahan dan pembangunan, iii) percepatan pembangunan (*developmental of acceleration*) guna mengejar ketertinggalan, dan iv) optimalisasi penatalayanan publik maupun mengatur perimbangan keuangan guna pembangunan di daerah. Menyoyal argumen formal ini, maka indikator lain yang turut dipertimbangkan seperti dituangkan pada Peraturan Pemerintah (PP) no. 78 tahun 2007 tentang *Pedoman Pemekaran Daerah*¹⁵ maka

Provinsi Sumatera Utara, ditandatangani Presiden Republik Indonesia, Megawati Soekarno Putri serta dituangkan pada Lembaran Negara No. 29 Tahun 2003.

¹⁵Peraturan Pemerintah (PP) no. 78 tahun 2007, tentang *Pedoman Pemekaran Daerah* menyatakan tiga syarat: i) syarat administratif (keputusan eksekutif, legislatif dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) dari Kemendagri), ii) syarat teknis (memuat kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial politik, sosial budaya, kependudukan, luas daerah, kesejahteraan rakyat dan rentang kendali, serta iii) syarat kewilayahan (meliputi wilayah, calon ibukota dan infrastruktur pemerintahan, termasuk dukungan seluruh Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Forum Kelurahan)

pembentukan Kabupaten Pakpak Bharat akan terbentur pada ketentuan kedua yakni syarat teknis yang memuat kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial politik, sosial budaya, kependudukan, luas daerah, kesejahteraan rakyat dan rentang kendali.

Argumen substansial merupakan alasan pemekaran yang kedengarannya kerab samar-samar, tersembunyi bahkan sering menjadi *hidden agenda*. Meski samar-samar dan tersembunyi, tetapi argumen ini menjadi alasan yang mahadahsyat (*powerfull*) pada setiap agenda pemekaran daerah, tidak terkecuali pembentukan Kabupaten Pakpak Bharat. Pada orang Pakpak di Kabupaten Dairi, argumen substansial ini diterjemahkan sebagai eksklusi identitas etnik (*ethnic identity exchlussion*) yang mulai mewujud sejak awal kolonialisme, ke Orda Lama dan Orde Baru. Eksklusi identitas ini merembes ke sejumlah persoalan lain seperti etno-politik, etno-religio, etno-ekonomi, etno-kultural, etno-teritorial dan lain-lain yang terus dipersoalkan dan disuarakan. Momentum era Reformasi yang membuka peluang pemekaran daerah, membuat situasi eksklusi identitas etnik menjadi energi pemekaran yang muncul dari elite dan diturunkan ke *grassroot*.

Pendeknya, lewat eksklusi identitas etnik itu, terbungkus keinginan lain yang lebih besar yang sengaja dilekatkan pada kepentingan identitas etnik (*ethnic identity of interest*) ataupun kesederajatan identitas etnik (*equilibrium of ethnic identity*). Karena itu, eksklusi identitas etnik tidak berhenti pada semata-mata keinginan membedakan 'kita' dengan 'mereka' tetapi yang jauh lebih penting dan lebih besar adalah dampak yang diperoleh dari pembedaan itu. Menurut Damanik (2016), kepentingan dan keseimbangan etnik yang lebih besar itu menyoal tentang etno-politik (eksekutif, legislatif dan pejabat daerah), etno-religio (memerdekakan identitas agama), etno-kultural (penonjolan atribut kultural menjadi nama bangunan, jalan, monumen, arsitektur, salam khas, pakaian daerah, dan lain-lain), dan juga etno-teritorial (pembentukan wilayah administrasi). Eksklusi identitas etnik ini berujung pada kontestasi antar identitas etnik yakni antara etnik Pakpak dan etnik imigran (Toba, Karo dan Simalungun) di Kabupaten Dairi guna merebut ruang-ruang sosial, kultural, politik dan pemerintahan. Menurut Damanik (2016), bagi orang Pakpak di

kabupaten Dairi, kontestasi itu berhasil mencapai puncaknya di tahun 2003 lewat terbentuknya etno-teritorial Pakpak yang disebut Kabupaten Pakpak Bharat.

Perjuangan tidak berhenti pada saat terbentuknya Kabupaten Pakpak Bharat. Walaupun etno-teritorial atasnama etnik Pakpak telah terbentuk, tetapi etnik Pakpak di Kabupaten Dairi terus mengonsolidasi diri guna mendapatkan semacam '*political bargaining*' di kabupaten induk itu. Kenyataan ini ditengarai karena menguatnya kesadaran etnik (*ethnic consciousness*) yang berdampak pada adanya kesetiaan etnik (*ethnic based solidarity*) sebagai etnik tuan rumah (*ethnic host*) di Kabupaten Dairi. Kesadaran sebagai pemilik ulayat (*homeland*) diterjemahkan pada *political bargaining* yang terus disuarakan pada waktu pemilihan eksekutif dan legislatif di kabupaten Dairi. Keinginan yang terselip pada *political bargaining* ini adalah seperti menjadi kepala daerah, wakil kepala daerah, distribusi jabatan daerah, maupun anggota legislatif daerah.

Karena itu, kekuasaan tidak saja dapat mendefinisikan dan merevitalisasi identitas etnik, tetapi juga ia dapat mengkonstruksi identitas etnik. Menurut Agustono (2010), rekonstruksi identitas etnik dapat terjadi karena adanya pendefinisian etnisitas, adat atau tradisi, disamping adanya peluang elit yang memegang kekuasaan dan memanipulasi sentimen etnisitas. Jadi, etnisitas bagi etnik Pakpak di kabupaten Dairi terus di konstruksi dan di mobilisasi sebagai 'alat perjuangan' yang tidak sekedar pada pemerdekaan eksklusif identitas etniknya tetapi juga membentuk etno-teritorial lewat pemekaran daerah. Selain itu, tema etnisitas terutama etnik tuan rumah (*host ethnic*) maupun pemilik ulayat (*homeland*) dipergunakan untuk mendapatkan 'posisi tawar politik' (*political bargaining*) di Kabupaten Dairi pasca pemekaran.

B. Sekilas tentang etnik Pakpak

Etnik Pakpak seperti disebut Kipp dan Kipp (1983) cenderung mengedepankan kesatuan geografisnya yang disebut '*suak*' daripada *ancestor* (nenek moyang atau leluhur) maupun genealogisnya. Menurut Kipp dan Kipp (1983), *suak* etnik Pakpak terdiri dari Kepas, Simsim, Kelasén, Pegagan dan Boang. Kelima suak etnik Pakpak ini telah dicatat van Vuuren (1910) yang disebut sebagai dasar

pembentukan wilayah *Pakpaklanden* tahun 1906. Lebih lanjut, Ypes (1932) menjelaskan peran sosial *Pertaki* dalam pengaturan dan penyelesaian sengketa adat pada etnik Pakpak. Kajian Ypes (1932), tidak hanya menyoal kedudukan dan fungsi *pertaki*, tetapi juga mendeskripsikan tentang asal usul klan, adat istiadat, hukum adat, pertanahan, serta penyelesaian sengketa pada etnik Pakpak. Dari berbagai hal yang dijelaskan Ypes (1932) menyebutkan adanya perbedaan mendasar pada kedua etnik (Pakpak dan Toba).

Penulis lain seperti Viner (1980), menyebut bahwa setiap etnik yang dipersatukan pada '*etnik Batak*' cenderung berbeda bila dipandang dari aspek kebahasaan ataupun logat (dialek)nya. Menurut Viner (1980), walaupun memiliki persamaan seperti adanya paham kekerabatan partilineal, sistem perkawinan eksogami klan (*clan exsogamy*) serta lebih menginginkan *cross-cousin marrigae* sebagai dasar pembentuk peran dan posisi sosial berbentuk segitiga kuliner (*dalihan na tolu*), tetapi '*homogenisasi sebagai etnik Batak*' sangat menyalah bila dilihat dari bahasa dan dialektanya. Penulis Castels (1975) memandang bahwa, etnik Pakpak, Mandailing, Toba dan Angkola maupun Karo tidak mengenal konsep bernegara (*stateless*) seperti pada orang Simalungun maupun Melayu.

Peneliti seperti Coleman (1983) melihat bahwa kekerabatan dan penguasaan tanah pada etnik Pakpak cenderung memperlihatkan ekologi budaya. Dalam hal ini, fungsi perkawinan tidak sekedar legalisasi terhadap hubungan seksual namun erat kaitannya terhadap pemeliharaan tanah pada setiap ekonomi rumah tangga etnik Pakpak. Berdasar pada temuan itu, Coleman (1993) menyebut bahwa kampung-kampung etnik Pakpak adalah cerminan wilayah marga (*clan of teritories*) yaitu marga sebagai pemilik tanah (*land of clan*). Tanah menjadi penentu kekerabatan yang disebut dengan *rube, sulang* maupun *lebu*.

Catatan lain tentang etnik Pakpak bersumber dari Brenner (1894) yang menyebut adanya praktek *eat human flesh (cannibalism)* pada etnik Pakpak di Pangambatan. Rumor kanibalisme pada etnik Pakpak juga dicatat Keempes (1904), Volz (1909) maupun Loeb (2008). Namun Loeb (2008) menyebut bahwa kanibalisme diperuntukkan terutama memakan tubuh para penjahat dan pencuri. Namun demikian, rumor kanibalisme pada etnik Pakpak tidak pernah benar-

benar terjadi. Penulis seperti Joustra (1918), Warneck (1925), dan Hirouse (2009) menolak anggapan adanya etnik Pakpak maupun masyarakat manapun sebagai pemakan daging manusia. Hal sama juga diakui Anderson (1971) dan de Scheemaker (1869) bahwa kanibalisme tidak pernah benar-benar ada. Kanibalisme seperti disebut Damanik (2017) adalah mitos yang sengaja dilengketkan pada suatu etnik, masyarakat atau komunitas guna pembentukan *image* yang liar (*savage*), penyembah berhala (*pagan*) dan belum beradab (*uncivilized*). Konstruksi itu dilakukan para etnograf setelah mendapat informasi dari *natives* pesisir (*coastal natives*) tentang *natives* dipedalaman (*inland natives*).

Hingga sejauh ini, referensi pertama yang dapat ditelusuri mencatat nama daerah '*Pakpak*' dan '*Dairi*' berasal dari Marsden (2008) pada lawatannya ke Sumatera tahun 1774. Lawatan dalam rangka kepentingan ekonomi politik Inggris di Sumatra itu, dilakukan Marsden dengan menjelajahi pantai barat Sumatra mulai dari Aceh hingga Lampung. Pada catatan itu ditemukan konsep '*Papa*' dan '*Deira*' yakni sebuah wilayah yang dipisahkan oleh pegunungan. Di sebelah utara adalah daerah Aceh sedangkan di selatan adalah daerah *Rau* atau *Rawa*. Di wilayah ini terdapat beberapa sungai yang penting seperti Sungai Singkil yang bermuara dari *Daholi* (daerah Kerajaan Aceh) maupun Sungai Tabuyung.

Menurut Marsden (2008), pegunungan '*Papa*' merupakan basis penghasil kemenyan. Penduduk kampung-kampung membeli kapur barus dan kemenyan dari orang Pegunungan *Deira*. Pegunungan ini memanjang dari selatan Singkil ke Bukit Lasa, di belakang Barus, yang bermula dari daerah *Tubba* (Toba). Barus merupakan kota terpenting di selatan '*Batak*'.¹⁶ Kota ini terkenal di seluruh dunia karena kapur barus yang dihasilkannya. Berdasarkan penjelasan Marsden (2008) ini, dapat dikenali bahwa '*Papa*' dan '*Deira*' adalah wilayah yang diantarai dua pegunungan. Wilayahnya adalah daerah penghasil kemenyan dan kapur barus yang terkenal di seluruh dunia. Secara khusus, daerah yang disebut Marsden seperti Singkil dan

¹⁶Pada deskripsi Marsden (2008) disebut bahwa '*Batak*' terbagi dalam beberapa wilayah dan yang terpenting adalah *Ankola* [Angkola], *Padambola* [Padangbolag], Mandailing, Toba, *Silindong* [Silindung] dan *Singkel* [Singkil].

Barus adalah wilayah etnik Pakpak dari *Suak* Boang dan Kelasén yang sejak era kolonial Belanda 1906 dipisahkan dari etnik Pakpak (Agustono, 2010; Damanik, 2016). Dengan penjelasan itu, daerah yang dimaksud Marsden pada lawatannya tahun 1774 itu adalah daerah yang kini bernama *Pakpak Dairi*.

Sumber lain yang mencatat nama ‘Pakpak’ berasal dari catatan Anderson (1971) pada lawatannya ke pesisir timur Sumatra bagian utara tahun 1823. Pada deskripsi Anderson (1971) tentang masyarakat (komunitas) ditemukan nama salah satu kelompok masyarakat bernama ‘Pappak’ di Sumatra bagian utara. Anderson (1971) menulis sebagai berikut:

the Batta tribes are as follow: tribe Mandiling [*Mandailing*], Kataran [*Hataran*] of which Rajah Seantar [*Siantar*], Rajah Sillow [*Silou*], Rajah Muntopanei [*Panei*], and Rajah Tanah Jawa. Tribe Pappak [*Pakpak*], tribe Tubbak [*Toba*], tribe Karau-karau [*Karo*], tribe Kappik [*Gayo*] and tribe Alas [*Alas*].

Sebutan ‘Pappak’ sebagaimana dicatat Anderson (1971) jelas dimaksudkan guna menyebut kelompok etnik (*ethnic group*) ‘Pakpak’. Perlu digarisbawahi bahwa Marsden (2008) adalah penulis pertama yang menolak penyeragaman (homogenisasi) *natives* atau pemukim di Sumatera yakni ‘Batak’ dan ‘Melayu’. Penolakan Marsden terhadap homogenisasi seperti dilakukan etnograf sebelumnya, kemudian dipertegas Anderson (1971) pada lawatannya tahun 1823. Adapun *natives* di Sumatra bagian utara seperti disebut Anderson (1971) terdiri dari Mandailing, orang *Hataran* (Timur) yakni Simalungun yang terdiri dari Siantar, Silou, Panei, dan Tanah Jawa, orang Pakpak, Orang Toba, orang Karau, orang Gayo dan orang Alas.

Seperti disebut Perret (2010) maupun Damanik (2017), konsep ‘Melayu’ dan ‘Batak’ tidak dimaksudkan samasekali menyebut kelompok etnik, tetapi justru menyebut karakter khusus *natives* pemukim yang tinggal dipegunungan (*inland natives*) maupun tinggal di pesisir (*coastal natives*). Ciri khas *inland natives* disebut *pagan*, *uncivilized*, dan kadang kanibal, sedang ciri khas *coastal natives* disebut sudah *civilized* dan terutama beragama Islam. Hal sama diakui Loeb (2013) pada penelitian etnografinya di Sumatra

tahun 1926-1927. Dalam catatannya, Loeb (2013) menyebut bahwa *natives* ‘Batak’ terbagi-bagai ke dalam kelompok-kelompok bahasa, diantaranya seperti *Singkel* [Singkil], Pakpak, Dairi, Toba dan *Mandheling* [Mandailing].

Jika merujuk pada catatan kolonial, daerah-daerah di tanah Pakpak terutama *suak* Boang dan Kelasén seperti Singkil dan Barus sudah lebih dahulu ditaklukkan Belanda. Traktat London (1824) yakni pertukaran daerah jajahan antara Inggris dan Belanda, membuka lebar upaya Belanda untuk menaklukkan seluruh Sumatra. Sejak tahun 1926, Tapanuli (Natal, Airbangis, Mandailing dan Sibolga) masuk ke wilayah Karasidenan Sumatra Barat (*Residentie Westkust van Sumatra*). Untuk mengontrol daerah Tapanuli, maka ditunjuk E. Francis berkedudukan di Sibolga sebagai Asisten Residen. Pada waktu itu, di Pulau Poncan dibangun benteng pertahanan bernama *Fort Tapanuli* guna mengukuhkan kekuasaan Belanda di Tapanuli.

Melemahnya perlawanan Padri dari Bondjol tahun 1837, pemerintah kolonial mendirikan Residen Airbangis di *Provinsi Westkust van Sumatra*. Pada tahun 1942, residen Airbangis dihapuskan sejalan dengan penaklukan Tapanuli seperti di Padanglawas, Angkola dan Mandailing yang digantikan dengan Residen Tapanuli berkedudukan di Sibolga. Residen ini menjadi salah satu wilayah di Provinsi Sumatera Barat dengan Padang sebagai ibukotanya. Pembentukan Residen Tapanuli ini tertuang pada usulan *Raad van Indie* no. 1 tanggal 13 April 1842 yang isinya menyebut:

- 6.e. ‘...bahwasanya afdeeling Mandailing dan Angkola termasuk semua negeri ‘Batak’ yang di utara hingga Singkel dan pulau Nias, juga termasuk pulau-pulau yang ada di sepanjang pantai, merupakan Keresidenan Tapanuli’.
- 8.e. ‘...bahwasanya pusat atau ibukota Residen Tapanuli akan menetap di Sibolga dan petugas-petugas yang melaksanakan roda pemerintahan adalah pegawai-pegawai yang tadinya bertugas di residen Airbangis’.

Berdasar pertimbangan itu, Gubernur Jenderal Hindia Belanda di *Batavia* (Jakarta) mengeluarkan *Besluit* (Surat Keputusan) tertanggal 7 Desember 1842 yang berisi ketentuan sebagai berikut:

‘...bahwa distrik Natal yang kini menjadi bagian dari *afdeeling* Airbangis, berdasarkan pertimbangan letaknya lebih baik diatur dari Tapanuli atau juga dari Sibolga, dimana Residen juga ditempatkan disitu daripada diatur dari kota Padang’.

Pada waktu itu, Residen Tapanuli yang merupakan bagian dari *Gouvernement van Soematra Weskust* terdiri atas tujuh *afdeeling* yaitu: i) *afdeeling* Singkel yang dikuasai sejak 1840, ii) Barus yang dikuasai sejak 1839, iii) Sibolga yang dikuasai sejak 1841, iv) Angkola yang dikuasai sejak 1832, v) Mandailing yang dikuasai sejak 1832, vi) Natal yang dikuasai sejak 1832 dan vii) Nias yang dikuasai sejak 1857. Daerah-daerah di pedalaman Residen Tapanuli seperti Toba dan Pakpak belum dikuasai hingga tahun 1906 karena gerilya Singamangaradja XII.

Dataran Tinggi Toba yakni Naipospos maupun sebagian Tanah Pakpak dapat dikuasai Belanda tahun 1878-1880. Sejalan dengan penaklukan itu, maka tahun 1886, ibukota Residen Tapanuli dipindahkan dari Sibolga ke Sidempuan. Kemudian, pada tahun 1890 dibentuk *afdeeling* Toba dan Silindung. Walaupun penaklukan yang dibarengi dengan pembentukan kewilayahan, namun penaklukan itu belum mutlak karena masih adanya gerilya Singamangaradja XII.

Sebelum tahun 1904, wilayah Singkil yakni *suak* Boang etnik Pakpak sudah dibentuk menjadi *afdeeling*. Wilayahnya meliputi Simpang Kiri dan Simpang Kanan hingga utara yang berbatas dengan Karo dan Dairi, disebelah selatan berbatas dengan *afdeeling* Barus, dan sebelah barat berbatas dengan Samudra Indonesia dan beberapa pulau-pulau kecil sudah sepenuhnya dikuasai Belanda. Pada tahun 1902, wilayah Trumon di *suak* Boang etnik Pakpak dilepaskan dari Pakpak dan digabung ke wilayah Karasidenan Aceh. Demikian pula tahun 1904, wilayah Singkil dari *suak* Boang etnik Pakpak digabung ke Karasidenan Aceh. Pada tahun itu, karena alasan agama Islam yang dominan dianut masyarakatnya ditambah pertimbangan letak, maka Singkil dan Trumon dibentuk menjadi satu *afdeeling* yang digabungkan ke *afdeeling* Aceh Selatan (Damanik,

2016). Sementara itu, wilayah *suak* Kelasén etnik Pakpak dilepas dari Pakpak dan digabung ke dataran Tinggi Toba (Humbang Hasundutan) sejak tahun 1887. Wilayah *suak* Kelasén ini seperti Tarabintang, Pakkat dan Parlilitan (Damanik, 2016).

Pada awal abad ke-20, seluruh pantai barat Sumatera Utara sudah ditaklukan Belanda sejalan dengan pembunuhan Singamangaradja XII tahun 1906 di hutan Siem Keden, wilayah *suak* Kelasén etnik Pakpak. Tanah Pakpak dibentuk menjadi satu *onderafdeeling Pakpaklanden* yang digabungkan ke *afdeeling Bataklanden* berkedudukan di Tarutung di Karasidenan Tapanuli yang berkedudukan di Sidempuan. *Onderafdeeling Pakpaklanden* pada saat itu dipimpin oleh seorang *Controleur* (kontelir) yang bertanggungjawab kepada Residen. *Onderafdeeling Pakpaklanden* terdiri dari *onderdistrict* seperti: i) *onderdistrict* Pakpak beribukota Sidikalang yang terdiri dari 6 kenegerian, ii) *onderdistrict* Simsim beribukota Salak yang terdiri dari 6 kenegerian dan iii) *onderdistrict van Karo Kampung* beribukota Simbetak yang terdiri dari 5 kenegerian.

Jika dicermati secara seksama, terdapat pengerdilan wilayah etnik Pakpak di era kolonial Belanda. Pengerdilan dimaksud seperti: i) melepaskan sebahagian *aur* Tarabintang, Parlilitan dan Pakkat dari *suak* Kelasén ke Tapanuli Utara kini menjadi Humbang Hasundutan, ii) melepaskan wilayah *aur* Manduamas dan Barus dari *suak* Kepas ke Tapanuli Tengah, iii) melepaskan *aur* Simpang Kanan, Lipat Kejang, Singkil, Simpang Kiri, Bilegon, dan Rundig dari *suak* Boang ke Aceh Selatan, dan iv) melepaskan *aur* Tongging, Pegagan Jahe dan Tanah Pinem dari *suak* Pegagan ke Tanah Karo. Sejak saat itu, wilayah yang disebut dengan *Onderafdeeling Pakpaklanden* hanya menyisakan 3 *suak* yakni Simsim, Pegagan dan Kepas. Wilayah inilah yang kemudian pada tahun 1964 dibentuk menjadi Kabupaten Dairi. Selanjutnya, ketika Kabupaten Dairi dimekarkan tahun 2003, maka Kabupaten Dairi menyisakan 2 *suak* etnik Pakpak yakni Kepas dan Pegagan, sementara Kabupaten Pakpak Bharat terdiri dari satu *suak* yakni Simsim (Damanik, 2016).

Pasca Indonesia merdeka hingga tahun 1964, Pakpak Dairi masih menjadi satu kesatuan administratif yang digabungkan dengan Kabupaten Tapanuli Utara dengan ibukota Tarutung. Namun, sejalan

dengan pecahnya PRRI/Permesta di bawah komando Maludin Simbolon¹⁷ sejak tahun 1956, maka untuk membendung pengaruh PRRI/Permesta, Pakpak Dairi dibentuk menjadi sebuah wilayah yang di kepalai seorang *coordinator schap* (Kordinator Schap) yang bertanggungjawab langsung kepada gubernur (Pemdasu, 1994). Pembentukan *coordinator schap* tahun 1958 ini sekaligus menjadi embrio terbentuknya Kabupaten Dairi tahun 1964. Adapun formatur persiapan pembentukan kordinator Pemerintahan Dairi adalah Nasib Nasution dan Jainal Banurea. Kedua tokoh ini memilih putra etnik Pakpak, yakni Djauli Manik sebagai *Coordinator Schap* Dairi.

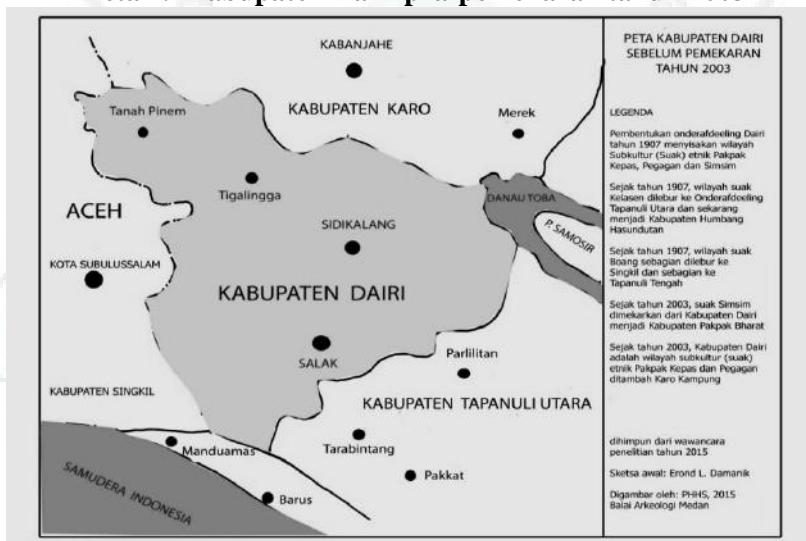
Pasca pembentukan *coordinator schap*, etnik Pakpak menginginkan agar Pakpak Dairi dibentuk menjadi satu wilayah otonom setingkat kabupaten (tingkat-II). Demikian rencana pembentukan kabupaten itu deras diwacanakan sejak tahun 1958 dalam rangka stabilitas dan meningkatkan jalannya Pemerintahan Daerah di Tanah Dairi. Karena itu, etnik Pakpak di Dairi menginginkan pisahnya Tanah Pakpak dari Kabupaten Tapanuli Utara sehingga mereka dapat mengatur pemerintahan serta pembangunan di rumah tangganya sendiri.

Perjuangan etnik Pakpak untuk membentuk daerah otonom atas *homeland*-nya tidak terlepas dari penataan daerah di Indonesia pasca kemerdekaan 1945 hingga tahun 1956. Penataan ini terkait dengan menata struktur pemerintahan dan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Periode 1950-1956 adalah saat-saat krusial di Sumatera Utara untuk membentuk daerah-daerah administrasi setingkat kabupaten dan kota di wilayah Provinsi Sumatera Utara. Pada saat itu, terdapat tiga karasidenan yang digabungkan ke Provinsi Sumatra Utara yakni Tapanuli, Aceh dan Sumatera Timur. Beberapa daerah tidak senang dengan upaya penyatuan ini, terutama dari daerah eks Karasidenan Tapanuli dan Karasidenan Aceh yang sempat digabungkan ke Provinsi Sumatera Utara.

¹⁷Lebih khusus tentang Maludin Simbolon, seorang perwira menengah militer Angkatan Darat, alumni Gyugun Pagar Alam, Sumatera Selatan, yang disebut sebagai tokoh pimpinan PRRI/Permesta, juga mantan Panglima Tentara Teritorium I Sumatera Utara, dapat dilihat pada memoar biografinya. Lihat Payung Bangun. 1997. *Kolonel Maludin Simbolon. Lika liku dan perjuangannya membangun bangsa*. Jakarta: Sinar Harapan.

Terbitnya Undang-undang Darurat no. No. 7 tahun 1956 tertanggal 14 November 1956 tentang *Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara*, mengukuhkan 17 daerah setingkat kabupaten (di eks karasidenan Tapanuli, Aceh dan Sumatra Timur) di Provinsi Sumatera Utara. Demikian pula terbitnya Undang-undang Darurat no. 8 tahun 1956 tertanggal 14 November 1956 tentang *Pembentukan Daerah Otonom Kota Besar di Provinsi Sumatera Utara* mengukuhkan 4 Kota Besar yakni Medan, Siantar, Sibolga dan Kutaraja di Provinsi Sumatera Utara. Terutama Aceh yang sangat tidak senang dengan penggabungan eks Karasidenan Aceh ke Provinsi Sumatera Utara, menuntut agar mereka diberikan provinsi otonom tersendiri. Karena itu, Pemerintah Republik menerbitkan Undang-undang no. 24 tahun 1956 tertanggal 7 Desember 1956 tentang *pembentukan provinsi, kabupaten dan kota di Provinsi Aceh*. Sejak saat itu, Provinsi Sumatera Utara merupakan gabungan dua eks karasidenan yakni Tapanuli dan Sumatera Timur yang terdiri dari 10 kabupaten, 3 Kota Besar dan 3 Kota Kecil (Pemdasu, 1994).

Peta 4. Kabupaten Dairi pra-pemekaran tahun 2003



Sumber: Damanik, 2016

Di dalam literatur Antropologi seperti dicatat Bangun (1984) disebut bahwa etnik Pakpak adalah sub-etnik Batak, yang sejajar dengan lima sub-etnik lainnya yakni Toba, Karo, Mandailing, Angkola dan Simalungun. Meskipun demikian, literature antropologi dimanapun tidak mengenal adanya sub-etnik dan yang justru adalah kelompok etnik (*ethnic group*). Kami sudah berusaha menelusuri cara-cara Bangun (1983) yang menyebutkan adanya etnik Batak yang terdiri dari 6 sub-etnik itu. Kami berkesimpulan bahwa pernyataan Bangun (1984) sebagaimana terus diulang dalam tradisi penulisan antropologi seperti disunting Koentjaraningrat (1984) itu memiliki kekurangtepatan. Kami sudah menyebut bahwa konsep “Batak’ sama dengan ‘Melayu’ tidaklah dimaksudkan menyebut kelompok etnik, tetapi justru pembedaan cara hidup untuk membedakan, *pagan* dan islam, maupun antara *uncivilized* dan *civilized* (Damanik, 2017; Perret, 2010).

Tanah Pakpak Dairi sejak tahun 1906 merupakan sebuah *onderafdeeling* (setara kecamatan) di *afdeeling* (setara kabupaten) *Batakalanden*. Penetapannya sebagai *onderafdeeling* yang disebut *Onderafdeeling Pakpaklanden* menandai penaklukan wilayah ini dan menjadi satu kesatuan dengan di ‘Negara Kolonial’ (*colonial state*) bernama *Hindia Belanda*. *Onderafdeeling* ini digabungkan dalam suatu gubernemen bernama Karasidenan Tapanuli (1915-1942).

Pada tanggal 1 Oktober 1947, Residen Tapanuli di Sibolga menetapkan *onderafdeeling Pakpaklanden* menjadi Kabupaten Dairi yang lepas dari *afdeeling Bataklanden* (Pemdasu, 1994). Namun, sejalan dengan Pengakuan Kedaulatan 1949, maka Pemerintah mengambil kebijakan bahwa seluruh kabupaten di eks *afdeeling Bataklanden* Karasidenan Tapanuli yang dibentuk pasca kemerdekaan dilebur ke wilayah Kabupaten Tapanuli Utara. Karena itu, sejak tahun 1950, Tanah Pakpak Dairi kembali digabungkan ke Kabupaten Tapanuli Utara. Jadi, dapat dipahami kekecewaan etnik Pakpak di Dairi bahwa keinginan mereka untuk menjadi satu daerah kabupaten otonom pupus. Etnik Pakpak di Dairi merasa dipersamakan dengan etnik Toba yang jauh berbeda bila dilihat dari kualifikasi dan karakteristik sebagai *ethnic group*.

Pada saat itu, hanya etnik Pakpak di Sumatera Utara yang belum memiliki daerah atas nama etniknya sendiri. Situasi ini terjadi

karena terkait dengan stabilitas keamanan yang belum mantap, otonomi daerah yang belum sempurna, sentralisme kekuasaan yang belum cocok, integrasi yang belum mapan maupun karena adanya ketidakcocokan (pro dan kontra) ditubuh militer. Meletupnya pemberontakan PRRI/Permesta merupakan satu cermin sikap daerah yang kurang puas terhadap kebijakan Pemerintah Pusat.

Pada tahun 1958, Djauli Manik yang terpilih menjadi *Coordinator Schap* membentuk susunan Pemerintahan Dairi yang terdiri dari Jainal Banurea sebagai Kepala Administrasi Dairi dan T. Keloko sebagai kepala Perusahaan Pasar. Selama kepemimpinan mereka di Dairi, dilakukan perpindahan dan pembangunan pasar Sidikalang dari tempat yang lama ke tempat yang baru, pembangunan kios-kios dagang, pembangunan Gedung Nasional maupun perbaikan jalan di Tanah Pakpak.

Pada masa kepemimpinan mereka ini, keinginan menjadikan Tanah Pakpak sebagai kabupaten otonom terus mengalir. Guna mengakomodasi keinginan pembentukan Kabupaten Pakpak, maka dibentuk Panitia Permanen Penuntut Kabupaten Pakpak Dairi. Pembentukan ini dilakukan sebagai pernyataan sikap terhadap PRRI/Permesta, antara lain berisikan: i) rakyat Pakpak Dairi berada di belakang Pemerintah RI yang sah, ii) rakyat Pakpak Dairi menentang PRRI/Permesta dan bekerjasama dengan Angkatan Perang TNI untuk menumpasnya, iii) rakyat Pakpak Dairi meminta kepada Pemerintah Pusat untuk membentuk kabupaten otonom di Tanah Pakpak, dan iv) mengutus delegasi etnik Pakpak ke Jakarta (Pemdasu, 1994; Damanik, 2016).

Tampak bahwa, etnik Pakpak tidak ingin digabungkan kembali ke Kabupaten Tapanuli Utara karena memiliki akar-akar historis yang berbeda: i) secara geohistoris, Tanah Pakpak memiliki kebudayaan sendiri yakni etnik Pakpak, ii) secara geografis, Tanah Pakpak sangat luas sehingga dibutuhkan pemerintahan otonom di Dairi yang lepas dari Tapanuli Utara, iii) rentang kendali (*span of control*) dari Tarutung ke Pakpak sangat jauh sehingga pemerintahan dan pembangunan sangat tidak efektif (Damanik, 2016).

Pada tahun 1962, rencana pembentukan Kabupaten Pakpak mengalir deras di Dairi. Adalah M.D. Solin dan S.P. Bintang sebagian dari tokoh etnik Pakpak berangkat ke Jakarta untuk

menemui pejabat Pemerintah Pusat seperti F.L. Tobing (ketua Dewan Nasional), dan Ruslan Abdul Gani (Menteri P dan K) yang diterima Hutaauruk (Kepala Inspeksi Umum SMA) dan juga Ipik Gundamana (Menteri Dalam Negeri). Pasca kunjungan itu, Menteri Dalam Negeri, Ipik Gundamana melakukan kunjungan ke Dairi. Di Dairi, pertemuan dengan Menteri Dalam Negeri dilakukan di Gedung Nasional. Pada saat itu, Ipik Gundamana memberikan kesetujuan terhadap rencana pembentukan Kabupaten Pakpak (Pemdasu, 1994).

Pasca kunjungan Menteri Dalam Negeri dari Dairi, direncanakan bahwa kabupaten yang akan dibentuk adalah Kabupaten Pakpak, yakni sebuah administrasi otonom bagi etnik Pakpak. Tetapi rencana ini kandas karena 'kurang' mendapat kesetujuan dari legislatif dan eksekutif daerah di Kabupaten Tapanuli Utara. Pertimbangan dari Tapanuli Utara pada saat itu adalah menyoal tentang non-etnik Pakpak di Dairi terutama etnik Toba dan Karo. Legislatif dan eksekutif Kabupaten Tapanuli Utara lebih memilih pembentukan daerah baru itu dengan nama Kabupaten Dairi, bukan Kabupaten Pakpak sebagaimana diinginkan masyarakat dan elit etnik Pakpak.

Terbitnya Peraturan Pemerintah (Perpu) no. 4 tahun 1964 tertanggal 13 Februari 1964 menandai terbentuknya Daerah Tingkat II Kabupaten Dairi yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pada bagian (b) Perpu dimaksud dicatat alasan pembentukan Kabupaten Dairi sebagai berikut:

Untuk lebih mengintensifkan dan melancarkan jalannya pemerintahan serta persiapan-persiapan yang telah jauh, sebagian dari wilayah Daerah Tingkat II Tapanuli Utara perlu dipisahkan untuk dijadikan Daerah Tingkat II yang baru yaitu Daerah Tingkat II Dairi yang berhak mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri.

Pada Perpu no. 4 tahun 1964 disebut bahwa ibukota Kabupaten Dairi adalah Sidikalang. Peresmian Kabupaten Daerah Tingkat II Dairi dilakukan pada tanggal 2 Mei 1964. Peresmian dilakukan Ulung Sitepu, Gubernur Sumatra Utara. Daerah yang diresmikan ini terdiri dari 8 kecamatan meliputi: Sidikalang, Silima Pungga-pungga, Siempatnempu, Tigalingga, Sumbul, Kerajaan, Salak dan Tanah

Pinem. Pada waktu peresmian, Ulung Sitepu (gubernur Sumatra Utara) mengangkat Rambia Muda Aritonang sebagai pejabat bupati. Kabupaten ini terus berdiri hingga tahun 2003. Pada tahun itu, Kabupaten Dairi dimekarkan dengan membentuk Kabupaten Pakpak Bharat. Kenyataan ini sejalan dengan agenda Reformasi sejak tahun 1998, disaat jatuhnya Orde Baru guna pengaturan kembali ketatanegaraan Indonesia. Era Reformasi ditandai dengan peralihan sentralisme ke desentralisasi yang sejak tahun 1999, salah satunya ditandai oleh Pemekaran Daerah.

C. Eksklusi identitas dan pemekaran Dairi

Seperti disebut Berutu dkk (2013), etnik Pakpak mengalami marjinalisasi bidang politik, ekonomi maupun sosial budaya. Marjinalisasi itu terjadi sejak era kolonialisme hingga terbentuknya Kabupaten Dairi (1964) dan terus berlangsung hingga tahun 1999. Meski keprihatinan itu sudah sejak lama, tetapi diskusi secara terbuka di tengah-tengah masyarakat sangat jarang terjadi. Meski setiap lima tahun terjadi rotasi kepemimpinan (kepala daerah), tidak ada elit lokal yang mulai mendiskusikan kemarginalan itu. Diskusi tentang keprihatinan etnik Pakpak mulai terbuka manakala terbitnya UU no. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Apa yang dikemukakan para penulis itu adalah ketidakberpihakan pemerintah pada etnik Pakpak sebagai pemukim asli atau pemilik ulayat (*homeland*) di Dairi. Orang Pakpak mengalami eksklusi identitas sebagai akibat dominasi dan hegemoni etnik imigran (*migrant society*) di Tanah Pakpak.

Migrasi sejumlah besar orang Toba sejak tahun 1906 meminggirkan peran etnik Pakpak di wilayahnya sendiri. Peran Misi Zending (RMG) yang turun membawa orang Toba ke Dairi menimbulkan marjinalisasi etno-religio etnik Pakpak itu sendiri lewat HKBP-nya. Struktur pemerintahan kabupaten Dairi sejak tahun 1964 bahkan hingga saat ini, terus dikuasai (di dominasi) etnik imigran. Nama-nama jalan, nama bangunan pemerintah, atribut kultural, nama monumen kebanggaan daerah justru mengabadikan nama etnik imigran. Demikian halnya dalam bahasa daerah, salam daerah, performa budaya di Pekan Raya Sumatera Utara dan lain-lain, selalu menonjolkan identitas etnik lain. Pun demikian halnya

dalam distribusi jabatan daerah maupun rekrutmen pegawai daerah, selalu meminggirkan etnik Pakpak di wilayahnya sendiri. Keadaan ini memicu lahirnya keterpurukan etnik Pakpak bahkan keberadaan etnik ini sangat kurang dikenal di Sumatera Utara.

Menyoal tingginya imigran ke Dairi (Tanah Pakpak) seperti dicatat Castels (2001) menimbulkan ketidaknyamanan antara etnik tuan rumah dengan imigran itu. Tanah-tanah di Dairi cenderung dikuasai etnik pendatang terutama Toba menimbulkan ketegangan antar etnik tahun 1946-1947. Etnik pendatang ini juga melakukan pergantian nama-nama kampung sesuai dengan penyebutan mereka sehingga mengakumulasi kebencian antar etnik. Mencontoh Simalungun tahun 1963, maka etnik Pakpak menuntut terhadap kemerdekaan hak-hak mereka di Dairi. Identitas etniknya dirumuskan dan menuntut pembentukan Kabupaten Pakpak. Seminar dilakukan guna menyadarkan dan membentuk loyalitas serta kesadaran etnik di tahun 1971. Meski sejumlah upaya seperti pembentukan kabupaten atas nama etnik Pakpak gagal dicapai (karena yang dibentuk adalah Kabupaten Dairi) maupun pemandirian eksklusif gereja sukunya (baru tercapai tahun 1992 dengan berdirinya GKPPD) tetapi upaya melepaskan diri dari eksklusif identitas, marginalisasi ekonomi maupun deprivasi politik terus dikumandangkan.

Lewat Otonomi Daerah tahun 1999, Berutu dkk (2013) menyebut bahwa melalui memori itu, manusia [*etnik Pakpak*] memiliki kesadaran sejarah. Dengan kesadaran sejarah, manusia [*etnik Pakpak*] menyadari akan pengalaman masa lampau, baik secara individu maupun kolektif, dan yang lebih penting lagi menyadari kehidupan sekarang ini bersumber dari masa lampau. Lewat pemahaman seperti ini, eksklusif identitas etnik direduksi melalui rekonstruksi identitas etnik (Agustono, 2010) dan pada gilirannya dipergunakan untuk menuntut kesederajatan jika bukan keharusan mengarusutamakan etnik tuan rumah (Damanik, 2016). Jikapun karena jumlah populasi etnik Pakpak lebih sedikit jika dibanding etnik imigran di Dairi, maka perjuangan dilakukan dengan tuntutan membentuk etno-teritorial etnik Pakpak, meski harus memaksakan pemekaran itu.

Sejak tahun 2001, kesadaran etnik Pakpak terus meninggi. Kenyataan ini dapat muncul karena pengaruh intelektual Pakpak yang menggagas Ikatan Keluarga Pakpak Indonesia (IKPPI). Pada saat itu, sejumlah intelektual Pakpak semakin banyak mendekati kekuasaan di era Isodorus Sihotang sebagai bupati Dairi. Organisasi berbasis etnik Pakpak semakin lugas menuntut apresiasi pemerintah lokal (kekuasaan lokal) terhadap etnik Pakpak sebagai pemilik ulayat (*homeland*) di Dairi. Pada gilirannya, kenyataan ini menjadi semacam kulminasi berupa munculnya gugatan membentuk etno-teritorial etnik Pakpak melalui pemekaran daerah.

Membuka memori lama saat pembentukan Kabupaten Dairi tahun 1964. Etnik Pakpak merasakan semacam penindasan dikala terbentuknya kabupaten itu. Marginalisasi, eksklusi dan deprivasi yang dirasakan etnik Pakpak semakin menajam akibat tingginya populasi migran di Dairi. Dengan begitu, etnik Pakpak tidak lagi malu mengaku sebagai etnik Pakpak dan pemilik ulayat di Dairi. Namun, dominasi populasi imigran di Dairi membuat pemahaman elit etnik Pakpak guna mencapai puncak kekuasaan lokal menjadi terhambat. Jikapun terjadi rotasi kepemimpinan, maka elite etnik Pakpak hanya mencapai posisi wakil bupati.

Kenyataan seperti ini bagi etnik Pakpak jelas menghambat kepentingan mereka masuk ke puncak tertinggi kekuasaan lokal yakni bupati (kepala daerah). Harapan mereka bahwa jika jabatan tertinggi kekuasaan lokal yakni bupati dapat diraih, maka seluruh kepentingan etnik Pakpak dapat diakomodasi dengan baik pada semua aspek dan hirarki kekuasaan lokal. Tetapi, elit etnik Pakpak menyadari sepenuhnya bahwa guna merebut posisi bupati mustahil dapat dicapai karena minoritasnya etnik Pakpak dibanding imigran. Contoh dramatis adalah pada dewan daerah melalui Pileg (pemilu legislatif) daerah yang didominasi etnik imigran. Pada Pileg legislatif 2008-2013, elit etnik Pakpak hanya berjumlah 2 (dua) orang saja. Sama halnya pada jumlah dewan daerah etnik Pakpak periode 2013-2018. Bagi etnik Pakpak, kenyataan ini mengindikasikan bahwa etnik Pakpak yang berjumlah 21,5 persen di Dairi tidak mampu mendudukkan anggota dewan lebih dari dua orang. Situasi ini pula mengingatkan etnik Pakpak bahwa mereka terfragmentasi dalam politik praktis guna mendudukkan elitnya di dewan daerah.

Karena itu, elit etnik Pakpak bersikukuh bahwa untuk mencapai kekuasaan lokal yang terdistribusi pada birokrat daerah, rekrutmen pegawai maupun rekanan pemerintah serta komposisi dewan daerah yang sangat pragmatis hanya melalui pembentukan etno-teritorial baru. Keinginannya sangat jelas yaitu meraih dominasi etnik Pakpak pada semua aspek pada etno-teritorial baru. Keinginan guna membentuk etno-teritorial baru terbuka lebar saat pemberlakuan Otonomi Daerah sejak 1998 dengan membuka peluang Pemekaran Daerah. Situasi ini dimanfaatkan elit etnik Pakpak guna membentuk Kabupaten Pakpak Bharat. Gagasan ini bermula sejak keberhasilan pemekaran Kabupaten Tapanuli Utara dengan membentuk Kabupaten Toba Samosir tahun 1999. Di Kabupaten Dairi, gagasan pemekaran bermula sejak tahun 2001 pada saat M.P. Tumanggor menjabat bupati Dairi.

Guna mewacanakan Pemekaran Daerah, di samping keterpurukan yang di alaminya, etnik Pakpak memilih persoalan dominasi imigran pada penguasaan tanah. Etnik Pakpak menuduh bahwa jatuhnya tanah-tanah di Dairi tidak murni karena proses perkawinan semata, tetapi juga karena diperoleh melalui jaringan kekuasaan. Menurut elit etnik Pakpak, kenyataan itu sangat mungkin terjadi karena kekuasaan lokal dan birokrasi Kabupaten Dairi sepenuhnya dikuasai imigran. Wacana keterpurukan, marginalisasi ataupun keterbelakangan maupun penguasaan tanah oleh elit etnik Pakpak membuat gusar imigran. Kegusaran itu di sulut oleh adanya rumor pengusiran imigran terutama etnik Toba dari Kabupaten Dairi. Rumor pengusiran itu, mengonsolidasi pemuda-pemuda etnik Toba pada berbagai pertemuan dan membentuk organisasi *Sadabato*. Organisasi ini di daulat guna revitalisasi kultur etnik Toba, mendapat tanggapan luas dan positif dari kalangan etnik Toba di Dairi. Dalam waktu singkat, pendirian cabang organisasi-pun menyebar ke seluruh kantong-kantong etnik Toba di Dairi.

Walaupun di daulat sebagai organisasi untuk merevitalisasi kultur etnik Toba khususnya di *Bona ni Ranto* Kabupaten Dairi, tetapi etnik Pakpak meyakini bahwa organisasi itu dibentuk karena adanya rumor pengusiran etnik Toba yang berkembang luas di Dairi. Situasi etnisitas di Dairi pada tahun 2001 berada di ambang konflik etnik. Orang Toba bangkit melawan Orang Pakpak yang dianggap

memainkan isu etnisitas berupa pengusiran etnik Toba. Orang Toba bersikukuh tidak meninggalkan tanah-tanah dan usaha etniknya di Dairi dengan cara kembali pulang kampung.

Dalam pandangan pemuda etnik Toba, organisasi IKPPI dianggap membangkitkan perasaan etnisitas menciptakan ketidaksenangan etnik Pakpak terhadap dominasi etnik Toba. Situasi ketidaksenangan itu terus memuncak hingga era otonomi daerah. Dalam berbagai kesempatan seperti ritual adat perkawinan, kemalangan, arisan marga di kalangan internal etnik Toba selalu dikemukakan bahwa eksistensi mereka di Dairi tengah terancam. Dalam posisi 'terancam' itu diwacanakan bahwa jika terjadi pengusiran dan bahkan penyerangan terhadap etnik Toba di Dairi, maka harus dibalas dengan serangan fisik. Walaupun demikian, ketegangan etnisitas etnik Toba dan Pakpak di Dairi tidak meluap menjadi konflik terbuka dan bersifat frontal. Hal ini karena tidak ada kelompok mendahului aksi. Keduanya justru bersifat menunggu. Namun demikian, ketegangan etnisitas ini sangat berpengaruh terhadap upaya memekarkan Kabupaten Dairi tahun 2003. Demikian pula ketegangan etnisitas tahun 2001-2002 itu sangat memengaruhi kebijakan kekuasaan lokal yang cenderung memberikan '*bargaining*' pada etnik Pakpak. Penguasa lokal pada saat itu masih dikendalikan etnik Toba, cukup hati-hati memperlakukan etnik Pakpak sebagai pemilik ulayat.

Perjuangan etnik Pakpak membentuk etno-teritorialnya tidak terhenti walaupun Kabupaten Dairi telah terbentuk tahun 1964. Kabupaten Dairi semakin membawa etnik Pakpak pada kondisi semakin suram. Secara ekonomi, etnik Pakpak merasakan pelemahan eksistensinya di Dairi sejalan dengan intensnya perpindahan tanah kepada imigran. Kebanyakan toko-toko atau badan usaha seperti terdapat di Sidikalang dikuasai imigran Toba. Sumberdaya manusia etnik Pakpak semakin melemah karena ketidakmampuan menembus birokrasi dan perguruan tinggi¹⁸. Beasiswa yang di sediakan Pemkab Dairi kebanyakan diterima oleh pelajar dan mahasiswa bukan

¹⁸data di kumpulkan dari berbagai kantor dinas seperti pendidikan di ketahui bahwa, Jumlah guru pegawai negeri beretnik Pakpak tidak lebih dari 20 persen dari sekitar 2.700 guru (SD-SMA). Data ini dilihat dari marga (klan) yang menempel pada nama-nama pegawai.

beretnik Pakpak¹⁹. Pada bidang politik dan pemerintahan, sosiokultural dan sosio religio telah dijelaskan sebelumnya menunjukkan kemarginalan yang mereka hadapi.

Rencana pemekaran Kabupaten Dairi bergerumuh sejak tahun 2001. Pada saat itu, di rencanakan memekarkan Dairi dengan membentuk kabupaten baru atas nama etnik Pakpak. Era setelah tumbangnya rejim Orde Baru, memberi arah terhadap pengakuan hak-hak etnis. Keadaan ini menjadi salah satu faktor tingginya keinginan memekarkan Kabupaten Dairi pada saat itu²⁰. Etnik Pakpak sadar akan historisitasnya memiliki sejarah tersendiri. Kesadaran historis itu membentuk bukan saja kesadaran etnik di masa lampau, baik secara individu maupun kolektif, sekaligus kesadaran kehidupan masa kini dan yang akan datang. Kesadaran sejarah, menyangkut perubahan (*change*) dan waktu (*time*). Kesadaran terhadap perubahan menunjuk pada hakekat sejarah yakni perubahan yang mengindikasikan adanya yang lama maupun yang baru namun tidak bisa di pisahkan dari waktu. Kesadaran ini membimbing dan mengarahkan etnik Pakpak untuk tidak melupakan aspek kesejarahannya dan menemukannya ke'Pakpak'an itu pada saat adanya kesempatan untuk membentuknya.

Sejak era kolonial hingga berdirinya Kabupaten Dairi tahun 1964 dan sebelum jatuhnya Orde Baru tahun 1998, etnik Pakpak mengalami marginalisasi atau deprivasi bidang politik, marginalisasi ekonomi dan sosiokultural maupun eksklusif agama. Bagaimanapun juga deprivasi, marginalisasi dan eksklusif berlangsung lama memicu

¹⁹Data di himpun dari Bappeda Kab. Dairi di ketahui bahwa, setiap tahun Pemkab Dairi sejak era Isodorus Sihotang memberikan bantuan pendanaan sekolah bagi putra putri Kabupaten Dairi. Jumlah penerima dan besaran nilai beasiswa bervariasi setiap tahun. Sepanjang tahun 2010-2013, Pemkab Dairi memberikan bantuan dana kepada 125 orang. Dari jumlah itu, hanya 32 orang saja beretnik Pakpak.

²⁰ Kabupaten Pakpak Bharat adalah pemekaran Kabupaten Dairi pada tahun 2003 dengan terbitnya Undang-undang Republik Indonesia No. 9 Tahun 2003, tertanggal 25 Februari 2003 tentang: *Pembentukan Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Pakpak Bharat, dan Kabupaten Humbang Hasundutan di Provinsi Sumatera Utara* yang ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia, Megawati Soekarno Putri serta dituangkan pada Lembaran Negara No. 29 Tahun 2003.

munculnya keprihatinan pada etnik Pakpak. Deprivasi, marginalisasi dan eksklusi ini menggiring adanya diskusi berkelanjutan di tengah-tengah masyarakat etnik Pakpak. Walaupun pada awalnya dilakukan secara sporadis (intelektual etnik Pakpak), secara perlahan melanjut ke kolaborasi internal warga etnik (intelektual dan organisasi internal etnik Pakpak), kolaborasi lintas etnik dan agama (intelektual Pakpak dan organisasi etnik Pakpak dengan warga etnik Pakpak lintas agama), kolaborasi multilintas (intelektual dan organisasi etnik Pakpak lintas teritorial, lintas agama dan lintas partai). Kolaborasi seperti ini mampu mengarahkan warga etnik Pakpak pada pencapaian kepentingannya.

Pada waktu perjuangan sporadis maupun kolaborasi internal warga etnik, diskusi internal jarang dilakukan karena keterbatasan sumberdaya etnik Pakpak. Perjuangan pada tahap ini berujung pada kegagalan karena kurangnya dukungan kekuasaan lokal maupun dukungan dari warga etnik Pakpak lintas agama, lintas teritorial dan lintas partai. Rotasi kepemimpinan dalam sekali lima tahun sebelum tahun 1995, namun tidak ada elit lokal yang mencoba mendiskusikannya secara terbuka (Berutu dkk, 2013). Diskusi keprihatinan etnik Pakpak mulai mengudara sejak terbitnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi peluang lebih besar kepada masyarakat lokal untuk mengajukan pendapat dan usul-usul tentang pemekaran maupun penggabungan daerah. Ide dan usul pemekaran Kabupaten Dairi bermula dari Master P. Tumanggor²¹ pasca pelantikannya menjadi kepala daerah di Kabupaten Dairi. Pada awalnya, wacana berkembang dalam masyarakat di Kabupaten Dairi menyangkut dua hal, yaitu: *pertama* adanya ide dan wacana memekarkan Kabupaten Dairi, dan *kedua* adanya ide dan wacana mengganti nama Kabupaten Dairi menjadi Kabupaten Pakpak sebagaimana yang pernah dicita-citakan oleh Djauli Manik pada tahun 1950-an.

Pada awal tahun 2000, memori lama kembali dibuka. Kegagalan pembentukan Kabupaten Pakpak menjadi Kabupaten Dairi tahun 1964 menjadi memori yang ramai dibicarakan di khalayak etnik Pakpak. Pada diskusi-diskusi dan pembicaraan yang ramai itu

²¹Menjabat sebagai bupati Dairi selama dua periode, yakni 19 April 1999 hingga 19 April 2008.

disebut bahwa faktor utama kegagalan pembentukan Kabupaten Pakpak ialah pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara tidak mengakomodirnya. Dikatakan bahwa, pemberian nama Kabupaten Dairi dengan terpaksa diterima tokoh-tokoh yang tergabung dalam *coordinator schaap* tahun 1963 daripada harus tetap menjadi bagian dari Kabupaten Tapanuli Utara²².

Selain dua ide dan wacana di atas, berkembang wacana lain yakni menjadikan satu provinsi terhadap seluruh wilayah Tanah Pakpak. Gagasan ini berkembang dari diskursus bahwa wilayah subkultur (*suak*) Boang, Kelasén, Pegagan, Kepas dan Simsim di persatukan kembali (*Pakpak Silima Suak*) kemudian dibentuk menjadi kabupaten-kabupaten dan akhirnya menjadi provinsi disebut dengan *Provinsi Pakpak Raya*. Oleh karena itu, berkembang wacana jangka panjang guna menarik kembali wilayah *Suak* Boang yang dilebur Aceh Selatan dan Tapanuli Tengah maupun *Suak* Kelasén yang dilebur ke Humbang Hasundutan menjadi wilayah-wilayah di persatukan kembali *Pakpak Silima Suak* menjadi Provinsi Pakpak Raya.

Dengan wacana ini, hampir seluruh masyarakat etnik Pakpak mendukung gagasan pemekaran Kabupaten Dairi. Dalam pikiran mereka, jika Kabupaten Pakpak maka hal ini sedikit banyak mengakomodasi kepentingan etniknya. Namun, bupati M.P. Tumanggor pada saat itu cenderung mengakomodasi pemekaran Kabupaten Dairi menjadi Kabupaten Pakpak Bharat. Pada waktu itu,

²²Pada tahun 1963, *coordinator schaap* yang dipimpin oleh Djauli Manik berkeinginan membentuk nama kabupaten yang dilepaskan dari Tapanuli Utara yakni Kabupaten Pakpak. Tapi, usulan nama itu ditolak oleh Pemkab dan DPRDGR Tapanuli Utara dan cenderung memilih nama Kabupaten Dairi. Kuat dugaan bahwa penolakan tersebut terjadi karena beberapa hal seperti: i) dominasi etnik Batak Toba di kepemimpinan (bupati dan DPRDGR) Tapanuli Utara, dan bahkan tidak ada satupun etnik Pakpak dikepemimpinan tersebut, sehingga dengan mudah ditolak, ii) adanya kekhawatiran terhadap sejumlah besar etnik Batak Toba bahkan terbilang mayoritas di Tanah Pakpak. Kekhawatiran tersebut cukup beralasan karena: pertama, kecemasan terhadap ‘pemaksaan’ bahwa kepemimpinan harus dipegang oleh etnik Pakpak, kedua kecemasan terhadap ‘pengusiran’ terhadap sejumlah besar etnik batak Toba dari tanah Pakpak, ketiga gugatan terhadap institusi keagamaan HKBP (Batak Toba) di Tanah Pakpak.

bupati memberikan sinyal kesetujuan pada pembentukan kabupaten baru di wilayah *suak* Simsim. Sementara, rencana penyatuan kembali *Pakpak Silima Suak* menjadi Provinsi Pakpak Raya adalah dinamika politik pada jangka panjang.

Ide dan wacana pemekaran Kabupaten Dairi semakin bergemuruh pada *Kongres Rakyat Simsim* tanggal 22 Juni 2002 di Sukarame. Kegiatan ini diinisiasi *Lembaga Konsultasi Perencanaan Pembangunan Indonesia* (LKPP-Indonesia) di pimpin Muda Banurea. Kongres di ketuai Antonius Tinendung dan sekretaris Sebaitum Berutu. Setelah itu, dibentuk *Arisan Keluarga Pakpak* terutama birokrat etnik Pakpak di kantor bupati Dairi di ketuai Hotman Capah. Tempat arisan dilakukan secara bergiliran di rumah anggota dan pertemuan arisan itu cenderung membicarakan proses pemekaran di samping soal-soal sosial yang lainnya. Dari diskusi non-formal ini, kesadaran etnik Pakpak makin menumbuh dan menguatkan keinginan guna memekarkan daerah.

Kesadaran etnik Pakpak mulai terbangun karena ketertinggalan etniknya di banding imigran. Mereka sadar bahwa mereka tidak pernah mampu menjadi menjadi tuan di ulayatnya sendiri. Mereka semakin sadar bahwa pada setiap lini seperti politik, ekonomi, sosial kultur dan agama hampir terabaikan. Di Sidikalang ibukota Dairi misalnya aktifitas di pasar maupun pertokoan cenderung dikuasai etnik pendatang. Demikian pula menjadi ketua dan pengurus partai politik, pengurus LSM, OKP dan lain-lain memperlihatkan dominasi kaum pendatang. Posisi birokrat, di mana struktur atau jabatan penting cenderung dikuasai etnik pendatang dan hanya sebagian kecil didistribusikan pada etnik Pakpak. Oleh karena itu, momentum Pemekaran Daerah dalam semangat otonomi daerah menjadi kesempatan emas dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk membentuk Kabupaten Pakpak Bharat. Dengan pembentukan ini, maka identitas politik dan pemerintahan, sosio kultural dan agama dapat dilestarikan serta di kembangkan.

Hasil kajian pemekaran menunjukkan bahwa dominasi etnik Pakpak berada di kecamatan Salak dan Kerajaan di wilayah *Suak* Simsim. Karena itu, untuk memprioritaskan eksistensi etnik Pakpak, maka wilayah inilah dimekarkan dari Dairi. Pembentukan kabupaten tersebut cenderung dapat memisahkan etnik pendatang dengan etnik

Pakpak di *suak* Simsim. Dengan begitu, mereka dapat tampil sebagai penguasa di wilayahnya sendiri. Selain itu, komposisi demografi cenderung memperlihatkan perimbangan agama yang relatif seimbang, sehingga menjembatani munculnya pemimpin 'pelangi agama'²³ maupun pelangi marga (*clan*)²⁴. Rencana pemekaran Kabupaten Dairi di wilayah *suak* Simsim tidak dapat dilakukan karena hanya terdapat dua kecamatan, yakni Salak dan Kerajaan. Oleh karena itu, langkah pertama menuju pemekaran ialah memekarkan kecamatan sehingga sesuai dengan peraturan perundang-undangan²⁵. Oleh karena itu, Tigor Solin dan M. G. Lingga melakukan diskusi dengan tokoh masyarakat Pakpak yaitu Saidup Berutu dan Thamrin Maharaja di Sibande. Hasil diskusi ini disepakati untuk memekarkan kecamatan Salak menjadi kecamatan Sitellu Urang Jehe yang di resmikan pada tahun 2002²⁶.

Setelah itu, diskusi dilaksanakan pada berbagai tempat seperti pendopo rumah dinas bupati, lokasi monumen Simatupang, lokasi Taman Wisata Iman dan berbagai tempat. Tokoh-tokoh pemekaran seperti Jansen Sinamo²⁷ maupun Anwar Padang yang berkedudukan di Jakarta dilakukan melalui hubungan telepon. Sedangkan diskusi-diskusi informal di Sidikalang dilakukan tokoh-tokoh intelektual, politik dan sosial budaya²⁸. Dalam proses itu, turut pula mendukung

²³Dari segi agama, demografi di *suak* Simsim (rencana kabupaten Pakpak Bharat), cenderung berimbang antara agama Islam dan agama Kristen.

²⁴Marga-marga khas Suak Simsim adalah sebagai berikut: *Padang, Solin, Berutu, Manik, Banurea, Boangmanalu, Bancin, Cibro, Sinamo, Sitakar, Tinendung, Lembeng, Kebeaken*, dan lain-lain.

²⁵Undang-undang yang mengatur tentang pemekaran daerah mengharuskan adanya minimal 3 (tiga) kecamatan sehingga dapat dibentuk menjadi satu kabupaten.

²⁶Irwansyah Pasi diangkat sebagai camat pertama di wilayah kecamatan yang baru dibentuk itu. Dengan terbentuknya kecamatan ini, maka syarat minimal menjadi kabupaten telah terpenuhi.

²⁷Dikenal sebagai '*Guru Etos Indonesia*' yang menulis tiga jilid tentang etos, seperti '8 etos guru' dan lain-lain, tinggal di Jakarta.

²⁸Mereka itu adalah seperti Ardin Ujung, RUE Capah, Dj. Padang, MG. Lingga, Tigor Solin, Parlemen Sinamo dan lain-lain.

pemuda-pemudi etnik Pakpak²⁹. Selain itu juga terdapat organisasi masyarakat (ormas) etnik Pakpak mendukung Pemekaran Daerah³⁰. Sementara itu, komunikasi politik dengan masyarakat di *suak* Simsim dilakukan tokoh-tokoh masyarakat Pakpak yang berada di Sidikalang maupun wilayah *suak* Simsim³¹. Komunikasi ini penting dilakukan guna membina kesadaran etnik Pakpak di wilayah Simsim sehingga memberikan respon positif terhadap rencana pemekaran. Di luar Dairi seperti di Jakarta³² maupun di Medan³³ komunikasi intensif terus di bina guna mendapat dukungan pemekaran.

Dukungan pemekaran muncul secara personal di Jakarta³⁴ yakni rekan bupati M.P. Tumanggor terutama yang berada di DPR-RI sekaligus menjadi mediator ke komisi-komisi di Senayan. Setelah mendapatkan dukungan terhadap pemekaran Kabupaten Dairi dari tokoh-tokoh etnik Pakpak, maka dibentuk rancangan *Komite Pemekaran* maupun *Tim Pengkajian Pemekaran*³⁵. Dari pertemuan-pertemuan yang dilaksanakan penggagas pemekaran diperoleh kesepakatan untuk memekarkan wilayah *suak* Simsim ditambah dengan 8 (delapan) desa dari Kecamatan Silima Pungga-pungga.

Adapun alasan pemilihan pemekaran wilayah *suak* Simsim didasarkan pada pertimbangan dominasi etnik Pakpak di wilayah tersebut sehingga diharapkan menjadi penyangga utama budaya

²⁹Mereka itu ialah seperti Viksen Tumangger, Muda Banurea, Koting Tumangger, Heppida Berutu, Sudiawan Manik dan lain-lain.

³⁰Mereka itu adalah seperti Lembaga Kebudayaan Pakpak (LKP), Ikatan Keluarga Pemuda Pakpak Indonesia (IKPPI), Majelis Ulama Indonesia (MUI) kabupaten Dairi, Gereja Kristen Protetstan Pakpak Dairi (GKPPD) dan tokoh-tokoh Pakpak di Sidikalang maupun perantauan.

³¹Tokoh-tokoh tersebut ialah seperti: P.J. Berutu, Saudip Berutu, Thamrin Maharaja, J.H. Manik, Asahan Banurea dan lain-lain.

³²Misalnya seperti Jansen Sinamo, H. Daud Berutu, Bachtiar Ujung, Sahat Sinamo dan Jannes Banurea.

³³Tokoh-tokoh tersebut ialah seperti Anwar Padang, Kadim Berutu, Matsuhito Solin, Azis Angkat, MT. Banurea dan lain-lain.

³⁴Mereka itu adalah tokoh-tokoh partai politik maupun anggota DPR-RI di Senayan seperti Panda Nababan, Sabam Sirait, dan Marthin Hutabarat.

³⁵Sebagai staf ahli ditunjuk dari etnik Pakpak yang berada di lingkungan perguruan tinggi seperti Matsuhito Solin (pengajar di Universitas Negeri Medan) maupun Azis Angkat (anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara).

Pakpak. Dalam arti kata bahwa wilayah *suak* Simsim mayoritas terdiri dari etnik Pakpak sekaligus menjadi basis kultural dan sosial etnik Pakpak. Di samping alasan itu, Simsim juga cenderung marginal dari pembangunan Kabupaten Dairi sehingga dengan pemekaran itu, akselerasi pembangunan dapat di gerakkan secepatnya. Atas dasar itu, masyarakat *suak* Simsim memberikan dukungan besar terhadap rencana pemekaran wilayah wilayahnya.

Basis historis wilayah pemekaran baru ini didasarkan pada era kolonial. Sebagaimana diketahui bahwa, kolonial Belanda telah memecah Tanah Pakpak dan menggabungkannya menjadi wilayah lain. Untuk melancarkan rencana pemekaran dan pembentukan Kabupaten Pakpak Bharat dibentuk panitia yang bertanggungjawab terhadap proses pemekaran, yang disebut *Komite*³⁶ *Pemekaran Kabupaten Dairi* (KPKD)³⁷. Komponen komite terdiri dari elemen masyarakat Pakpak dari lima *suak* di Dairi maupun kaum perantau Pakpak di Indonesia. Untuk memuluskan rencana pemekaran, pada Tahun Anggaran 2002 dan 2003 pemerintah Kabupaten Dairi mengalokasikan anggaran pengkajian pemekaran.

Pada permulaan rencana pemekaran, terdapat pro dan kontra terhadap rencana tersebut. Di pihak anti-pemekaran, didasarkan pada asumsi seperti: tidak memenuhi syarat pemekaran apabila *suak* Simsim di mekarkan sesuai dengan undang-undang yang berlaku, kurangnya sumber daya manusia dan alam untuk mendukung

³⁶Pemilihan nama 'Komite' bukan panitia atau yang lain sebagai wadah pemekaran didasarkan kepada rencana jangka panjang untuk membentuk Provinsi Pakpak Raya. Jadi, yang dibayangkan adalah bahwa Komite bersifat permanen dan bukan temporer (*adhoek*) sesuai dengan wacana pembentukan provinsi yang dicita-citakan.

³⁷Rapat pembentukan komite dilakukan di rumah Parlemen Sinamo di Sidikalang pada tanggal 1 Juni 2001. Pada saat itu, peserta yang hadir berjumlah 40 orang mewakili 5 *suak* etnik Pakpak ditambah pejabat-pejabat etnik Pakpak di Kabupaten Dairi. Berdasarkan Surat Nomor 5/KPKD/2001, tertanggal 10 Juni 2001 di Sidikalang, susunan KPKD terdiri dari penasehat atau pelindung, Ketua Umum, ketua I-V, sekretaris umum, sekretaris I-V, Bendahara umum, dan Bendahara I dan II dan biro-biro seperti biro hukum, biro keuangan, biro organisasi, biro sejarah, biro humas, dan biro penghubung. Adapun ketua umum ialah St. Dj. Padang, sekretaris umum Ir. Ampun Solin dan Bendahara umum Drs. Malum Saraan.

kabupaten yang baru maupun asumsi mengecilnya peran warga etnik Pakpak di Dairi. Dengan alasan tersebut, beberapa orang Pakpak tidak berkenan menjadi pengurus KPKD³⁸. Sementara itu, pihak yang pro-pemekaran bersikukuh untuk membentuk kabupaten baru atas 4 kecamatan yakni Salak, Kerajaan, Sitelu Tali Urang Jehe dan Silima Pungga-pungga³⁹.

Tim pemekaran KPKD dibantu *Kordinator Wilayah* (korwil) untuk pengefektifan kerja KPKD diwilayah kerja masing-masing. Korwil dipercayakan mengorganisir dan selanjutnya membentuk *Tim Sub Komite Pemekaran Kabupaten Dairi* diwilayah masing-masing. Rapat-rapat pemekaran, diskusi pemekaran baik formal maupun informal sepakat membentuk team sosialisasi pemekaran tanggal 20 Juli 2002. Pembentukan ini merupakan rembuk dari tokoh-tokoh masyarakat, alim ulama, pengetua, generasi muda, *sulang silima*, pengurus yayasan/lembaga dan lain-lain.

Secara spesifik, tugas-tugas *Komite Pemekaran Kabupaten Dairi (KPKD)* adalah sebagai berikut: i) sosialisasi kepada masyarakat di wilayah pemekaran dan etnik Pakpak di luar kabupaten Dairi, ii) membentuk sub komite pemekaran atau tim sosialisasi di tingkat kecamatan Kabupaten Dairi, iii) menyusun proposal pemekaran dari tingkat kabupaten, provinsi hingga pemerintah pusat, iv) melakukan pendekatan (lobi) kepada pemerintah provinsi dan pusat, v) menghadiri rapat-rapat paripurna terkait rencana pemekaran di tingkat DPRD Dairi, DPRD Provinsi dan DPR-RI, vi) turut serta menyusun rancangan dan persyaratan pemekaran, vii) melakukan pengerahan massa di saat-saat tertentu dan viii) tugas-tugas lain yang relevan dengan rencana pemekaran.

Usulan pemekaran Kabupaten Pakpak Bharat di perbuat KPKD dan diperiksa tim ahli yakni Azis Angkat dan Matsuhito Solin dan dipimpin Tigor Solin, asisten I Pemkab Dairi. Menurut Berutu dkk

³⁸Pada rapat pembentukan KPKD, pro dan kontra tersebut dapat dikatakan memanas. Pihak yang kontra pemekaran menganggap rencana tersebut sebagai utopia karena berbagai alasan. Oleh karena itu, pada rapat tersebut pihak-pihak yang kontra di 'usir' dari rapat.

³⁹Dengan fasilitas dari Pemkab Dairi, maka KPKD berkantor di Jalan Singamangaraja di Kota Sidikalang yang saat ini berfungsi sebagai Kantor Lembaga Kebudayaan Pakpak (LKP).

(2013), pemekaran Kabupaten Dairi tidak bisa dilepaskan dari adanya sinergi dari berbagai kalangan masyarakat dan pemerintah baik di jajaran eksekutif⁴⁰, legislatif⁴¹ maupun komponen etnik Pakpak⁴². Sinergi tersebut tampak pada dukungan mengalir deras terhadap rencana pembentukan Kabupaten Pakpak Bharat. Terdapat dua hal utama mendorong mengalir derasnya dukungan terhadap rencana pemekaran kabupaten Dairi, yaitu: *pertama*, rentang kendali yang relatif jauh dan perbedaan kontras pembangunan antar kecamatan dengan ibukota Sidikalang, *kedua* minimnya eksistensi etnik Pakpak di jajaran politik maupun birokrat di Kabupaten Dairi sehingga berdampak pada marginalnya etnik Pakpak di Dairi.

Walaupun telah mendapat dukungan dari berbagai pihak, bukan berarti pemekaran Dairi berjalan mulus. Situasi politik yang nyaris berujung konflik terjadi di internal pendukung pemekaran terutama menyangkut penentuan ibukota kabupaten baru. Pada saat rapat pertama penentuan ibukota dengan DPRD Dairi, di rencanakan ibukotanya berada di Sibande. Dasar pemilihan ini karena berada di jalan lintas negara Aceh dan Medan sehingga cenderung terbuka. Namun pada rapat kedua, terjadi *'deadlock'* karena adanya tarik menarik antara pendukung Sibande dan Salak menjadi ibukota. Pada rapat yang ketiga, rapat dengan DPRD menyepakati ibukota kabupaten baru ialah Salak. Kerasnya perbedaan pendapat ini memunculkan opsi ketiga ibukota di Kerajaan karena tim pemekaran

⁴⁰Pemkab Dairi terutama bupati, asisten-I dan II, sekda, Kabag Pemerintahan Umum, Kepala dinas Pasar, Kadis pendidikan, camat salak, camat kerajaan, camat Sitelu Tali Urang Jehe dan lain-lain ialah tokoh-tokoh yang mendukung pemekaran Kabupaten Dairi.

⁴¹Dari anggota DPRD Dairi muncul dukungan seperti Azun Manik, Abdul Angkat, Azan Sagala, Syahrul Munthe, Singal Matanari, Viktor Tinambunan, Arifina Hasibuan dan M. Simamora, yakni anggota DPRD Dairi yang merupakan putra etnik Pakpak maupun yang mendukung pemekaran kabupaten Dairi.

⁴²Dari elemen etnik Pakpak muncul dukungan seperti Lembaga Kebudayaan Pakpak, Ikatan Keluarga Pemuda Pakpak Indonesia, Persatuan Perempuan Pakpak Indonesia, Sulang Silima Marga-marga Pakpak, Himpunan Masyarakat Pakpak, Himpunan Sarjana Pakpak Indonesia, Lembaga Kebudayaan Pakpak Medan, Ikatan Keluarga Pakpak Dairi se-Jabodetabek dan lain-lain.

lebih banyak berasal dari kecamatan Kerajaan. Situasi penentuan ibukota semakin memanas karena ibukota kabupaten sesuai surat KPKD No. 05/KPKD/2001 menetapkan Sibande⁴³. Pada saat itu, warga Sibande dan warga di kecamatan Sitelu Tali Urang Jehe telah bersedia menyiapkan lahan 20 hektar menjadi areal perkantoran.

Pertemuan demi pertemuan di gelar guna mendapatkan kesepakatan tentang ibukota, namun tetap *'deadlock'*. Bahkan, pertemuan di pendopo bupati-pun tetap tidak membuahkan kesepakatan karena warga Sibande tetap bersukukuh bahwa ibukota harus berada di Sibande sesuai rekomendasi awal pemekaran. *Deadlock* yang terjadi memicu terjadinya aksi unjuk rasa ke kantor DPRD Dairi dari dua kubu yakni kecamatan Salak dan Kecamatan Sitelu Tali Urang Jehe. Unjuk rasa terkait dengan paripurna DPRD guna menetapkan ibukota kabupaten baru. Ketegangan antara masyarakat kedua kecamatan tersebut di redam Hj. Maha, Ketua Majelis Ulama Indonesia (MUI) Dairi, Mutsuhito Solin dan Fachruddin Kudadiri dan Edison Manik (Himpak). Mediasi diantara kedua pendukung ibukota dilakukan di Hotel Lolona Dairi. Pada akhirnya, mediator mampu meredam ketegangan antara kedua kelompok dengan menunjuk Salak sebagai ibukota⁴⁴. Pada akhirnya, paripurna DPRD Dairi menetapkan Salak menjadi ibukota kabupaten yang akan dibentuk.

Bila merujuk usulan pemekaran Kabupaten Dairi, adapun alasan menjadi indikator utama pemekaran Kabupaten Dairi adalah: *pertama*, etnik Pakpak sebagai pemilik ulayat tanah Pakpak sejak era

⁴³ Adalah Saidup Berutu mantan anggota DPRD Dairi dan tokoh Masyumi dari Sibande yang bersukukuh menjadikan Sibande sebagai ibukota kabupaten yang baru.

⁴⁴ Pertimbangan penunjukan Salak sebagai ibukota ialah seperti: i) skor nilai dari tim independen menunjukkan Salak yang lebih potensial sebagai ibukota dibanding Sibande, ii) Salak akan tetap terpencil jika Sibande ditetapkan menjadi ibukota, iii) Salak merupakan wilayah kota terlama di Dairi, iv) ancaman kecamatan Silima Pungga-pungga menjadi wilayah kabupaten baru, v) tidak adanya fasilitas kantor pemerintah sementara di Sibande sedang di Salak terdapat beberapa bangunan yang dapat difungsikan menjadi kantor pemerintah sementara, dan vi) alasan topografi yang tidak mendukung Sibande sebagai ibukota kabupaten.

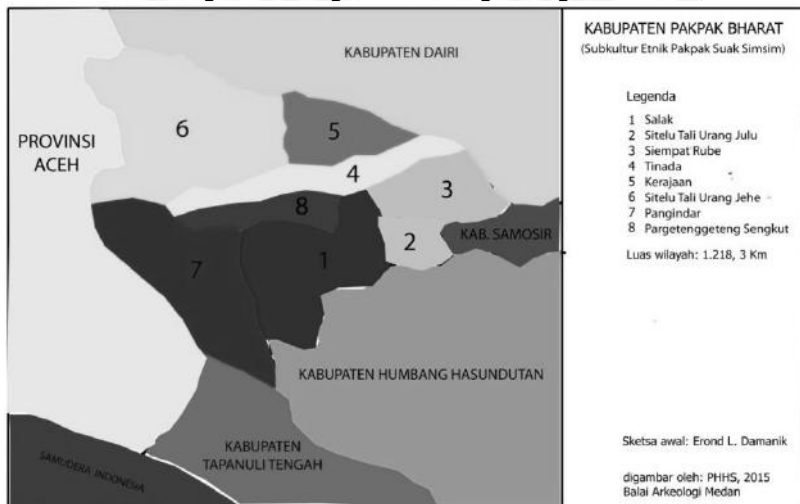
prakolonial, *kedua* Salak sebagai kota tertua di Tanah Pakpak ialah sebagai wilayah transit para pedagang China, Arab dan India serta akhirnya Belanda didasarkan pada temuan batu nisan Islam di Salak. Salak juga sebagai area awal masuknya missionaris Jerman guna menyebarkan agama Kristen dan juga area penyebaran agama Islam oleh pedagang Arab. Salak di yakini sebagai jalur perdagangan dari pegunungan Pakpak ke bandar kuno Barus di pesisir barat Sumatera bagian utara. Alasan *ketiga*, pengerdilan wilayah Pakpak sejak era kolonial memecah sebagian wilayah ke Aceh Selatan, Tapanuli Tengah dan Humbang Hasundutan dan hanya menyisakan wilayah subkultur Kepas, Pegagan dan Simsim sebagai Kabupaten Dairi. Oleh karena itu, etnik Pakpak menjadi terpecah-pecah dan cenderung marginal secara politik, ekonomi, sosial budaya dan lain-lain. Deprivasi ini menjadi alasan utama untuk memekarkan Dairi guna membentuk satu wilayah kabupaten atas nama etnik Pakpak.

Alasan *keempat*, yakni peleburan wilayah Pakpak Dairi sebagai salah satu *onderafdeeling* di *afdeeling Bataklanden* hingga tahun 1964. Hal ini menjadi salah satu faktor marginalisasi etnik Pakpak karena rentang kendali kekuasaan yang jauh dari Tarutung ke Pakpak Dairi. Lepasnya Pakpak Dairi dari Tapanuli Utara terjadi setelah terbitnya Undang-undang Nomor 15 Tahun 1964 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 4 Tahun 1964. Usulan ini di kumandangkan kepada Bupati Dairi tanggal 20 September 2001 dan 17 Juni 2002. Sejak pertemuan pertama itu, tanggal 21 Desember 2001, di terbitkan Surat Keputusan Bupati Dairi Nomor 400/K/2001 tentang *Tim Pengumpul Data, Saran dan Pendapat tentang Pembentukan Kabupaten Pakpak Bharat*. Pada tahun 2002, melalui Surat Keputusan Bupati Nomor 130/2393 tertanggal 4 April 2002, dibentuk *Tim Sosialisasi Rencana Perubahan Nama dan Pembentukan Kabupaten Pakpak Bharat*⁴⁵. Selanjutnya, Bupati Dairi menerbitkan Surat Keputusan Nomor 146.1/2835 tertanggal 19 April 2002 tentang *Usulan Pemekaran Kabupaten Pakpak Bharat* kepada ketua DPRD Dairi. Membalas

⁴⁵Panitia tersebut bekerja sejak tanggal 8 April 2002 hingga 12 April 2002 yang bertugas untuk mendapatkan informasi dan masukan tentang pembentukan *kabupaten Pakpak Bharat* atau pergantian nama *Kabupaten Dairi* menjadi *Kabupaten Pakpak*.

surat Bupati ini, ketua DPRD mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 35/K-DPRD/2002 tertanggal 22 April 2002 tentang *Persetujuan Pemekaran Dairi Menjadi Dua Kabupaten yaitu Kabupaten Dairi dan Kabupaten Pakpak Bharat*.

Peta 5. Kabupaten Pakpak Bharat pasca pemekaran, 2003



Sumber: Damanik 2015

Menyangkut nama kabupaten dibentuk, terdapat perdebatan sengit antara DPRD Dairi dengan Komite Pemekaran. Nama di usulkan komite adalah Pakpak Barat, tetapi nama ini di pertanyakan DPRD karena di asumsikan akan ada Pemekaran Daerah lain seperti Pakpak Timur, Pakpak Selatan ataupun Pakpak Utara⁴⁶. Rapat pembahasan nama kabupaten hampir 'deadlock'. Oleh karena itu, ketua komite pemekaran mengemukakan bahwa nama yang sesungguhnya adalah 'Bharat' dan bukan 'Barat' dalam arti penjurur

⁴⁶Pemikiran awal pengusulan nama 'Pakpak Barat' ialah karena posisi geografisnya yang berada wilayah suak Simsim berada di sebelah barat Tanah Pakpak. Oleh karena itu, pemberian nama itu mengikuti arah mata angin yang berarti *Kabupaten Pakpak* yang posisinya berada di sebelah barat. Akan tetapi karena dipersoalkan dalam sidang DPRD, maka kata *Barat* diganti menjadi kata *Bharat*. Sidang DPRD Dairipun menyetujuinya.

mata angin⁴⁷. Dalam bahasa Pakpak, '*hunten*' tidak identik dengan '*Bharat*', karena '*huntuen*' bermakna 'bentangan' atau 'membentang'. Namun, karena mendapat penentangan dalam sidang DPRD, maka di ambil jalan pintas untuk tetap menggunakan nama *Bharat* yang kasat mata tetap menunjuk posisi geografisnya di '*sebelah Barat Pakpak Silima Suak*'. Peta Kabupaten Pakpak Bharat tertera pada lampiran 11 di bagian akhir naskah ini.

Adapun batas-batas Kabupaten Pakpak Bharat ialah Kecamatan Silima Pungga-pungga, Lae Parira dan Sidikalang Kabupaten Dairi di sebelah utara, Kecamatan Parbuluan Kabupaten Dairi, Kecamatan Harian di Kabupaten Toba Samosir, dan Kecamatan Parlilitan Kabupaten Humbang Hasundutan di sebelah timur, Kecamatan Tarabintang Kabupaten Humbang Hasundutan dan kecamatan Manduamas Kabupaten Tapanuli Tengah di sebelah selatan, dan Kabupaten Aceh Singkil Provinsi Aceh di sebelah barat⁴⁸.

Setelah persyaratan pengusulan kabupaten baru di lengkapi, pada 24 April 2002, Komite Pemekaran, Pemerintah Kabupaten Dairi dan Anggota DPRD Dairi bertemu dengan Komisi II DPR-RI diterima Sayuti Rahawarin. Poin utama pertemuan tersebut ialah segera merealisasikan pemekaran Kabupaten Pakpak Bharat sesuai tenggat waktu pada tanggal 24 Oktober 2002. Pertemuan selanjutnya dilakukan dengan ketua DPR-RI tanggal 25 April 2002 yang membahas tentang rencana pemekaran Kabupaten Dairi menjadi dua kabupaten. Pada tanggal 26 April 2002, komite pemekaran bertemu dengan Menteri Dalam Negeri diterima Dirjen Otonomi Daerah. Pertemuan berupa audiensi ini ialah penegasan rencana pemekaran Kabupaten Dairi di dukung Menteri Dalam Negeri.

Pasca kunjungan dari Jakarta, tanggal 8 Mei 2002, diterbitkan Surat Keputusan Bupati No. 005/3294 tentang undangan kepada ketua DPR-RI agar Komisi II berkenaan meninjau rencana

⁴⁷Dengan mengada-ada, pada akhirnya nama yang diusulkan ialah *Bharat* yang diambil dari bahasa Pakpak yang identik dengan kata '*Huntuen*' yang bermakna: *tauladan*, *tumpuan* ataupun *benteng*.

⁴⁸Batas-batas geografis Kabupaten Pakpak Bharat ini terdapat pada pasal 7 ayat (2) Undang-undang No. 09 Tahun 2003 tentang *Pembentukan Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Pakpak Bharat dan Kabupaten Humbang Hasundutan di Provinsi Sumatera Utara*.

pemekaran Kabupaten Dairi. Kunjungan dilakukan pada tanggal 17-20 Mei 2002. Rombongan dari Jakarta di pimpin Manase Malo⁴⁹. Pasca kunjungan Komisi-II DPR-RI, pada Desember 2002, hadir tim independen terdiri dari mahasiswa ITB, UI, IPB, Hankam dan Depdagri serta beberapa orang anggota DPR-RI. Maksud kedatangan ini guna validasi data-data yang tertera pada usulan Pemekaran Daerah. Pada akhirnya, tanggal 25 Februari 2003, di terbitkan Undang-undang Nomor 09 Tahun 2003 tentang *Pembentukan Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Pakpak Bharat dan Kabupaten Humbang Hasundutan di Provinsi Sumatera Utara*.

Penerbitan undang-undang terjadi dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sebelum paripurna DPR-RI. Sejak penerbitan UU No. 09 Tahun 2003 resmiah Kabupaten Pakpak Bharat terbentuk. Dengan demikian, momentum ini menjadi hari jadi Kabupaten Pakpak Bharat saat dilepaskan dari Kabupaten Dairi. Pasca pembentukan itu, kemudian pada tanggal 23 Juli 2003, Tigor Solin ditetapkan sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Bupati Pakpak Bharat bertempat di kantor Gubernur Provinsi Sumatera Utara⁵⁰. Pada butir (a, b dan c) uraian

⁴⁹Turut dalam rombongan ialah simpatisan pemekaran Dairi seperti Martin Hutabarat dan Daud Berutu serta bagian otonomi daerah dari Kemdagri. Rombongan tiba di Polonia dan disambut alunan musik Pakpak yakni *Genderang Sisibah*. Penjembutan rombongan di Polonia dilakukan oleh Anwar Padang, sedang di Sidikalang diterima oleh Master P. Tumanggor. Selepas dari Sidikalang, rombongan kembali ke Medan dan bertatap muka dengan Rizal Nurdin, Gubernur Sumatera Utara.

⁵⁰Sejak berdiri pada tanggal 25 Februari 2003, Pelaksana Tugas Bupati Pakpak Bharat ialah: Tigor Solin (Juli 2003-Juli 2004). Sebelum menjabat Plt Bupati Pakpak Bharat, Tigor J. Solin menjabat Asisten I Kabupaten Dairi. Ia beristrikan perempuan etnik Toba dan pro pemandirian GKPPD. Penujukanya sebagai Plt bupati, menganulir Marshal Munthe, seorang Pakpak tetapi anti pemandirian GKPPD. Setelah Tigor J. Solin, Plt bupati selanjutnya ialah J.B. Siringo-ringo (Juli 2004-Juli 2005 etnik Toba). Sedangkan bupati defenitif terpilih berdasarkan Pilkadasung pertama ialah Muger Herry Immanuel Berutu (Pakpak-Kristen GKPPD) dan Makmur Berasa (Pakpak-Islam) (2005-2010). Namun, saat menjalankan tugas, Bupati Berutu meninggal dunia dan kedudukannya digantikan oleh wakil bupati. Sejak tahun 2010, bupati terpilih defenitif kedua ialah Reminggo Yolanda Berutu (Pakpak-Kristen GKPPD).

'*menimbang*' pada Undang-undang Nomor 09 Tahun 2003, disebutkan alasan pemekaran Kabupaten Pakpak Bharat adalah:

Untuk memacu kemajuan dan sebagai bentuk adanya aspirasi masyarakat untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dilakukan sesuai dengan perkembangan ekonomi, potensi daerah, kondisi sosial budaya, kondisi sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain sehingga pemekaran menjadi mungkin dilakukan.

Pada saat dibentuk, Kabupaten Pakpak Bharat hanya terdiri dari 3 kecamatan yakni Sitellu Tali Urang Julu, Kerajaan dan Salak. Namun, pasca pembentukannya, kemudian dilakukan pemekaran kecamatan sehingga saat ini terdapat 8 (delapan) kecamatan di Kabupaten Pakpak Bharat⁵¹. Dengan demikian, berdirinya Kabupaten Pakpak Bharat adalah salah satu upaya etnik Pakpak untuk menegaskan identitas etniknya. Hal ini bermakna bahwa, kabupaten baru dibentuk dihuni mayoritas etnik Pakpak sehingga lepas dari dominasi etnik pendatang. Atas dasar itu, etnik Pakpak di kabupaten baru dapat menatap masa depan identitas etniknya. Mereka dapat membangkitkan batang terendam identitas, baik pada aspek politik dan pemerintahan, sosiokultural maupun teritorial.

Di satu sisi etnik Pakpak dapat leluasa membangkitkan identitas mereka di kabupaten baru ini, tetapi di sisi lain, masih terdapat persoalan krusial belum terpecahkan terutama menyangkut Kabupaten Dairi. Permasalahan ini dianggap krusial karena Kabupaten Dairi adalah ulayat etnik Pakpak. Dalam arti bahwa etnik Pakpak merasakan alienasi di wilayah mereka sendiri. Mereka adalah pemilik ulayat di Dairi dan dengan sedih hati harus memekarkan ulayatnya sendiri, guna merebut etno-teritorial yang terbebas dari dominasi lain. Di etno-teritorial baru ini, mereka berharap mendirikan serta melembagakan seluruh atribut politik dan pemerintahan, sosiokultural, sosireligio dan sosioekonomi yang

⁵¹Luas wilayah mencapai 1.221,3 Km², jumlah penduduk tahun 2012 adalah 40.884 jiwa terdiri dari 8 (delapan) kecamatan dan 52 (lima puluh dua) desa administrasi pemerintahan

menggambarkan kemajuan etnik. Hal ini menjadi tantangan bagi etnik Pakpak terutama menjawab deprivasi politik ataupun eksklusi sosial dan kultural yang berlangsung secara kontiniu di wilayah itu.

D. Penutup

Tidak dapat dipungkiri bahwa pemekaran kabupaten Dairi dengan terbentuknya kabupaten Pakpak Bharat disemangati oleh eksklusi identitas etnik, sosial dan kultural serta deprivasi politik. Marginalisasi yang dirasakan etnik Pakpak bermula sejak era kolonialise 1906 dan terus memuncak hingga tahun 1999 sejalan dengan dominannya etnik migran di Dairi. Suatu hal yang tidak dapat dihindarkan bahwa kenyataan pemekaran yang ditengarai sebagai cara menumbuhkan kemajuan atas eksklusi dan deprivasi, tidaklah semaat-mata tujuan objektif. Tujuan yang sebenarnya adalah untuk membebaskan diri atau memerdekakan diri dari dominasi atau hegemoni etnik lain yang mengakibatkan deprivasi dan eksklusi itu.

Kenyataan ini menunjukkan bahwa etnisitas menjadi pendobrak kebuntuan sosial. Etnisitas menjadi daya dorong gerakan pemekaran Kabupaten Pakpak Bharat. Karena itu, etnisitas bagi etnik Pakpak pada konsep eksklusi identitas etnik maupun deprivasi politiknya, sama seperti pendapat Hale (2004). Etnisitas (*ethnicity*) adalah referensi personal (*personal reference*), sumber motivasi dan konstruksi sosial (*motivation source and social construction*) guna menafsir dunia sosial (*understanding of social world*). Dalam hal ini, etnisitas adalah radar sosial (*social radars*) guna memahami dunia sosial yang berintikan keinginan politik (*political needed*) seperti peluang, keuntungan, keseimbangan maupun kepentingan sosial. Dengan cara pandang itu, pembentukan Kabupaten Pakpak Bharat dari Kabupaten Dairi tidak dapat dilepaskan dari rekonstruksi dan revitalisasi identitas etnik guna mencapai tujuan-tujuan etno-politiknya.

Tabel 3. Bupati Dairi, 1947-2018

No	Nama	Etnik	Masa bakti
1	Paulus Manurung	Toba	1947-1949
2	Djauli Manik (<i>coordinator schap</i>)	Pakpak	1956-1964
3	R.M. Aritonang	Toba	1964
4	Raja N. Maha (<i>pelaksana bupati</i>)	Pakpak	1964-1966
5	Parlagutan Simanjuntak	Toba	1966-1967
6	R. Sumardi	Jawa	1967
7	A.V. Siahaan	Toba	1968
8	V.I. Silalahi	Toba	1968-1974
9	Malatua Pardede	Toba	1974-1979
10	Tumpak Manurung	Toba	1979-1984
11	Poltak Panggabean	Toba	1984-1989
12	J.P.A. Silalahi	Toba	1989-1994
13	Zakaria Yahya Lafau	Nias	1995
14	Isodorus Sihotang	Toba	1995-1999
15	M.P. Tumanggor	Toba	1999-2008
16	KRA. Johnny Sitohang	Toba	2008-2013
17	KRA. Johnny Sitohang	Toba	2013-2018
18	Eddy Keleng Ate Berutu	Pakpak	2018-2023

Tabel 4. Komposisi legislatif Kabupaten Dairi, 2014-2019

No	Etnik	Jumlah	(%)
1	Toba	24	68,5
2	Pakpak	5	14,2
3	Simalungun	3	8,5
4	Karo	3	8,5
Jumlah		35	100

Tabel 5. Komposisi kepala dinas Kabupaten Dairi, 2014-2015

No	Etnik	Jumlah	(%)
1	Toba	22	61,1
2	Pakpak	6	16,7
3	Simalungun	3	8,3
4	Karo	5	13,3
Jumlah		36	100

Tabel 6. Komposisi camat Kabupaten Dairi, 2015

No	Etnik	Jumlah	(%)
1	Toba	11	73,3
2	Pakpak	1	6,7
3	Karo	3	20
Jumlah		15	100

BAB VII

BO'O MBANUA, BO'O MBOWO:

Sentimen kampung pasca pemekaran di selatan Nias

Perbedaan sosial menyangkut kesenjangan pembangunan dan ketidakmerataannya, diskriminasi di pemerintahan, dan perbedaan latar belakang kultural menjadi faktor penyebab terjadinya persaingan politik diantara kelompok masyarakat Nias di Kabupaten Nias Selatan pasca pemekaran. persaingan itu terjadi terutama pada masyarakat Gomo dan Teluk Dalam yang mengerucut pada momen Pilkada dan Pileg. Berembrio pada penguatan identitas budaya, persaingan menjaral pada aktifitas politik guna memperebutkan kekuasaan daerah. Kenyataan itu berawal dari adanya ungkapan Bo'o Mbanua, bo'o Mbowo (berbeda kampung, berbeda adatnya) sehingga muncul keinginan satu kelompok agar lebih 'menonjol' daripada kelompok lainnya di Nias Selatan.

A. Pendahuluan

Hingga tahun 1998, seluruh kepulauan Nias (*tano Niha*) menjadi satu kesatuan administratif yang disebut dengan Kabupaten Nias di Provinsi Sumatera Utara⁵². Kabupaten Nias Selatan adalah salah satu administrasi pemerintahan di kepulauan Nias yang dibentuk melalui proses pemekaran dari induknya yakni Kabupaten Nias yang berkedudukan di Gunungsitoli. Pemekaran yang dilakukan tahun 2003 itu sejalan dengan alasan yuridis desentralisasi dan otonomi daerah di era Reformasi terutama UU no. 22 tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah* dan PP no. 129 tahun 2000 tentang *Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah*.

Seperti lazimnya pemekaran di era Reformasi, disamping alasan yuridis terdapat alasan formal pemekaran yakni *underdevelopment* dan *unjustice development* sebagai dampak *span of controll* yang

⁵²Kabupaten Nias dimekarkan menjadi 4 kabupaten yakni: i) kabupaten Nias, ii) kabupaten Nias Selatan, iii) kabupaten Nias Barat, iv) kabupaten Nias Utara dan ditambah satu kota yakni iv) Kota Gunungsitoli.

luas yang berdampak pada *span of managerial*. Dengan alasan itu, muncul keinginan guna membentuk wilayah baru pada wilayah induk sebagai cara mereduksi ketertinggalannya. Namun demikian, dibalik alasan yuridis dan formal itu, terdapat alasan substansial yang menjadi energi pemekaran. Energi itu adalah etnisitas berikut atribut-atribut kultural, sosial, dan politik yang terkandung didalamnya guna meretas kebuntuan etnik seperti: i) *customs terotory rights*, ii) *primordial identity borderlines*, iii) *hegemonic of culture*, iv) *ethnic denomination*, dan v) *subculture denomination*.

Peta 6. Wilayah administratif di Nias



Sumber: google.image

Melalui serangkaian proses pemekaran, maka pada era Reformasi dibentuk Kabupaten Nias Selatan yang dituangkan pada UU no. 9 tahun 2003. Kemudian, kepulauan Nias terus dimekarkan pada tahun 2008 hingga terbentuk Kota Gunung Sitoli (UU no. 47 tahun 2008), kabupaten Nias Utara (UU no. 45 tahun 2008), dan Kabupaten Nias Barat (UU no. 46 tahun 2008). Hingga saat ini, kepulauan Nias terdiri dari 4 kabupaten dan 1 kota yang memiliki tujuan lain yakni guna membentuk Provinsi Nias. Agenda pembentukan Provinsi Nias telah diwacanakan sejak tahun 2009, namun terhenti sejalan dengan moratorium pemekaran daerah di Indonesia. Sebagaimana diketahui bahwa, sejak tahun 2003 terjadi gelombang pemekaran kabupaten seperti di barat Tapanuli yang bermuara pada rencana pembentukan Provinsi Tapanuli. Demikian pula di selatan Tapanuli, pemekaran kabupaten bergerak ke rencana pembentukan Provinsi Tapanuli Bagian Selatan. Pasca pemekaran daerah di Nias, adapun luas wilayah dan jumlah populasi pada masing-masing daerah administrasinya adalah sebagai berikut:

Tabel 7. Wilayah dan populasi di Nias

Kabupaten/Kota	Ibukota	Luas (Km²)	Jumlah jiwa
Kota Gunung Sitoli	Gunung Sitoli	284,78	128.965
Kabupaten Nias	Gido	980,32	168.703
Kabupaten Nias Selatan	Teluk Dalam	1.825	457.757
Kabupaten Nias Utara	Lotu	1.202,78	131.346
Kabupaten Nias Barat	Lahomi	544,09	127.120

Sumber: diolah dari BPS online masing-masing daerah

Sedangkan dari aspek agama, maka komposisi demografi di lima daerah administrasi di Nias adalah sebagai berikut:

Tabel 8. Komposisi agama di Nias

Kab/Kota	Islam	Protestan	Katolik	Budha
-----------------	--------------	------------------	----------------	--------------

Kota Gunung Sitoli	13,82	73,22	12,71	0,25
Kabupaten Nias Utara	5,24	68,93	25,83	-
Kabupaten Nias	0,92	80,64	18,44	-
Kabupaten Nias Barat	1,47	77,16	21,37	-
Kabupaten Nias Selatan	1,60	81,64	16,64	-

Sumber: diolah dari BPS online masing-masing daerah

Pasca terbentuknya kabupaten Nias Selatan memperlihatkan fenomena baru di masyarakatnya yakni menguatnya persaingan elit untuk memperebutkan kekuasaan eksekutif dan legislatif. Perebutan kekuasaan politis itu terjadi antara orang Gomo dan orang Teluk Dalam di Nias Selatan. Suatu realitas sosial pemerintahan di Nias Selatan, cenderung berasal dari Gomo. Kenyataan ini bisa mewujudkan karena eksekutif daerahnya berasal dari Gomo sehingga cenderung bias dalam penentuan dan pengisian jabatan-jabatan birokrat daerahnya. Jadi ada semacam dasar dan pertimbangan penentuan dan pengisian jabatan yang dilakukan berdasarkan kesamaan teritorial sementara yang bukan satu teritorial cenderung disingkirkan.

Kenyataan ini menimbulkan kecemburuan sosial bagi orang lain yang berasal dari luar Gomo, terutama yang berasal dari Teluk Dalam. Orang Teluk Dalam menjadi cemburu sebab disingkirkan pada struktur jabatan daerah. Padahal mereka merasa sebagai orang yang paling berjasa pada pembentukan Kabupaten Nias Selatan di tahun 2003. Realitas sosial ini menunjukkan kebenaran terhadap faktor terselubung dalam pembentukan daerah yakni sebagai cara memperluas wilayah kekuasaan politik itu sendiri. Namun demikian, reaksi kecamatan lain terhadap kebijakan bupati yang cenderung menunjuk orang Gomo sebagai birokrat daerah di Nias Selatan tidak muncul seperti pada orang Teluk Dalam.

Orang Teluk Dalam disamping merasa berjasa dalam pembentukan kabupaten Nias Selatan juga disebabkan wilayahnya yang cenderung terbuka karena terletak di sekitar dataran rendah dan

berhadapan dengan Samudra Indonesia. Demikian pula kecemburuan itu didorong oleh peranan Teluk Dalam sebagai ibukota kabupaten tetapi justru masyarakatnya tersingkir dari kekuasaan lokal. Sementara itu, orang Gomo yang cenderung bermukim di perbukitan merasa superior karena menjadi leluhur seluruh orang Nias di kepulauan itu.

Sebagaimana disebut Sonjaya (2008), orang Nias di Teluk Dalam dan Gomo cenderung berbeda bila dilihat dari aspek bahasanya. Walaupun demikian, tidak sepenuhnya pernyataan ini benar karena sebenarnya bukan bahasa yang berbeda tetapi justru logat atau dialek bahasanya. Kenyataan ini dapat dipahami karena komunikasi antara masyarakat Gomo dan Teluk Dalam dapat terjalin dengan baik walaupun keduanya menggunakan logat (dialek) masing-masing. *Memang*, atribut budaya dan adat istiadat menunjukkan adanya perbedaan dimana perbedaan itu cenderung dipengaruhi faktor ekologi pegunungan maupun dataran rendah yang berdampak pada budaya dan adat istiadatnya. Namun demikian, sebagaimana disebut Barth (1969), perbedaan-perbedaan unit-unit budaya itu turut mempengaruhi proses pengidentifikasian objektif dan subjektif masyarakatnya.

Persaingan elitis orang Gomo dan Teluk Dalam meledak pada pemilu 2005. Konflik berupa kerusuhan dan pertikaian sesama orang Nias di Nias Selatan mengakibatkan sejumlah orang mengalami luka pada saat berdemo di kantor kecamatan Teluk Dalam. Unjuk rasa itu terjadi karena pembatalan bakal calon kepala daerah yang berasal dari Teluk Dalam oleh KPUD. Massa dari Teluk Dalam menuntut agar Pilkada Nias Selatan dibatalkan. Persaingan elitis di Nias Selatan juga terjadi pada Pemilu Legislatif tahun 2004 dan 2009. Para calon legislatif dari setiap kecamatan melakukan berbagai cara untuk meraih dukungan hak suara. Terdapat elit (calon legislatif) yang menggunakan basis primordial untuk meraih simpatik masyarakat karena fanatisme kultural etnik Nias. Terdapat beberapa calon legislatif lain menggunakan *money politics* untuk membeli suara dan bahkan terdapat beberapa calon melakukan kecurangan disaat penghitungan suara seperti adanya pengelembungan suara. Bobroknya pemilu legislatif di Nias Selatan tahun 2009 tampak pada pemilihan ulang calon-calon legislatif itu di tahun yang sama.

Alih-alih memekarkan daerah yang bertujuan ‘pemerataan pembangunan’ di Nias Selatan, tetapi tetapi sebenarnya adalah untuk perluasan wilayah perebutan kekuasaan. Pembentukan daerah itu dilakukan dengan berbungkus identitas etnik sebagai cara memperoleh dukungan luas dari masyarakatnya. Pada saat terbentuknya daerah, maka wajah asli serta dorongan memekarkan daerah itu naik ke permukaan lewat persaingan elitis berdasar kesamaan teritorial antara orang Gomo dan Teluk Dalam. Bagaimanapun juga, persaingan elitis di Nias Selatan antara elit Gomo dan Teluk Dalam, telah mengingkari cita-cita pemekaran pada konsep *democratic decentralization* itu. Kenyataan seperti ini adalah situasi lain di Sumatra Utara pada era otonomi daerah. Jika pada awalnya terdapat kesatupaduan membentuk wilayah baru sebagai cara ‘pemerataan pembangunan’ maka tujuan itu justru memudar pada saat terbentuknya wilayah baru. Kondisi seperti ini adalah eksek dari pemahaman politik yang sangat kurang dari masyarakat dan elit di wilayah bersangkutan dimana politik dan kekuasaan cenderung dimaksudkan sebagai saluran politik dan kekuasaan bagi kesamaan teritorial, kultural dan sosial.

B. Sekilas tentang sejarah Nias

Sebagaimana disebut Loeb (2013) pada penelitian etnografinya sepanjang tahun 1926-1927 di Sumatra menulis tentang Nias. Menurutnya, nama Nias diperoleh dari catatan kuno dari perjalanan pengembara Persia. Disebut bahwa, Soelaiman, seorang pedagang Persia menulis tentang para pemburu kepala di ‘*Niyang*’ (Nias). Kemudian disebut pula bahwa selama berabad-abad, Nias menjadi pos perekrutan budak-budak yang berasal dari pesisir barat pulau Sumatra. Selanjutnya, pada abad 17, Belanda mendapatkan pijakan di Nias dan menjadi wewenang VOC. Pada tahun 1756, Inggris menancapkan bendera di sebelah utara Nias. Namun, pada tahun 1825, pos-pos Inggris itu direbut kembali oleh Belanda.

Menurut Loeb (2013), sebutan penduduk asli tentang teritorialnya yakni ‘*Tano Niha*’, dirubah Belanda menjadi ‘*Tanah Nias*’. Penduduk Nias melacak asal muasal leluhurnya kepada dewa-dewa sama seperti orang Polinesia lainnya. Mereka yang oleh Belanda disebut ‘*Batak*’ sama sekali tidak berdasar apalagi dilihat dari aspek

bahasa, ciri-ciri fisik, maupun kulturalnya. Ciri-ciri fisiknya (*phenotif*) menurut Loeb (2013) adalah warna kulit lebih cerah, tulang pipi kurang menonjol, bibir lebih tipis, dan hidung lebih pesek dibanding proto-Melayu Sumatra. Rata-rata tinggi orang Nias mencapai lima kaki atau sekitar 150 centimeter.

Kebudayaan Nias mencerminkan megalitik yang tidak dijumpai pada 'orang Batak'. Orang Nias dibedakan antara di utara dan selatan. Perbedaan itu menjurus pada bahasa, politik, sosial, moral, intelektual dan material. Di selatan Nias, terdapat desa-desa besar, tertata dan memiliki persediaan air yang melimpah. Sedang di utara Nias kecenderungan desa-desa adalah kecil dan bergantung pada kondisi alam untuk bersembunyi dan berlindung. Penduduk di utara Nias mencerminkan apatis karena kotor dan kelangkaan sumber makanan, sebagai dampak peperangan yang terus terjadi serta perasaan tidak tenang akibat kenangan masa lalu. Sedangkan di selatan Nias, cenderung bersemangat dan memiliki rasa keteraturan dan kecenderungan artistik. Namun demikian, di selatan Nias perlawanan penduduk terhadap kekuasaan asing lebih kuat dan bahkan mereka pun masih mempraktekkan perburuan kepala dan pengorbanan manusia hingga tahun 1926-1927 (Loeb, 2013).

Desa-desa Nias berpola dua lajur rumah berpanggung. Ditengah-tengahnya terdapat lapangan terbuka yang ditutupi hamparan batu. Rumah (*omo*) dihuni satu keluarga atau lebih. Menurut Schroeder (1917), rumah Nias terdiri dari bagian penting: i) di bawah pasak-pasak kayu, ii) anak tangga, iii) ruangan depan untuk kehidupan publik yang dipisah dengan bagian belakang oleh sekat-sekat, iv) perapian dan ruangan pribadi belakang, v) penataan ruangan yang sama dibelakang kamar tidur dan vi) atap berlapis dua yang terbuat dari daun pandan. Asap dari perapian naik ke langit-langit dan keluar dari rumah. Di desa terdapat *bale* yakni bangunan kecil tradisional dimana berhala kayu lehur di simpan.

Sumber makanan orang Nias adalah sayuran dan yang pokok adalah beras, sagu, jagung, talas dan ubi rambat. Tuak pun diminum. Dalam hajatan-hajatan, biasanya laki-laki mabuk tuak. Penduduk mengunyah sirih. Merekapun merekok tembakau Jawa dan mengunyahnya bersama sirih. Garam dapat diperoleh dari laut serta dipertukarkan di dalam pulau. Hewan-hewan peliharaan hasil

domestikasi seperti ayam, kambing, kerbau, babi dan bebek. Hewan yang khusus diburu untuk dimakan adalah seperti babi hutan, rusa dan ker.

Pakaian nasional orang Nias terdiri dari cawat dan kain yang dikenakan di kepala untuk menyangga rambut. Perempuan menggunakan jubah panjang atau setidaknya cawat dan kain panjang melingkari kepala seperti laki-laki. Emas (*kana'a*) adalah bahan perhiasan yang menunjukkan adanya hubungan dagang dengan India atau koloni-koloni Hindu di Sumatera. Perak, tembaga, timah dan besi digunakan dalam pembuatan anting-anting Nias yang berat. Manik-manik kaca, tembaga dan tanah pun dikenakan. Hiasan lainnya meliputi gigi buaya, gigi dan ekor harimau, kura-kura atau cangkang siput. Seringkali rotan melingkari tubuh sementara buah, duri, daun dan bunga menyangga rambut. Pada tahun 1836, ekspor Nias meliputi kelapa, ternak unggas, lada dan budak. Sedangkan impor pada tahun itu mencakup besi, baja, tembaga, emas, benih, linen, dan barang pecah belah (keramik dan tembikar) dari China. Laki-laki Nias menjalankan tugas untuk pertanian, merawat ternak, berburu hingga memancing.

Kebudayaan megalitikum Nias mendapat perhatian luas dari sarjana seperti Heine Geldern (1928; 1932) yang menunjukkan pertalian dengan India dan Asia Selatan. Menurut Heine Geldern, tugu-tugu batu prasejarah dan pengorbanan sapi berada pada lapisan sejarah yang sama di Asia Selatan. Sama seperti di Mentawai, di Nias pengorbanan sapi digantikan dengan pengorbanan babi. Patung-patung besar di Nias mirip dengan di Naga, Asam. Namun, kebudayaan Nias lebih maju karena terdapat dinding batu, jalan batu dan jalan setapak dari batu. Sama seperti di Naga, terdapat dua macam monumen batu yakni monumen yang didirikan sewaktu orangnya masih hidup, dan monumen yang didirikan disaat orangnya sudah meninggal. Selain itu, terdapat bangku-bangku terbuat dari batu (*daro-daro*, *behu* atau *harefa*) yang sandarannya disebut *tedro hulu*. Berhala (patung batu) di Nias biasanya berbentuk *phalus* (lingga). Citra-citraan ini disebut *adu*, *beholo*, atau *behu* (*adu* atau *atu* artinya hantu; *beholo* (bahasa Melayu artinya *berhala* (berhala), *behu* atau *beghu* artinya hantu). Berhala ini disembah sewaktu

terdapat orang sakit. Praktek ini sama seperti pada masyarakat Nikobar.

Tahun baru Nias dimulai dengan munculnya gugus bintang Pleiades yang disebut '*zara*'. Satu tahun dibagi 12 bulan, berdasarkan rotasi bulan terhadap bumi. Satu bulan dibagi kedalam empat bagian yakni menjelang bulan purnama dan paska bulan purnama. Bagian awal adalah mulai bertanam, bagian akhir untuk panen. Matahari disebut '*si baja*' yakni nama roh yang bersemayam di padi. Menurut Schroeder (1917), sebab musabab perang pada orang Nias meliputi: i) kematian seseorang, ii) perkosaan terhadap perempuan, iii) perkosaan dan pencurian, iv) ketika seseorang tetua menerima budak atau pelarian dari *ori* lain, v) hutang mahar atau hutang lainnya, vi) sengketa wilayah, dan vii) penghinaan.

Pada penjelajahan William Marsden tahun 1774 di Sumatera, Marsden (2008) menuliskan spesifik tentang Nias. Menurutnya, Nias merupakan gugusan pulau di pantai barat Sumatera dan merupakan pulau yang paling produktif, paling penting dan paling besar di semua pulau yang ada di pantai barat Sumatera. Menurut pengamatan Marsden (2008) disebut bahwa orang Nias berkulit putih dan lebih putih dari orang Melayu, badannya lebih kecil dan pendek, mulutnya lebar dan hidungnya pesek, kupingnya dilubangi dan memanjang sehingga hampir menyentuh bahu. Anting-anting bergaris tengah 2 sampai 3 inci dapat dipasang di telinga yang dilubangi itu.

Pada waktu kunjungan Marsden, sebagian kecil masyarakat Nias menderita penyakit panu yang tidak dijumpai pada masyarakat di Pulau Batu yang terletak diantara Mentawai dan Nias. Makanannya terdiri dari ubi jalar, daging babi dan beras. Padi ditanam meluas tetapi tidak untuk dijual. Orang Nias adalah penurut dan pandai membuat kerajinan tangan. Mereka menjadi tukang kayu dan mebel yang lihai. Mereka rajin, hemat, bersahaja dan sopan. Tetapi mereka juga tamak, suka merengut, keras kepala, pendendam dan menyukai pertumpahan darah. Marsden juga menulis bahwa di Nias terbagi menjadi 50 wilayah yang tiap wilayah dipimpin oleh seorang raja. Adakalanya terjadi perselisihan antarwilayah.

Bila terjadi perang, orang Nias berupaya mendapatkan tawanan untuk dijual sebagai budak. Selain orang-orang tawanan, budak juga

didapat dari orang-orang yang tidak memiliki relasi dengan mereka. Jumlah budak yang dikirim tiap tahun ke Natal (wilayah Mandailing) diperkirakan berjumlah 450 orang sedangkan di pelabuhan-pelabuhan utara diperkirakan berjumlah 150 orang. Selain budak, pada dan beras juga di ekspor dari pelabuhan-pelabuhan yang dipertukarkan dengan besi, baja, manik-manik, kain kasar dari Madras dan Surat. Mereka juga menyuplai ubi jalar, kacang-kacangan, dan ayam serta babi ke Barus. Selanjutnya, Marsden menulis bahwa bahasa Nias memiliki sumber yang sama dengan bahasa Lampung. Lafalnya berasal dari kerongkongan. Mereka tidak dapat menyebut huruf 'p'. Bila suatu kata mengandung huruf itu, maka orang Nias, melafalkan dengan huruf 'f' seperti 'fulo' (pulau), ataupun 'finang' (Pinang), 'fikir' (pikir) dan lain-lain.

Pulau Batu menurut Marsden dihuni oleh orang Nias. Rakyatnya membayar upeti tiap tahun kepada Raja Buluaro. Pulau Batu terletak di selatan garis khatulistiwa. Sebagaimana disebut Marsden, penduduk Pulau Batu memiliki persamaan dengan orang Makassar dan Bugis terutama sebagai petualang laut. Penduduk Pulau Batu selalu terancam oleh orang Melayu dari Padang yang mewajibkan mereka membayar upeti sebanyak 16 ons emas setiap tahun. Makanan utama rakyat Pulau Batu adalah sagu. Mereka mengespor kelapa, minyak, swala dan siput laut. Pulau ini disebut pulau Batu karena disana terdapat sebuah batu besar menyerupai sebuah kapal. Pulau Batu dapat dilihat dari sebuah bukit di Natal. Pulau ini telah dijelajahi Valentjin tahun 1726, seorang pegawai *East Indische Company (EIC)*.

Pada era kolonialisme Belanda, Nias dimasukkan sebagai suatu *onderafdeeling* di Residen Tapanuli tahun 1857 dan menjadi bagian dari Keresidenan Sumatra Barat. Kemudian, sejak tahun 1906, *onderafdeeling* Nias ditingkatkan statusnya menjadi *afdeeling* Nias di Keresidenan Tapanuli yang berkedudukan di Sibolga. Perubahan-perubahan itu tidak terlepas dari perkembangan situasi politik kolonialisme Belanda. Pendudukan Belanda di Nias memicu lahirnya perlawanan masyarakat Nias sepanjang tahun 1840-1864 yang dipimpin *Orahili*. Walaupun *Orahili* dapat dilumpuhkan Belanda, tetapi perlawanan itu cukup merugikan materi bagi pemerintah kolonial. Kerugian itu muncul karena keragu-raguan gubernemen

Sumatra Barat yang harus meminta bantuan militer dari Padang ke Nias, sedangkan bagi orang Nias, peperangan itu sudah dilakukan dari sejak dahulu dan menjadi hal biasa bagi mereka.

Berdasarkan *Stadsblad* (Lembaran Negara) no. 104 tahun 1864, pulau Nias serta gugusannya ditetapkan menjadi satu *onderafdeling* di residen Tapanuli di bawah Gubernur Propinsi Sumatera Barat. Guna menjalankan pemerintahan kolonial di Nias, maka dibentuk *Wetnemendge Zaghebber* yang berkedudukan di Gunungsitoli. Pada tahun 1867, kedudukan *Wetnemendge Zaghebber* digantikan *controleur* kelas III. Pada tahun 1870, *controleur* kelas III dinaikkan statusnya menjadi *controleur* kelas II. Berdasarkan *Stadsblad* no. 193 tahun 1884, pulau Nias menjadi satu *onderafdeling* dari *afdeeling* Sibolga di wilayah Karasidenan Tapanuli. Penting dicatat bahwa, pada tahun 1884, Keresidenan Tapanuli berdiri sendiri yang sudah lepas dari Propinsi Sumatra Barat. Kemudian, berdasarkan *Stadsblad* no. 495 tahun 1906, pulau Nias ditetapkan menjadi satu *afdeeling* di wilayah Karasidenan Tapanuli. Selanjutnya, pada tahun 1918 sejalan terbitnya *Stadsblad* no. 178 tahun 1918, maka pulau Nias menjadi *afdeeling* yang dipimpin oleh seorang *asisten residen* (bupati) yang berkedudukan di Gunungsitoli (Pemdasa, 1994).

Pada tahun 1918, pada saat Nias dibentuk sebagai *afdeeling* tersendiri yang dipimpin oleh seorang Asisten Residen (bupati), Nias dibagi menjadi 3 distrik, yakni: i) distrik Teluk Dalam dengan populasi 18.981 orang, ii) distrik Loewau dengan populasi sebesar 12.169 orang, dan iii) distrik Lahusa dengan populasi sebesar 15.101 orang (Pemdasa, 1994). Berdasarkan sensus penduduk (*volkstelling*) pada era kolonial tahun 1930, populasi *afdeeling* Nias mencapai 46.251 orang yang terdiri dari 23.537 orang laki-laki dan 22.714 orang perempuan. Selanjutnya, pada tahun 1937, berdasarkan *Stadsblad* no. 563 tahun 1937, *afdeeling* Nias dibagi menjadi 2 *onderafdeling* (kecamatan) dan 10 distrik, seperti disajikan tabel berikut, yaitu:

Tabel 9. Onderafdeling dan distrik di Nias, 1937

Onderafdeling	Distrik
Onderafdeling Nias	Lahusa Dalam
	Lahusa

	Idanogawo
	Lalowau
	Mandrehe
	Gunung Sitoli
	Lahewa
<i>Onderafdeling</i> pulau-pulau Batu	Pulau Tanah Masa
	Pulau Tanah Bala
	Pulau Pini

Pembagian distrik pada masing-masing onderafdeeling didasarkan pada wilayah tradisional yang disebut *ori*, yakni kesatuan beberapa kampung. Penunjukan pemimpin distrik didasarkan pada kesatuan *genealogical* dari *tuhenori* (kepala *ori*) sesuai dengan *mado* (klan) ataupun *fondrako* di wilayah distrik masing-masing. Situasi pemerintahan seperti ini terus berlangsung selama pendudukan kolonial Belanda hingga tahun 1942. Pada tahun ini, Belanda keluar dari Indonesia dan digantikan oleh Jepang hingga tahun 1945. Pasca kemerdekaan Indonesia, penataan wilayah di Sumatera Utara dilakukan sejak tahun 1950 pasca pembubaran Republik Indonesia Serikat.

Provinsi Sumatera Utara terbentuk tanggal 14 Agustus 1950 lewat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PP) no. 5 tahun 1950 tentang *Pembentukan Propinsi Sumatera Utara*. Pada Bab I, pasal 1 peraturan umum PP tersebut dicatat bahwa: *daerah yang meliputi daerah Keresidenan Aceh, Sumatera Timur dan Tapanuli di tetapkan menjadi Propinsi Sumatera Utara*, dan pada pasal 2 disebut bahwa: *Pemerintahan Daerah Propinsi Sumatera Utara berkedudukan di kota Medan* (Pemdasu, 1994). Terbitnya Undang-undang Darurat no. No. 7 tahun 1956 tertanggal 14 November 1956 tentang *Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara*, mengukuhkan 17 daerah setingkat kabupaten (di eks karasidenan Tapanuli, Aceh dan Sumatra Timur) di Provinsi Sumatera Utara.

Demikian pula terbitnya Undang-undang Darurat no. 8 tahun 1956 tertanggal 14 November 1956 tentang *Pembentukan Daerah Otonom Kota Besar di Provinsi Sumatera Utara* mengukuhkan 4 Kota Besar yakni Medan, Siantar, Sibolga dan Kutaraja (Banda

Aceh) di Provinsi Sumatera Utara. Terutama Aceh yang sangat tidak senang dengan penggabungan eks *Karasidenan Aceh* ke Provinsi Sumatera Utara, menuntut agar mereka diberikan provinsi otonom tersendiri. Karena itu, Pemerintah Republik menerbitkan Undang-undang no. 24 tahun 1956 tertanggal 7 Desember 1956 tentang *Pembentukan Provinsi, Kabupaten dan Kota di Provinsi Aceh*. Sejak saat itu, Provinsi Sumatera Utara merupakan gabungan dua eks karasidenan yakni Tapanuli dan Sumatera Timur yang terdiri dari 10 kabupaten, 3 Kota Besar dan 3 Kota Kecil (Pemdasu, 1994).

Di kepulauan Nias, terdapat gugusan pulau-pulau kecil yang sebagian diantara pulau-pulau itu tidak berpenghuni. Topografinya cenderung memperlihatkan dataran rendah (*lowland*) dengan perbukitan disekitar sentral Nias. Secara geologis, pulau Nias merupakan daerah lengkung luar yang tidak memiliki gunung api. Struktur geologinya cenderung memperlihatkan lipatan, sesar dan kelurusan dengan arah umum baratlaut dan tenggara, antiklin dan sinklin tidak bersatu dan sebagian menujam ke arah baratlaut maupun tenggara.

Eksistensi kepulauan Nias dewasa ini ditentukan empat pendukungnya yakni: i) aluvium, ii) formasi Gunungsitoli, iii) formasi Gomo, dan iv) formasi Lelematua (Driwantoro dkk, 2003). Secara arkeologis, Keostoro dan Wiradyana (2007) menjelaskan bahwa dari aspek *archaeological evidence* yang terdapat di Nias, maka masyarakat di kepulauan itu dapat dibedakan atas dua karakter budaya (*culture characteristic*) yakni kebudayaan Nias Utara dan kebudayaan Nias Selatan. Penggambaran masyarakat berdasarkan wilayah budaya (*culture region*) ini tampak jelas dari tradisi megalitik maupun rumah adatnya.

Bila merujuk Barth (1969) maka setidaknya masyarakat di Nias tidaklah homogen tetapi cenderung heterogen dari aspek bahasa seperti terdapat pada masyarakat Gomo, Teluk Dalam dan lain-lain. Kenyataan lain seperti disebut Sonjaya (2008) bahwa orang Nias mengenal ungkapan *bo'o Mbanua*, *bo'o Mbowo* atau 'lain kampung lain adatnya', sekaligus mempertegas perbedaan-perbedaan masyarakat yang kadung dihomogenkan itu. Sebagian besar orang Nias berasal dari Gomo yang diturunkan dari langit. Menurut Sonjaya (2008), orang Nias menyakini bahwa leluhur mereka turun

pertama kali di *Boronadu* yakni sebuah kampung bernama *Sifalago Gomo*. Demikian halnya pendapat Hammerle (1986) yang tampak menyetujui bahwa asal usul leluhur orang Nias dapat dilokalisir di sekitar Gomo.

Menurut mitos yang berkembang pada orang Nias yang dicatatkan kembali pada *hoho* (folklore lisan) disebut bahwa orang Nias adalah keturunan *Sirao* yang bermukim di *Teteholiana* (negeri di atas awan) dan memiliki sembilan keturunan. Tidak seluruhnya kesembilan manusia langit ini turun di *Teteholiana* di Boronadu. Sebagian diantaranya terbang terbawa angin dan sebagian dapat sampai di *Banua Niha* (Tanah Nias). Di Boronadu, terdapat 9 *behui* yang berdiri tegak diantara perkampungan masyarakat di daerah itu sebagai penanda terhadap kesembilan leluhur mereka yang turun dari langit⁵³. Sebagaimana dikutip Suhartono (2009), terdapat pengembara Tionghoa di Nias yang masuk melalui Lahusa dan Bawolato. Para pengembara Tionghoa ini menjadi kaum minoritas diantara orang Nias yang sudah terlebuhi dahulu ada di wilayah itu. Menurut asumsi ini, klan *Hia* dan *Ho* merupakan pembauran orang Nias dan Tionghoa di kepulauan itu. Demikian pula asumsi itu diperkuat dengan sebutan leluhur orang Nias yang bernama *Sihai*

⁵³Menurut Hia (1985) *Hiawalangi Adu* adalah keturunan *Sirao* yang mendarat di Gomo. Dari keturunan ini terbentuk *mado-mado* (klan) di Nias yang menyebar dari Selatan hingga ke utara seperti *Harefa*, *Telaumbanua*, *Mendrofa*, *Laoli*, *Zendrato*, *Zaluchu*, *Lase*. Mereka ini disebut *Talo Idanoi* karena menyebar dari Gomo hingga pesisir sungai Idanoi. Keturunan berikutnya dari *Sirao* adalah *Gazo Hela Hada Dano* yang mendarat di Nias Utara dan menyebar hingga *Luzamanu*, *Afia*, dan *Ori Afulu*. Dari wilayah ini lahirlah klan *Baeha*. Dari keturunan *Sirao* berikutnya ialah *Daeli* yang mendarat dari langit di Gomo. *Daeli* memiliki sesorang cucu bernama *Gea*. Dari Gomo, *Gea* pindah kampung ke *Tolamaera*. Berikutnya adalah *Silogu* yakni cucu *Sirao* yang mendarat di *Hiabanua Oyo* di Mandrehe. Dari keturunan ini lahir klan *Zebua* yang terdiri dari subklan yakni *Duha*, *Hadaoya*, *Zai*, *Zega*, *Dowa*, *Hawa*, dan *Zihiwo*. Mereka ini bermukim di Mainamololo di Teluk Dalam. Keturunan berikutnya dari manusia langit *Sirao* adalah *Hulu Baranado*, yakni anak pertama dari *Ndruru Tano* yang memerintah di *Teteholiana*. Keturunan ini mendarat di dekat Sungai Muzoi di Nias Barat. Kampung yang dibangun keturunan ini disebut dengan *Lahewa*.

berasal dari *Gehai* yang hingga hari ini dipakai guna menyebut orang Tionghoa.

Menurut Hammerle (1999), leluhur orang Nias berasal dari berbagai asal usul, yaitu: i) leluhur yang bermukim di gua dengan ciri anatomi berkepala besar, ii) leluhur *Belah (Bela)* dengan ciri fisik putih dan tinggal di atas pohon dan iii) pendatang yang bermigrasi dari pulau seberang dan menetap di Nias. Keyakinan bahwa orang Nias pernah bermukim (tinggal) di gua didasarkan pada hasil penelitian arkeologi (Wiradyana dan Koestoro, 2007) yang menyebut bahwa gua *Togi Ndrawa* pernah dihuni manusia sejak 12.000 tahun silam dan terus berlangsung hingga tahun 1.150 masehi. Asumsi ini diperkuat dengan temuan-temuan *Sumatralith* dari budaya *Hoabinh* yang memiliki persamaan dengan kultur prasejarah di Vietnam. Berdasar pada asumsi-asumsi itu, kemungkinan besar leluhur orang Nias sekarang ini adalah percampuran dari Tionghoa, Thailand ataupun Vietnam yang bermigrasi dan menetap di Nias. Persamaan ciri-ciri fenotif orang Nias dengan yang disebutkan itu sangat mirip dan lagi di dukung oleh kawasan yang sama yakni Indo-China di Asia Timur.

Tradisi perang yang tergambar lewat Tari Perang (*war dancing*) pada orang Nias adalah sesuatu yang melekat kuat sejak dahulu. Tradisi perang adalah penggambaran kepada harga diri, harta dan kekuasaan yang menjadi faktor kuat pecahnya perang. Menurut Duha (2003), perang pada orang Nias sejatinya adalah pembelaan terhadap kehormatan kampung yang boleh jadi karena adanya penculikan, perampokan, pembunuhan, dan lain-lain⁵⁴. Kebiasaan berperang pada orang Nias ini hampir terdapat merata pada setiap wilayah di kepulauan itu. Kebiasaan ini menggambarkan sebuah anomali dalam mempertahankan kampung, kekuasaan, harga diri dan harta yang mengejutkan hingga hari ini lewat *local executive election* ataupun pemilihan legislatif. Demikian pula lewat tradisi *Hombo Batu* (lompat batu), meskipun ditandai sebagai akil balighnya seorang pemuda, tetapi tradisi ini linier dengan cara-cara orang Nias guna

⁵⁴Di Bornonadu, percisnya di *Sifalago Gomo* adalah kampung *Awu Wukha*. Ia menculik dan membunuh orang lain karena menghina orangtuanya. Ia membunuh dengan memenggal kepala musuhnya. Ia kembali ke kampungnya dan disambut laksana perang oleh penduduk sekampung.

mengekspresikan martabat, kekuasaan, harga diri dan hartanya. Seperti disebut Zaluchu (1993) bahwa perilaku orang Nias adalah sangat kompleks. Hal ini terjadi karena adanya pembauran adat dan norma yang berlaku pada orang Nias seperti kegotongroyongan, kekerabatan dan kerjasama yang menonjol walaupun terpola menurut paham keagamaan dan sangat dipengaruhi faktor ekologi.

Dalam literatur Antropologi sebagaimana dicatat Koentjaraningrat (1987), masyarakat di kepulauan Nias dikategorikan sebagai etnik Nias. Namun demikian, terdapat perbedaan unit-unit budaya (*cultural unit*) pada orang Nias bila dilihat dari aspek objektif dan subjektifnya. Kenyataan seperti ini berangkat dari kajian Barth (1969) yang menolak defenisi Naroll (1964) tentang pendefenisian etnik yang cenderung melihat aspek objektif suatu kelompok etnik (*ethnic group*) terutama bahasanya.

C. Persaingan elitis kampung di selatan Nias

Pemekaran Kabupaten Nias Selatan pada tahun 2003 hanya dapat mungkin karena persatuan sesama orang Nias diwilayah yang dimekarkan ini. Pada saat rencana pemekaran didengungkan, tidak ada polarisasi masyarakat yang menonjol antara orang Gomo maupun orang Teluk Dalam. Pada waktu itu, misi utama pemekaran adalah melepaskan diri dari dominasi dan hegemoni orang Nias Utara yang menguasai arena politik dan kekuasaan di kepulauan Nias secara keseluruhan. Walaupun menjadi agenda terselubung, misi melepaskan diri dari dominasi dan hegemoni Nias utara ini adalah memperlebar wilayah kekuasaan dan politik baru di politik lokal Nias.

Situasinya berubah pasca pemekaran. Sesama elite masyarakat di Nias Selatan membentuk polarisasi berdasarkan teritorialnya terutama orang Gomo dan orang Teluk Dalam. Polarisasi bahkan segmentasi elit ini cenderung menampakkan atau menonjolkan identitas budaya masing-masing yakni budaya Gomo dan budaya Teluk Dalam. Begitupun orang Gomo merasa superior bukan hanya karena menguasai politik dan kekuasaan di Nias Selatan tetapi juga karena merasa superior sebagai tempat dimana leluhur orang Nias turun dari langit. Sementara itu, orang Teluk Dalam bukan hanya karena tersisih di jajaran politik dan kekuasaan di Nias Selatan, tetapi

sekaligus terdorong oleh ‘merasa paling berjasa’ selama proses pemekaran di tahun 2003. Penonjolan atribut kultural yang meskipun tidak memperlihatkan perbedaan signifikan ini menjadi alat utama guna mereduksi dan menghalau ‘orang Gomo’ lewat Pilkada dan Pileg di Nias Selatan mulai tahun 2004 dan pilkada dan pileg selanjutnya.

Persaingan elit di Nias Selatan mulai tampak pada tahun 2004 pada saat pembentukan fungsionaris partai politik peserta Pemilu 2004. Pada saat itu, pemilu dimaknai berbeda bukan hanya oleh elit tetapi juga oleh masyarakat. Kenyataan ini bisa wujud karena setiap pemilik suara mendapatkan kesempatan yang sama guna menyampaikan hak politiknya di bilik suara guna menentukan legilatif. Hal ini karena, sebelum tahun 2004, masyarakat Nias Selatan merasa mengalami deprivasi politik karena didominasi oleh elit dari utara Nias. Sejalan terbentuknya kabupaten Nias Selatan maka elit dan masyarakatnya berada pada penentuan politik guna menghantarkan dukungan politiknya bagi sesama orang selatan di Nias.

Tahun 2004, sejumlah elit di Nias selatan naik ke panggung politik baik dari elit pemekaran maupun elit non pemekaran. Sebagian kecil orang Nias selatan perantauan turun gunung guna mencalonkan diri sebagai kandidat legislatif di Nias Selatan. Sejumlah elit itu merapatkan dirinya menjadi pengurus partai politik ataupun memilih parpol sebagai sampan politiknya. Pada saat itu, setiap parpol mengembangkan basis sosialnya hingga ke pedesaan, kelurahan, dan kecamatan. Pada umumnya, mereka adalah ‘putra daerah asli’ Nias Selatan. Proses pembentukan fungsionaris partai di pedesaan dan kelurahan cenderung tidak mengalami hambatan, namun tidak demikian sewaktu membentuk fungsionaris parpol di tingkat kecamatan dan kabupaten. Persaingan di level kecamatan dan kabupaten tidak menjurus pada persaingan antar masyarakat tetapi justru persaingan bagi elit-elit masyarakat guna mendapatkan dukungan di parpol.

Fungsionaris parpol yang mendapat dukungan di level kecamatan pada umumnya bukan hanya karena kharisma atau wibawa, tetapi cenderung ditopang oleh pemilikan sumberdaya materil (uang). Kenyataan ini karena setiap parpol membutuhkan dana (cost) guna

melebarkan pengaruh politiknya sehingga penentuan fungsionaris parpol sekaligus sebagai strategi *fund rising*. Persaingan elitis parpol di level kecamatan terjadi untuk memperebutkan posisi ketua dan sekretaris parpol. Pada umumnya, mereka yang berhasil menduduki kursi-kursi itu adalah 'orang kaya kecamatan'. Kecenderungan yang terjadi adalah persaingan elitis pada parpol besar seperti PDIP dan Golkar yang cenderung memainkan *money politics* dibanding partai kecil seperti partai Pelopor yang lebih mengutamakan kharisma (wibawa).

Di selatan Nias menghadapi pemilu 2004 cenderung meletakkan basis ikatan pada desa atau pertalian sanak keluarga dibanding pertautan klan. Kenyataan ini karena ikatan klan dianggap kurang berpengaruh mempererat *emotional ties* dibanding pertautan kampung (desa) serta sanak famili. Lewat pertautan sanak keluarga dalam satu desa (kampung) dapat dijadikan sebagai alat memengaruhi pemilih lain di desa yang berbeda yang masih memiliki pertautan kekeluargaan. Selanjutnya, klan tidak begitu berpengaruh karena adakalanya satu klan yang sama dari kampung yang sama maju bersamaan. Hal ini sekaligus berpotensi mereduksi peluang lolos menjadi calon legislatif.

Namun, seseorang calon legislatif yang maju dari kampung baik karena figur ataupun sumberdaya materil yang dimilikinya, memainkan lobi-lobi politik ataupun *money politics*. Disamping itu, figur kandidat lainnya ialah peran figus selama proses pemekaran. Mereka yang menduduki ketua dan sekretaris parpol di tingkat kecamatan adalah elit yang dianggap berjasa bagi pemekaran Nias Selatan. Keterpilihan sebagai pengurus parpol ditingkat kecamatan dianggap memuluskan langkah menjadi calon legislatif daerah periode 2004-2009. Parpol yang diminati pada saat itu adalah PDIP dan Golkar karena dianggap sebagai partai terbesar sehingga dianggap sudah memasyarakat.

Sementara itu, pemilihan di level kabupaten (Dewan Pimpinan Cabang, DPC) tidak jauh berbeda dengan pemilihan level kecamatan. Sebagian parpol menerapkan kebijakan seleksi fungsionaris yang ketat, dan sebagian menerapkan kebijakan aklamasi. Misalnya partai Pelopor yang menunjuk Hadirat Manao sebagai ketua DPC Partai Pelopor Kabupaten Nias Selatan. Penunjukan itu bukan saja karena

kepemilikan sumberdaya materil yang dipunyainya, tetapi juga karena ‘jasanya’ bagi pemekaran kabupaten Nias Selatan. Kenyataan di Partai Pelopor tidak terjadi pada PDIP dan Golkar. Pada kedua partai ini, sejumlah orang mendaftar untuk mencalonkan diri sebagai fungsionaris DPC. Selain kriteria yang ditetapkan partai politik guna menentukan fungsionarisnya, keterpilihan menjadi ketua DPC juga ditentukan oleh sumberdaya materil, ikatan primordial dengan kader pemilih juga sangat mempengaruhi.

Ketua-ketua DPC Parpol di Nias Selatan tahun 2004 cenderung didominasi elit dari Teluk Dalam. Kenyataan ini bisa wujud karena kader pemilih lebih banyak yang berasal dari daerah ini. Di samping ketua DPC Parpol, struktur parpol pun cenderung berasal dari Teluk Dalam. Kenyataan ini didukung oleh tingkat pendidikan masyarakat Teluk Dalam yang dianggap lebih tinggi dari masyarakat Nias lainnya di Kabupaten Nias Selatan. Persaingan memperebutkan ketua DPC Parpol cenderung berasal dari elit Teluk Dalam dan Gomo. Sementara itu, elit dari Lelewa’u, Lelematua, Amandraya, Pulau Batu, Pulau Tello dan Lahusa menjadi tempot guna melobi elit guna mendapatkan simpati atau dukungan politik menjadi ketua parpol. Jika ketua DPC parpol berasal dari elit Teluk Dalam, maka sekretaris dan bendahara berasal dari elit kecamatan lainnya. *Money politics* di tingkat pemilihan DPC lebih besar angkanya dibanding pemilihan ketua parpol di kecamatan. Hal ini bisa wujud karena adanya anggapan bahwa menjadi ketua DPC berpeluang besar menjadi anggota legislatif. Ia dianggap berperan menentukan nomor urut calon, merekomendasikan nama-nama yang ‘terpilih’ melalui mekanisme partai, memberitahu kepada DPD tingkat-I dan lain-lain.

Pada pembentukan fungsionaris Parpol tahun 2009, elit masyarakat yang berhasil menduduki jabatan ketua-ketua parpol tidak lagi didominasi elit Teluk Dalam, tetapi sudah merata dari setiap di kecamatan dan dari kecamatan. Kenyataan ini bisa wujud karena pembelajaran politik selama lima tahun dirasakan cukup bermanfaat bagi penumbuhan budaya politik di Nias Selatan. Ikatan-ikatan primordial berupa satu kampung ataupun sanak famili sudah lebih jauh berkurang, walaupun praktek *money politics* tetap tidak bisa dihindarkan. Paling tidak, mudarnya basis primordial bagi elit dan masyarakat secara khusus di Teluk Dalam dapat muncul

karena adanya semacam kekecewaan kepada elit yang mereka dukung menjadi ketua parpol ataupun menjadi legislatif. Hal lainnya adalah bahwa soliditas masyarakat di Teluk Dalam sudah dapat dibeli elit lain yang menggambarkan peralihan dari patrimonial ke pragmatisme politik.

Sejumlah 30 orang menjadi anggota legislatif Nias Selatan 2004 dan 2009. Wajah lama di legislatif 2009 yang berasal dari legislatif tahun 2004 tergolong kecil (hanya 3 orang saja). Tampaknya, pemilih (*voters*) di Nias Selatan melakukan penghakiman kepada 27 orang anggota legislatif tahun 2004 yang mencalonkan diri tahun 2009. Penghakiman itu terjadi bukan hanya karena *money politic* yang massif tahun 2009, tetapi juga karena 'ingkar janji' sejumlah legislatif tahun 2004 kepada pemilihnya. Lewat perbandingan memilih legislatif tahun 2004 dan 2009 di Nias Selatan memperlihatkan adanya peralihan masyarakatnya kepada pragmatisme lewat *money politics*.

Rupa-rupanya, pembelajaran politik yang mereka dapatkan selama pemekaran tidak menghasilkan pendidikan dan pembelajaran politik yang lebih baik. Mereka cenderung menerjemahkan politik sebagai transaksi jual beli suara. Meskipun primordialisme kampung dan kerabat menurun, tetapi *money politic* semakin meningkat. Kenyataan ini menjadi ironis karena legislatif terpilih menjadi 'pemangsa APBD' guna menutup 'pembelian suara' terdahulu. Dengan demikian, tidaklah mengherankan apabila hingga dewasa ini (tahun 2018), Nias Selatan masih menjadi salah satu lumbung kemiskinan di Sumatera Utara. Hampir 25 tahun sudah Nias Selatan terbentuk sejak tahun 2003, tetapi kondisinya tidak jauh berbeda dari keadaan sebelum di mekarkan. Infrastruktur sergolong melambat, PAD melempem dan pembangunan stagnan. Tampaknya, kepala daerah (eksekutif) maupun legislatif hanyalah pemangsa APBD yang mengharap uang dari negara, tanpa adanya upaya memperluas sumber-sumber penghasilan daerah.

Dari uraian ini dapat diketahui bahwa persaingan elit politik pasca pemekaran di Nias Selatan cenderung dipengaruhi basis primordialisme yakni nuansa satu kampung yang didukung ketokohan sosial seperti pemrakarsa pemekaran serta dukungan lain yakni kepemilikan sumberdaya materil. Sementara klan kurang

berpengaruh karena dianggap tidak maksimal menumbuhkan ikatan emosional. Para elit dari Teluk Dalam menguasai peta perpolitikan di Nias Selatan selain karena jumlah populasinya yang besar juga karena cerminan masyarakat terdidik diantara sesama masyarakat di Nias Selatan. Pembelajaran politik yang dikembangkan pada tahap awal ini cenderung meletakkan diri pada budaya politik primordial yang mengembangkan jejaring patrimonial sebagai cara mendapat dukungan pemilih.

Meskipun kenyataan ini cenderung mengingkari *democratic decentralization* khususnya pada tema *political democratization*, tetapi hal itu mewujud sebagai tahun-tahun awal pembebasan dominasi dan hegemoni politik Nias Selatan oleh Nias Utara. Merasuknya *money politics* pada pemilihan ketua parpol di level kecamatan dan kabupaten, tidak lain karena uang dianggap sebagai cara efektif mengikat pemilih disamping emosi satu kampung dan satu kerabat.

Perilaku memilih masyarakat untuk menentukan calon legislatif di Nias Selatan tahun 2004 mencerminkan adanya dukungan (hak suara) mencerminkan beberapa tipologi: i) memilih karena basis primordial yakni satu kampung dan sanak famili berjejaring, ii) *money politics* yakni ‘tanda jadi’ atau ‘akad’ politik bagi satu kampung dan kerabat, iii) afiliasi partai yakni partai-partai besar karena sudah lebih dahulu memasyarakat, iv) figur calon yakni keberjasaan sebagai tokoh pemekaran, dan v) integritas calon yakni kualifikasi pendidikan calon serta *track record* yang dipunyai kandidat. Perilaku memilih legislatif tahun 2004 ini berubah pada Pileg tahun 2009. Pada tahun ini, tipologi memilih masyarakat justru cenderung dipengaruhi oleh *money politics*, primordialisme kampung dan kerabat, afiliasi partai politik, integritas calon dan figur calon pemekaran tidak berpengaruh sama sekali.

Persaingan sesama elit di Nias Selatan juga terjadi lewat Pemilihan Kepala Daerah (*local executive election*) tahun 2005 dan 2010. Pilkada 2005 sekaligus pilkada pertama di Nias Selatan yang memakan korban (meninggal dan luka-luka). Kerusakan terjadi karena perilaku Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU) yang dinilai tidak netral dan menerima sejumlah uang dari calon eksekutif tertentu sehingga berujung pada pencoretan calon lainnya. Pilkada

Nias Selatan tahun 2005 diikuti 5 pasangan calon (Paslon) yakni: i) Henky Yusuf Wau-Arsiman Zagoto, ii) F. Laia-Daniel Duha, iii) MF. Dafith- F. Bulolo, iv) Ikhtiar Nduru-W. Giawa, dan v) Hadirat Manao-Hukuasa Nduru.

Pelaksana tugas (Plt) Bupati yakni Edy Aman Saragih mengalokasikan dana kepada KPUD guna menyelenggarakan pemilihan eksekutif. Namun total anggaran itu cukup fantastis. Walaupun DPRD sudah mempertanyakan anggaran Pilkada yang dianggap terlalu besar kepada KPUD, tetapi bupati tetap menyetujuinya. Kesetujuan terhadap anggaran biaya pilkada itu dilakukan secara *voting* di internal DPRD. Untuk memuluskan langkah persetujuan terhadap anggaran biaya Pilkada, Plt bupati melakukan pergantian mendadak bagi birokrat yang menentang anggaran seperti Sekretaris Daerah (Sekda). Pergantian Sekda dilakukan karena menolak menandatangani SKO pencairan dana. Demikian halnya Kasubbag Hukum Setda Nias Selatan. Bagian perbendaharaan daerah tidak dapat mencairkan dana karena kwitansi pencairan tidak ditandatangani Kasubbag Hukum Setda Nias Selatan.

Seleksi berkas calon eksekutif yang dilakukan KPUD berujung pada pembatalan paslon Hadirat Manao-Hukuasa Nduru. Pencoretan itu terjadi karena gelar yang dipakai Hadirat Manao yakni *Doktor Honorarius Causa (Dr.Hc)* berasal dari Universitas Generasi Muda yang dianggap *abal-abal* karena tidak memiliki badan hukum sebagai perguruan tinggi. Berkembang informasi bahwa, pencoretan itu tidak hanya menyoal kasus izajah *aspal (bukan asli tapi palsu)* tetapi juga karena dianggap sebagai tokoh yang berpeluang besar memenangkan kontestasi Pilbub tahun 2005. Peluang kemenangan itu ialah karena masyarakat Nias Selatan sangat mengenal Hadirat Manao lewat kontribusinya selama proses pemekaran. Karena itu, sebagian masyarakat di Nias Selatan termasuk paslon yang bersangkutan merasa bahwa pencoretan oleh KPUD itu sangat dipengaruhi oleh paslon lain yang ingin menyingkirkan Hadirat Manao. Pilbub pertama di Nias Selatan berjalan sangat kotor seperti maraknya kampanye negatif (*black campaign*) yang menebar fitnah kepada rival politiknya. Fitnah disebar lewat media massa yang sengaja disebar kepada seluruh masyarakat di pelosok Nias Selatan.

Demikian pula isu ‘putra daerah asli’ turut mewarnai Pilbub tahun 2005. Walaupun keempat paslon berasal dari Nias Selatan, tetapi isu putra daerah menguat yang merujuk pada kesamaan teritorial yakni kecamatan. Seperti diketahui, 3 paslon eksekutif berasal dari Teluk Dalam, sedangkan 1 lagi berasal dari Gomo. Karena itu, isu ‘putra daerah’ dimaksudkan guna memilih paslon eksekutif dari kecamatan masing-masing. Majunya 3 paslon dari Teluk Dalam membuat soliditas suara menjadi terpecah. Masing-masing paslon mencoba mendapat dukungan kepada pemimpin klan, pemimpin agama, pemimpin adat dan tokoh-tokoh masyarakat yang dianggap memiliki kharisma (wibawa).

Setiap paslon mencoba merebut hak suara pemilih melalui pemberian bantuan pembangunan rumah ibadah, pembagian sembako, serangan fajar, dan sejumlah ‘bingkisan’ lainnya sebagai gratifikasi pilbub kepada masyarakat. Fenomena seperti ini terjadi pasca pengumuman paslon oleh KPUD. Masing-masing paslon turun ke masyarakat guna meraih simpati dan dukungan, meski terkadang dukungan itu harus dibayar dengan sejumlah ‘bingkisan’. Setiap perjumpaan paslon dengan masyarakat yang dikunjungi *door to door* antar kampung ataupun kampanye akbar yang mengerahkan massa, tidak terlepas dari ‘bingkisan’ yang dibagi kepada masyarakat.

Semraut selama proses Pilbub di Nias Selatan mulai dari anggaran yang membengkak, pergantian mendadak birokrat oleh plt bupati, pencoretan satu paslon dan sejumlah penyelewengan lainnya berujung pada maklumat Ketua DPRD untuk menggagalkan Pilbub Nias Selatan tahun 2005. Maklumat ini mendapat protes keras dari KPUD, Paslon, bos parpol dan elit politik lainnya. Buntut maklumat ini adalah unjukrasa di kantor kecamatan Teluk Dalam. Menjelang sore hari, para demonstran bergerak menuju kantor KPUD. Demonstrasi berujung ricuh antara antara pengunjukrasa dengan kepolisian. Ricuh itu bermula dari adanya lemparan batu kepada kepolisian. Spontan saja polisi yang berjaga menembakkan gas airmata, tembakan peringatan, tembakan peluru karet dan peluru asli guna membubarkan demonstran.

Beberapa demonstran melarikan diri dan sebagian masuk ke rumah Hadirat Manao. Sebagian dari mereka ditangkap dan ditahan polisi. Pada pagi hari, bantuan kepolisian dari Polda Sumut dengan senjata

laras panjang tiba di Nias Selatan. Mereka menyisir para pelaku yang dianggap sebagai biang keonaran. Para demostran dijemput ke rumah masing-masing, termasuk demostran yang sedang dirawat di rumah sakit. Mereka diperlakukan sangat tidak manusiawi: ditendang, ditinju, dipukul dengan gagang senjata dan lain-lain.

Hadirat Manao yang juga Ketua DPRD diduga sebagai aktor dibalik layar unjuk rasa. Kepolisian bergerak menuju rumahnya. Kepolisian menggedor rumah dan menangkapnya. Sebelum berangkat, Hadirat Manao mendapat telepon dari Kapolres yang meminta agar segera menemuinya. Ia menolak berangkat dengan kendaraan kepolisian. Ia berangkat dengan mobilnya sendiri yang dikawal kepolisian. Dari Teluk Dalam, Hadirat Manao dibawa ke Gunungsitoli, terus ke Medan hingga ke Mapolda di Jalan Tanjung Morawa. Ia ditahan di Medan selama 30 hari hingga Pilbub selesai.

Pilbub Nias Selatan tahun 2005 dimenangkan paslon Fahuwusa Laia-Daniel Duha. Kemenangan paslon ini bukan karena popularitas, figur, *track record* atau integritas tetapi lebih kepada money politics, faktor primordial serta di *back up* KPUD dan kepolisian. Demikian pula paslon ini berasal dari kecamatan Gomo di Nias Selatan. Hak suara dari masyarakat Gomo bulat mengalir ke paslon ini, sedangkan hak suara di Teluk Dalam terfragmentasi pada 3 kandidat lain yang berasal dari Teluk Dalam. Serangan fajar dari paslon ini berkisar antara Rp. 50.000 hingga Rp. 200.000 pada pemilik hak suara. *Money politic* dengan angka yang lebih besar diberikan kepada pemilih di kecamatan lain diluar Teluk Dalam.

Fahuwusa Laia memiliki persaudaraan dengan ketua KPUD. Karena itu, sangat mungkin ketua KPUD mendukung paslon Fahuwusa Laia dan menjadi sosok yang 'menyingkirkan' paslon Hadirat Manao (yang juga ketua DPRD Nias Selatan). Menurut informasi, besarnya anggaran yang ditetapkan di APBD Nias Selatan untuk pilbub 2005 sebagian digunakan untuk mendanai paslon Fahuwusa Laia. Ketua KPUD ini juga disinyalir memobilisasi masyarakat yang belum berhak memilih (belum berusia 17 tahun) untuk hadir memilih. Masyarakat yang belum berusia 17 tahun ini diminta mencoblos surat suara yang tersisa (yang tidak digunakan) karena sebagian masyarakat tidak hadir memilih. Keberpihakan kepolisian kepada paslon dari Gomo ini tampak seperti penuturan

warga di Lagundri bahwa paslon membagi-bagikan uang kepada kepolisian.

Hadirat Manao yang disangkakan sebagai aktor unjukrasa yang berakhir ricuh di Teluk Dalam akhirnya dibebaskan dari semua tuntutan di tingkat banding di Pengadilan Tinggi Sumatera Utara. Beredar informasi bahwa aktor dibalik unjukrasa di Nias Selatan adalah paslon bupati terpilih yang sengaja mereduksi pengaruh Hadirat Manao. Lewat Pengadilan Tinggi Gunungsitoli, Hadirat Manao juga dikaitkan sebagai aktor pembunuhan terhadap wartawan harian *Berita Sore* yakni Elyudin. Wartawan ini meninggal dan jasadnya tidak diketemukan. Pembunuhan ini terkait dengan berita yang termuat dengan judul: *Masyarakat Nisel Harapkan Panwaslu Usut Penyelewengan KPUD pada proses Tahapan Pemilu*, tertanggal 18 Agustus 2005.

Serangkaian peristiwa yang terjadi pada Pilbub Nias Selatan tahun 2005 merupakan titik awal memanasnya persaingan elit politik diantara kelompok masyarakat Teluk Dalam dengan Gomo. Persaingan dan memanasnya *social relation* diantara mereka tidak menyoal tentang atribut kultural, tetapi justru disebabkan faktor kekuasaan dan politik. Memanasnya relasi antara sesama orang Nias di selatan antara Teluk Dalam dan Gomo semakin meledak pasca keterpilihan bupati dari Gomo, khususnya menyoal distribusi jabatan-jabatan birokrat di Nias Selatan.

Ibarat jaringan sosial yang menghubungkan *patron-client* yang sangat *klientalistik*, demikianlah distribusi jabatan sebagai birokrat daerah di Nias Selatan yang cenderung berasal dari Gomo. Sentimen primordial berupa kesamaan kampung (kecamatan) mendominasi di Nias Selatan pasca keterpilihan bupati yang berasal dari Gomo. Budaya politik yang cenderung memperlihatkan patronase ini ialah pendorinasian pengisian jabatan yang berasal dari satu kampung. Jabatan-jabatan strategis fungsional dan struktural maupun rekrutmen aparatur sipil negara (ASN) baik negeri maupun honorer cenderung berasal dari Gomo. Seringkali pula pengisian jabatan-jabatan itu tidak merujuk pada kapabilitas pegawai pada jabatan yang diterimanya.

Sentimen satu kampung dalam pengisian jabatan birokrat di Nias Selatan ini dipengaruhi persaingan elitis Gomo dan Teluk Dalam.

Situasi ini berdampak pada munculnya semacam kecemburuan dari orang Teluk Dalam terhadap orang Gomo. Orang Teluk Dalam mengklaim bahwa mereka adalah pihak yang paling berjasa dalam pemekaran kabupaten. Demikian pula posisi ibukota di Teluk Dalam adalah gambaran keberjasaan mereka dalam pemekaran itu. Karenanya, seharusnya distribusi jabatan daerah harus mengedepankan elit yang berasal dari Teluk Dalam. Sementara itu, walaupun sesama orang Nias di selatan, tetapi bagi orang Teluk Dalam, orang Gomo dianggap sebagai kaum imigran.

Perselisihan elitis antara Teluk Dalam dan Gomo merasuk hingga akar rumput (*grassroot*). Keretakan sosial itu tampak pada setiap aktifitas mereka seperti perkawinan, kemalangan, dan lain-lain. Ungkapan-ungkapan berupa cibiran-cibiran terdengar di warung kopi, pusat pasar, grosiran, toko-toko dan lain-lain yang menunjuk pada kelemahan orang Teluk Dalam yang kurang bersatu. Mereka merasa lebih pantas berkuasa di Nias Selatan sebab lebih terbuka, terdidik dan memiliki pengetahuan politik yang lebih baik dibanding orang Gomo yang cenderung terisolir di perbukitan.

Di sisi yang lain, orang Gomo dianggap sebagai ‘penjajah’ baru di Nias Selatan sama seperti mereka dahulunya ‘terjajah’ oleh dominasi orang utara Nias. Bahkan, orang Teluk Dalam berkeinginan untuk memekarkan kembali Kabupaten Nias Selatan. Keinginan itu jelas terkait dengan penciptaan daerah kekuasaan baru bagi kepentingan orang-orang Teluk Dalam yang merasa termarginalkan di pusat pemerintahan (ibukota) Kabupaten Nias Selatan. Perlu dicatat bahwa keinginan itu sama sekali tidak terkait dengan atribut kultural (identitas etnik) melainkan pada fragmentasi internal (*segmentation*) yang terpengaruh oleh kekuasaan politik.

Penguatan identitas-identitas kultural di Nias Selatan cenderung mengedepankan penguatan identitas sebagai orang Gomo dibanding sebagai orang Teluk Dalam. Kenyataan ini merupakan konsekuensi dari keterpilihan bupati dari Gomo yang terdistribusi kepada kepala dinas yang didominasi birokrat dari Gomo. Selama kepemimpinan bupati dari Gomo, atribut kebudayaan Teluk Dalam seperti *hombo batu* (lompat batu) di Bawomataluo, *omohada* (rumah adat Nias) di Bawomataluo maupun Tari Perang (*war dancing*) dari Teluk Dalam jarang sekali mendapat apresiasi dari pemerintah. Sebaliknya, lewat

instansi yang mengelola kebudayaan itu cenderung memperkenalkan tradisi megalitik dari Gomo. Justru, Disbudpar Nias Selatan lebih menonjolkan pariwisata alam Lolowa'u dengan pantai indah, ombak besar bagi peminat selancar.

Tidak disentuhnya objek-objek wisata budaya (*cultural object for tourism*) seperti *hombo batu*, *omohada* dan tari perang yang berasal dari Teluk Dalam, tetapi cenderung mengedepankan megalitik Gomo serta pantai selancar di Lolowa'u membuat elit Teluk Dalam cemburu. Hal ini bukan saja karena objek-objek yang sudah terkenal dan populer di Teluk Dalam tidak tersentuh, tetapi juga karena kecenderungan pemkab Nias Selatan mempromosikan objek wisata lain yang sama sekali mengabaikan wisata budaya di Nias Selatan. Kenyataan ini bagi orang Teluk Dalam sungguh menyakitkan perasaan mereka. Keadaan ini mengindikasikan bahwa masyarakat juga membutuhkan ruang guna mengekspresikan identitas kebudayaan mereka lewat pemerintahan. Namun, hingga tahun 2009 sebelum pilkada kedua di Nias Selatan, kenyataan itu belum dirasakan oleh orang Teluk Dalam.

D. Penutup

Berangkat dari uraian seperti disebutkan di atas, terdapat beberapa pelajaran yang dapat ditarik sebagai kesimpulan, yaitu: *pertama*, bahwa masyarakat dapat terpolarisasi atau tersegmentasi karena kekuasaan dan politik. Jika pada awalnya seluruh masyarakat di Nias Selatan bersatu padu membentuk wilayah politik baru guna mereduksi dominasi dan hegemoni sesama orang Nias dari utara, tetapi kebersatuan (integrasi) itu dapat terpola karena kepentingan elit 'sesama satu kampung' di Nias Selatan guna memperebutkan tahta politik di wilayah baru. Perseteruan elit dan masyarakat di internal Nias Selatan terutama orang Teluk Dalam dan Gomo justru semakin meruncing karena persoalan politik dan kekuasaan karena: i) distribusi jabatan birokrat daerah ataupun rekrutman pegawai, ii) sarana ekspresi identitas dan atribut kultural di daerah. *Kedua*, pembentukan wilayah baru yakni Nias Selatan tidak selamanya mencerminkan percepatan pembangunan seperti lazimnya pada agenda pemekaran, tetapi terselubung etnisitas yakni sebagai cara mereduksi hegemoni dan dominasi orang lain di wilayahnya.

Namun, ternyata cara inipun bukan pilihan akhir karena sesama masyarakat di wilayah baru yang dibentukpun melahirkan dominasi dan hegemoni baru yang lebih kecil sebagai bentuk-bentuk kontenstasi ataupun persaingan. Jika pada awalnya terdapat persaingan elitis dan masyarakat antara orang Nias di utara dan selatan, maka di selatan justru menimbulkan persaingan elitis antar kampung yakni di Gomo dan Teluk Dalam. *Ketiga* fenomena yang muncul di Nias Selatan dalam literatur ilmu sosial dan Antropologi dapat disebut dengan segmentasi (*segmentation*) yakni masyarakat yang homogen menjadi terbelah dengan mencari-cari garis batas yang baru guna menegaskan perbedaan diantara mereka. Perbedaan itu dirasa penting yakni sebagai alat mencapai tujuan-tujuan politik dan kekuasaan mereka. Fenomena seperti ini terus menguat di Indonesia dan bahkan seperti tiada habisnya menyoal rencana pemekaran daerah di era Reformasi. *Keempat* bila merujuk batasan ethnic group sebagaimana disebut Barth (1969) maka fenomena di Nias Selatan menunjukkan kebenaran bahwa identitas etnik dan etnisitas itu terus bergerak membentuk polarisasi identitas dan etnisitasnya. Persoalan ini bukan hanya merujuk pada atribut identitas objektif tetapi juga yang subjektif yakni sebagai orang Gomo, sebagai orang Teluk Dalam, bahasa Gomo, bahasa Teluk Dalam, kebudayaan Gomo, kebudayaan Teluk Dalam dan seterusnya. Namun, ungkapan *bo'o Mbanua, bo'o Mbowo* atau 'beda kampung beda adat' *memang* lazim terjadi dimanapun tetapi bukanlah sesuatu yang harus diperdebatkan apalagi sampai 'memisah' internal masyarakat karena kenyataan itu terus terjadi sejalan dengan dinamisnya perubahan sosial dan kultural. Bagaimanapun juga, kenyataan ini memiliki relasi dengan 'rencana tertunda' orang Nias untuk membentuk satu provinsi di lingkungan mereka yang cenderung homogen itu.

Jadi, pendefenisian kelompok etnik sebagaimana disebutkan para penganut teori primordialisme yakni identitas yang *given*, askriftif, permanen dan sulit berubah seperti disebut Geertz (1967) ataupun Shils (1957) tidak sepenuhnya benar. Hal ini sejalan dengan adanya kecenderungan konstruksi identitas sesuai dengan situasi sosial (*social situation*) sebagaimana dikemukakan para penganut teori *instrumentalist* ataupun konstruksi sosial (*social construction*).

Walaupun demikian, belajar dari Nias Selatan ini setidaknya menjadi pembelajaran penting *democratic decentralization* pada otonomi pada kancah politik lokal. Kenyataan ini sejalan dengan pemikiran Irtanto (2008) ataupun Agustino (2009) maupun Karim (2011) bahwa otonomi daerah menyisakan sejumlah persoalan fundamental bagi Bangsa Indonesia.



THE
Character Building
UNIVERSITY



THE
Character Building
UNIVERSITY

BAB VIII

MEMPOLA WILAYAN BERBASIS ETNISITAS: Politik etnik pada tiga kabupaten di Labuhanbatu

Pemekaran kabupaten Labuhanbatu mencerminkan pembagian atau pembentukan wilayah baru berdasarkan etnisitas. Kabupaten Labuhanbatu Selatan adalah administratif bagi etnik Angkola dan Mandailing, Kabupaten Labuhanbatu Utara adalah administratif baru bagi etnik Toba beragama Islam, dan Kabupaten Labuhanbatu (induk) adalah administrasi baru bagi etnik Melayu.

A. Pendahuluan

Etnisitas (*ethnicity*) turut memainkan peran pada Pemekaran Kabupaten Labuhanbatu pada tahun 2008. Pada tahun itu, dua kabupaten dari induknya dibentuk, yakni: i) Kabupaten Labuhanbatu (induk), ii) Kabupaten Labuhanbatu Utara, dan iii) Kabupaten Labuhanbatu Selatan. Alasan utama pemekaran wilayah ditengarai beberapa persoalan mendasar seperti: i) kenyataan jarak atau rentang kendali (*span of control*) yang relatif jauh dari pusat ibukota provinsi Sumatera Utara di Medan, ii) perasaan marginalisasi pembangunan karena merupakan daerah pinggiran provinsi Sumatera Utara, iii) kabupaten (induk) yang ditengarai terlalu luas sehingga berdampak pada kelambanan pembangunan, dan iv) ketersediaan dan ketercukupan sumberdaya lokal (potensi Pendapatan Asli Daerah maupun sumberdaya manusia) untuk membagi wilayah menjadi tiga kabupaten⁵⁵.

Meskipun alasan itu cukup masuk akal dan cukup lazim pada setiap agenda pemekaran daerah di Indonesia, tetapi terdapat dua alasan lain yang tidak pernah disebutkan pada usulan pemekaran daerah manapun di Indonesia yakni membentuk struktur kekuasaan baru. Sebenarnya, alasan ini sudah cukup banyak dikaji peneliti ilmu sosial yang kesimpulannya cukup mengagetkan yakni sekedar ‘bagi-

⁵⁵Lihat usulan Pemekaran Kabupaten Labuhanbatu yang dipersiapkan panitia pemekaran sejak tahun 2004. Lihat juga Bappeda Labusel. 2015. *Sejarah Pembentukan Kabupaten Labuhanbatu Selatan*. Kota Pinang. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Labuhanbatu Selatan.

bagi kursi kekuasaan'. Alasan-alasan utama memekarkan daerah seperti terbaca pada usulan pemekaran itu hanyalah alasan mendapatkan 'restu' dari Pemerintah Pusat. Selanjutnya, kenyataan yang justru terjadi adalah perluasan 'perebutan' kursi kepala daerah, parlemen daerah ataupun distribusi jabatan-jabatan di daerah yang dimekarkan. Dengan kesimpulan seperti itu, maka sebenarnya agenda pemekaran daerah bukanlah 'semata-mata' untuk membangun daerah tetapi cenderung pada membagi sekaligus memperluas wilayah kekuasaan politik di daerah.

Satu alasan lain yang juga kerap muncul mewarnai pemekaran daerah, tetapi tidak pernah dituliskan pada usulan pemekaran, namun ramai dibicarakan pada proses pemekaran daerah adalah persoalan etnisitas. Persoalan yang satu ini mulai menjadi topik pemekaran yang ramai dibicarakan pada saat menentukan kecamatan yang bergabung ataupun batas-batas kabupaten yang akan dibentuk. Sering pula, persoalan etnisitas pada pemekaran daerah, membuat pertemuan sesama panitia menjadi *deadlock*, *walkout* dan tertunda-tunda. Pada proses ini, tarik ulur dan dukung mendukung, serta tolak menolak kerap terjadi karena kalkulasi etnisitas yang akan turut dimekarkan. Kenyataan ini menjadi lebih menarik, karena seluruh rangkaian proses pemekaran bisa terhenti atau berlanjut manakala 'kesepakatan' menyoal pembagian populasi berdasarkan kalkulasi etnik (dan agama) ini sudah selesai.

Jadi, agenda pemekaran daerah menjadi terasa lebih mulus berjalan apabila sejumlah kesepakatan diperoleh menyoal: i) identitas populasi yang dibagi, ii) kecamatan-kecamatan yang bergabung, serta iii) penentuan ibukota daerah yang dimekarkan. Boleh jadi, terdapat kesepakatan lain, namun pada kenyataannya tiga persoalan di atas lebih fundamental. Biasanya, menyoal dukungan PAD (pendapatan asli daerah) berupa pajak, retribusi, perizinan, dan lain-lain tidak pernah dipermasalahkan karena adanya asumsi bahwa pada saat pemekaran berhasil, maka Pemerintah Pusat akan mengalokasikan dana melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pada kasus pemekaran daerah di Indonesia sebenarnya terdapat beberapa daerah yang kurang' atau 'sama sekali tidak layak' dimekarkan tetapi cenderung dipaksakan. Akibatnya, daerah dimaksud tidak berdaya saing, tidak memiliki keunggulan

nyata dan hanya bergantung pada alokasi dana pusat ke daerah (APBD).

Rencana pemekaran Kabupaten Labuhanbatu berulang kali tertunda. Hal ini disebabkan bukan saja karena tolak menolak menyoal nama-nama yang tertulis pada struktur panitia pemekaran. Tetapi juga penentuan tapal batas (kecamatan yang bergabung) serta penentuan ibukota daerah yang dimekarkan. Beberapa kali struktur panitia pemekaran harus diganti dan direvisi bupati. Demikian pula persoalan menyangkut tapal batas wilayah yang ingin dibentuk dari induknya. Pada tahun 2006, disaat gejolak pemekaran kabupaten Labuhanbatu pada puncaknya diketahui bahwa sebesar 86,50 persen populasinya beragama Islam. Karena itu, persoalan identitas etnik pada pemekaran kabupaten itu bergeser dari agama ke etnik. Karena itu, pemekaran kabupaten Labuhanbatu menjadi tiga kabupaten adalah memecah etnik menjadi kabupaten. Selama proses pemekaran, wacana etnik ini telah menguat di internal panitia pemekaran yang berintikan keinginan mempolarisasi etnik. Situasi *post factum* pemekaran memperlihatkan kenyataan wacana itu.

Kabupaten Labuhanbatu Selatan merupakan wilayah yang dihuni etnik Mandailing dan Padangbolak, kabupaten Labuhanbatu Utara merupakan wilayah yang dihuni etnik Toba Islam, sedangkan Kabupaten Labuhanbatu (induk) merupakan wilayah yang dihuni Melayu. Dengan pembagian itu, etnik Jawa sebesar 48,43 persen terbagi-bagi ke dalam tiga kabupaten sehingga tidak lagi mayoritas. Dengan cara itu, etnik Mandailing dan Padangbolak bisa lebih leluasa memainkan peran politiknya di kabupaten Labuhanbatu Selatan. Sama halnya dengan etnik Toba Islam di Kabupaten Labuhanbatu Utara ataupun Melayu (*ethnic host*) di Labuhanbatu (induk). Dalam hal lain, masing-masing kepala daerah (bupati) di ketiga wilayah itu, memainkan perilaku politik Jawa yang mudah mencair yakni sebagai calon wakil kepala daerah (wakil bupati).

Dengan demikian, pada setiap agenda pemekaran wilayah dimanapun di Indonesia, maka isu identitas etnik seperti agama, etnik, klan (marga), asal usul (genealogi dan *descendant*) maupun paguyuban (asosiasi) turut mewarnai pemekaran itu. Demikian pula rencana pemekaran daerah sering terjadi karena keinginan mempertegas memori sejarah baik *folktale* maupun sejarah kolonial.

Namun demikian, dibutuhkan kejelian (keakuratan) khusus untuk melihat, memahami dan menentukan atribut etnisitas mana yang lebih menonjol pada pemekaran daerah dimaksud. Sebagaimana disebut Karim (2011), walaupun otoritas Pemerintah Pusat telah dikurangi, tetapi persoalan otonomi daerah masih menyisakan sejumlah perdebatan krusial menyangkut sistem pemilu, relasi legislatif dengan presiden maupun hubungan pusat dan daerah, ataupun sejumlah persoalan besar di daerah yang tak kunjung selesai.

Pada intinya, sangat jarang pemekaran daerah terjadi karena keinginan terhadap akselerasi pembangunan (*development acceleration*) terhadap keterbelakangan daerah itu. Pemekaran daerah lebih kepada perluasan perebutan politik dan kekuasaan di daerah, atau memberi peluang kepada putra-putri daerah yang selama Orde Baru tidak memiliki akses di daerah. Dengan demikian, patut dipertanyakan naluri mendasar oleh sekelompok orang yang berkeinginan melakukan pembagian wilayah atas nama 'pembangunan' ataupun 'marginalisasi' itu.

Naskah ini, menyoroiti tentang fenomena etnik yang memainkan peranan pada pemekaran Kabupaten Labuhanbatu yang ditetapkan pada tahun 2008 silam. Analisis pada naskah ini tidak semata-mata didasarkan pada *post factum* tetapi juga melihat salinan-salinan berkas pemekaran serta wawancara pada tokoh-tokoh pemekaran dimaksud. Naskah ini sudah tersedia di *Labtop* penulis sejak pertengahan tahun 2015 pada saat penyusunan naskah pembentukan Kabupaten Labuhanbatu Selatan di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Labuhanbatu Selatan. Namun, karena kesibukan luar biasa yang pada saat itu tengah menyelesaikan studi doktoral, kegiatan mengajar di kampus, maupun mengisi kegiatan-kegiatan seminar atau konferensi internasional, regional dan lokal Sumatera Utara, sehingga di tahun 2018 inilah dimungkinkan untuk memperbaharui serta meng-update tulisan terdahulu.

B. Serba ringkas Labuhanbatu

Sebelum Pemekaran Wilayah, pada awalnya Kabupaten Labuhanbatu merupakan satu kesatuan wilayah dari empat kesultanan, yakni: i) Kualuh berkedudukan di Tanjung Pasir, ii)

Bilah berkedudukan di Negeri Lama, iii) Panai berkedudukan di Labuhanbilik dan iv) Kota Pinang berkedudukan di Kota Pinang. Penaklukan Labuhanbatu bermula dari takluknya Asahan dan Batubara ke tangan Belanda yang bermarkas di Bengkalis, Riau sejak 1856.

Tiga pelabuhan yang sekaligus menjadi tempat perdagangan di Labuhanbatu yakni Sei Kualuh (*Sei Kwalooh*), Sei Bilah (*Sei Beelah*) dan Sei Panai telah dikunjungi Anderson (1971) pada lawatannya ke pesisir timur Sumatra Utara tahun 1823. Berdasar pada catatan Anderson (1971) didapat informasi tentang penguasa lokal (*natives chiefs*) di ketiga wilayah itu seperti Raja Muda Ulubalang di Kualuh, Sultan Bidar Alam di Bilah dan Mangedar Alam di Panai. Anderson mencatat bahwa natives di ketiga pelabuhan dimaksud adalah Melayu dan 'Batak' yang datang dari 'Tumbesi' (Gunungtua) dan *Padambola* (Padangbolak).

Seperti disebut Sinar (1984), pada tahun 1860, terjadi perang saudara sesama penguasa lokal (kesultanan) di Labuhanbatu karena tidak adanya kesatuan antara kesultanan yang kuat guna melindungi kesultanan yang lemah. Misalnya, sultan Mustafa dari Kotapinang berkonflik dengan Mangedar Alam dari Panai karena sultan Panai tidak mau membantu ayah Sultan Mustafa yakni Sultan Bungsu karena Sultan Panai sudah kadung sakit hati terhadap Sultan Bungsu pada saat Panai di serang Siak. Disebut bahwa, pada saat Sultan Bungsu minta bantuan kepada Sultan Panai, tetapi Sultan Bungsu justru di bunuh Sultan Panai (Pemdasu, 1994). Situasi ini membuat Sultan Mustafa dari Kotapinang meminta bantuan kepada Belanda untuk menaklukkan Kesultanan Panai.

Pasca penaklukan Panai itu, intervensi Belanda masuk ke Labuhanbatu melalui pembentukan *onderafdeeling* (setingkat kecamatan). Berdasarkan *Besluit Gouvernement* (Keputusan Gubernur) no. 2 tahun 1867 tanggal 30 November 1867 dibentuk *afdeeling* (kabupaten) Asahan yang terdiri dari 3 *onderafdeeling* yakni: i) *onderafdeeling* Batubara dengan ibukota Labuhanruku, ii) *onderafdeeling* Asahan dengan ibukota Tanjungbalai dan iii) *onderafdeeling* Labuhanbatu dengan ibukota Kampung Labuhanbatu. Ketiga *onderafdeeling* ini menjadi satu kesatuan *afdeeling* Asahan serta menjadi wilayah Residen Sumatera Timur yang berkedudukan

di Bengkalis, Riau. Tiap *onderafdeeling* dikepalai seorang *controleur* (wedana) atau setara camat dan *afdeeling* dikepalai seorang *Asisten Residen* (bupati) yang tunduk kepada Residen (gubernur) di Bengkalis.

Taklaknya keempat kesultanan di Labuhanbatu, kemudian Belanda mengikat keempat kesultanan yang takluk lewat perjanjian (*verklaring*). *Korte verklaring* (pernyataan singkat) dilakukan dengan Bilah dan Panai, sedangkan *Lange Verklaring* (pernyataan panjang) dilakukan dengan Kota Pinang dan Kualuh. Walaupun sudah menjadi *vazal* Belanda, tetapi kedudukan penguasa lokal keempat kesultanan itu tetap diakui sepanjang tidak melawan kepada Belanda. Keempat kesultanan itu dibentuk menjadi *Zelfbestuur* (pemerintahan swapraja) yang tunduk pada Pemerintah Kolonial.

Setiap kesultanan yang ada, dibentuk menjadi satu distrik yang dikepalai *districhoefd* (kepala distrik) yang dipilih dari keluarga kesultanan yang tunduk kepada *controleur*. Kepala distrik sekaligus menjabat sebagai Ketua Kerapatan kecil yang berfungsi untuk memutus perkara setiap kawula kesultanan. Selain itu, guna membantu Kepala Distrik, maka dibentuk *Kerani* yang merangkap sebagai *Ajunotie* atau jaksa. Kecuali itu, juga terdapat 4 kepala upas yang bertugas membantu sultan dalam menjalankan roda pemerintahan bagi kawulanya. Keseluruhan birokrat terkecuali jabatan *controleur* diisi orang pribumi (*inlander*) terutama dari keluarga bangsawan. Mereka ini sekaligus menjadi pegawai pemerintahan Belanda (*binnenland bestuur*) atau pamong praja kolonial yang mendapat gaji serta fasilitas dari Pemerintah Kolonial.

Seperti disebut Sinar (1984), pada tahun 1906, sewaktu J. Ballot menjadi Residen Sumatra Timur yang berkedudukan di Medan, dilakukan perubahan terhadap perjanjian *Lange Verklaring* antara Belanda dengan kesultanan Langkat, Asahan, Deli dan Siak yang bertujuan untuk mengubah status penguasa lokal (sultan) menjadi jajahan. Kemudian, sejak tahun 1917, hak-hak sultan dikurangi seperti mengutip pajak *pancong alas*, *tapak bawang* dan *barang larangan* (Pemda Tanjung Balai, 1982). Dengan demikian, tampak bahwa peran kesultanan di Labuhanbatu telah berkurang sejalan dengan pembentukan sistem pemerintahan kolonial yang diterapkan Belanda.

Menurut Sinar (2006), *controleur* Labuhanbatu pertama kali berkedudukan di kampung Labuhanbatu. Kemudian, pada tahun 1895 dipindahkan ke Labuhanbilik. Selanjutnya, pada tahun 1924 dipindahkan ke Merbau dan tahun 1928 dipindahkan ke Aek Kota Baru. Pada akhirnya, di tahun 1932 dipindahkan ke Rantau Prapat sejalan dengan perkembangan dan pertumbuhan yang pesat. Di daerah yang disebut terakhir ini *controleur* Labuhanbatu menjalankan roda pemerintahan kolonialnya hingga tahun 1942 pada saat invasi Jepang ke Indonesia.

Sewaktu pendudukan kolonial, Labuhanbatu menjadi kawasan perkebunan Sumatera Timur. Di kawasan ini, pada mulanya dikembangkan karet (*havea*) sejak tahun 1918 dan kemudian Kelapa Sawit (*oil palm*) sejak tahun 1924. Dua komoditas utama perkebunan di era kolonial ini menjadi salah satu faktor perkembangan Labuhanbatu yang cukup pesat. Faktor perkebunan ini juga menjadi alasan pembangunan sarana kereta api (DSM) dari Medan ke Rantau Prapat sejak 1925. Demikian pula kebutuhan tenaga kerja yang cukup tinggi di perkebunan menyebabkan sebagai besar orang Jawa, India dan Tionghoa di impor ke Labuhanbatu.

Di Rantau Prapat yang menjadi ibukota *onderafdeeling* Labuhanbatu cenderung dihuni pedagang Tionghoa serta bangsawan Melayu. Sementara orang Jawa cenderung berada di daerah-daerah perkebunan. Sementara itu, orang India dan imigran lokal lainnya seperti Minangkabau, Mandailing dan Padang Bolak mengambil posisi sebagai saudagar ataupun penyiara agama Islam. Namun, kedudukan mereka di era kolonial tidak begitu diperhitungkan karena sesungguhnya faktor ekonomi seperti dilakoni orang Tionghoa menjadi faktor utama yang diperhitungkan Pemerintah Kolonial.

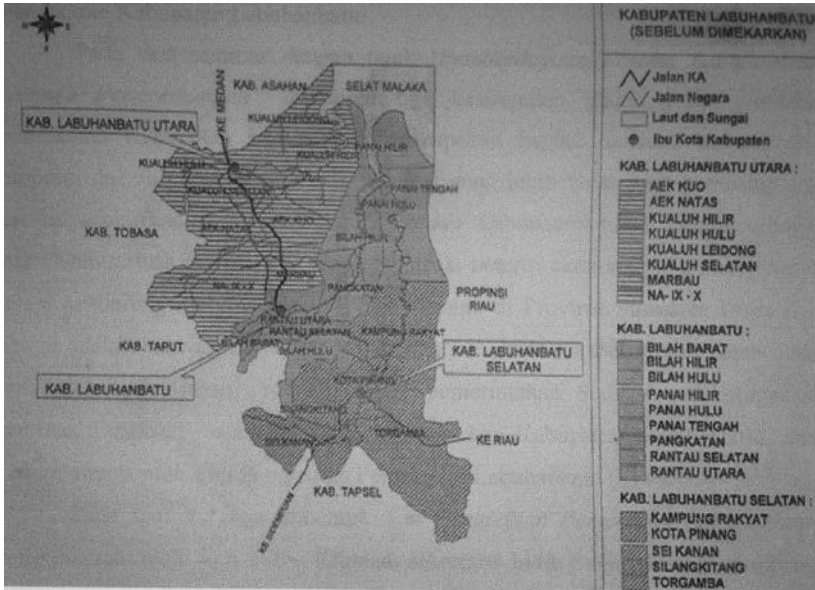
Pasca kemerdekaan Indonesia 1945, dibentuk Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) yang bertugas menyusun tata kelola dan pemerintahan daerah. Pada tanggal 17 Agustus 1945, dibentuk KNID Labuhanbatu guna merumuskan dan menentukan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Labuhanbatu. Kemudian, Komite Nasional Indonesia Daerah Keresidenan Sumatera Timur menetapkan Labuhanbatu sebagai salah satu daerah administratif setingkat Kabupaten di Sumatera Utara. Sejak 9 April 1946, Gose Gautama ditunjuk sebagai bupati Labuhanbatu yang membawahi 4

kewedanaan yakni: Kualuh Leidong, Kota Pinang, Bilah Hulu dan Panai.

Bubarnya *Negara Sumatera Timur (NST)* pada 13 Agustus 1950, maka pemerintahan di Sumatera Timur dijalankan *Panitia Persiapan Negara Kesatuan Sumatera Timur (PPNKST)* yang diketuai Sarimin Reksohadihardjo. Selanjutnya, untuk menjalankan tugas di Kabupaten Labuhanbatu, maka ditunjuk Djamaluddin Tambunan sebagai bupati. Selanjutnya, terbitnya Undang-undang no. 24 tahun 1956 tertanggal 7 Desember 1956, menetapkan Labuhanbatu sebagai salah satu daerah administratif otonom setingkat kabupaten di Provinsi Sumatera Utara. Pada saat itu, Kabupaten Labuhanbatu terdiri dari empat kewedanaan yang terdiri dari daerah-daerah kecamatan sebagai berikut: i) Kewedanaan Bilah Hulu terdiri dari kecamatan Bilah Hulu, Bilah Hilir, Merbau serta Nansambilan-Nansapuluh, ii) kewedanaan Panai yang terdiri dari kecamatan Panai Tengah dan Panai Hilir, iii) kewedanaan Kota Pinang terdiri dari kecamatan Kota Pinang, Kampung rakyat dan Sungai Kanan, serta iv) kewedanaan Kualuh Leidong terdiri dari kecamatan Kualuh Hulu, Kualuh Hilir dan Aek Natas. Adapun ibukota Kabupaten Labuhanbatu sejak tahun 1956 tetap berada di Rantauprapat.

Kabupaten Labuhanbatu berbatas dengan Kabupaten Asahan dan Selat Malaka di utara, Kabupten Tapanuli Selatan di selatan, Provinsi Riau di timur dan Kabupaten Toba Samosir dan Tapanuli Utara di sebelah barat. Pada tahun 2007, Kabupaten Labuhanbatu terdiri dari 22 kecamatan, 209 desa, dan 33 kelurahan. Sedangkan luas wilayahnya mencapai 922.318 hektar atau sama dengan 9.223,18 Km². Jumlah populasinya mencapai 851.061 jiwa (BPS Labuhanbatu, 2007). Sebaran demografi berdasarkan etnisitas di Kabupaten Labuhanbatu menurut BPS tahun 2007 adalah sebagai berikut: i) Jawa sebesar 48,43 persen, ii) Melayu sebesar 19,81 persen, iii) Mandailing dan Padangbolak sebesar 18,85 persen, iv) Toba sebesar 10,18 persen, dan v) etnik lainnya seperti Minangkabau, Aceh, India, Tionghoa sebesar 2,73 persen. Demikian halnya dengan sebaran agama populasi adalah sebagai berikut: i) islam sebesar 86,50 persen, ii) Protestan sebesar 10,13 persen, iii) Katolik sebesar 1,74 persen, iv) Budha sebesar 1,61 persen dan v) Hindu sebesar 0,02 persen.

Peta 7. Kabupaten Labuhanbatu pra-pemekaran



Sumber: Bappeda, 2015

Adapun komoditas utama Kabupaten Labuhanbatu adalah Kelapa Sawit dan Karet. Kedua komoditas ini berikut industri pengolahannya berkontribusi sebesar 70 persen pendapatan Domestik Regional Bruto. Luas kedua komoditas perkebunan ini di Labuhanbatu mencapai 424.180 hektar atau setara 46% dari total luas kabupaten. Keduanya diperinci menjadi: seluas 292.649 hektar lahan kelapa sawit dan seluas 118.779 hektar lahan karet. Dua komoditas perkebunan ini menjadi andalan Kabupaten Labuhanbatu yang diharapkan menjadi sumber kesejahteraan maupun basis fundamental pendapatan daerah.

Sejalan dengan Reformasi tahun 1998, dengan wacana otonomi daerah maka Labuhanbatu dimungkinkan untuk Pemekaran Wilayah. Terbitnya Undang-undang nomor 22 dan nomor 23 Tahun 2008 tentang Pemekaran Kabupaten Labuhanbatu pada akhirnya membagi daerah itu menjadi 3 kabupaten yakni: i) Kabupaten Labuhanbatu (induk), ii) Kabupaten Labuhanbatu Utara, dan iii) Kabupaten

Labuhanbatu Selatan. Pada saat ini, Kabupaten Labuhanbatu (induk) tetap beribukota di Rantau Prapat, sedangkan ibukota Kabupaten Labuhanbatu Selatan berkedudukan di Kota Pinang dan ibukota Kabupaten Labuhanbatu Utara berkedudukan di Aek Kanopan.

C. Memudarnya Melayu di Labuhanbatu

Suatu hal yang tidak bisa dipungkiri bahwa, *natives* di Labuhanbatu pada waktu kunjungan Anderson (1971) tahun 1823 adalah Malay dan Batak. *Natives* ini ditemui Anderson di Sei Kualuh, Bilah dan Panai. Melayu disebut bermukim di pesisir sementara 'Batak' dikatakan berasal dari Gunungtua (*Tumbesi*) dan *Padambola* (Padangbolak). Sementara itu, di Asahan sebagaimana disebut Anderson terdapat *natives* yang disebut '*Batak Pardimbanan*'. Masyarakat ini menurut Perret (2010) adalah kesatuan atau kolektifitas masyarakat yang sangat akrab dengan '*demban*' atau '*sirih*'. Menurut Perret (2010), konsep '*Batak Pardimbanan*' sebagaimana pertama kali disebut Anderson tahun 1823 adalah kolektifitas masyarakat yang menunjukkan kesamaan kultur yakni tradisi menyirih (makan sirih).

Menurut Anderson (1971), walaupun masyarakat ini telah Islam tetapi tradisi kulturalnya berupa makan sirih tetap terbawa. Dengan demikian, pelekatan konsep '*Batak*' yang diartikan *pagan* dan *uncivilized* pada masyarakat yang makan sirih di pesisir (*coastal natives*) ini menunjuk pada tradisi kultural, dan bukan sebagai etnik apalagi telah menganut agama. Fenomena demikian, seperti disebut Cunningham (1958) adalah awal mula terbentuknya Melayu yang disebut memiliki kesatuan identitas seperti berbahasa Melayu, beradat resam Melayu dan beragama Islam. '*Batak Pardimbanan*' merupakan wilayah budaya (*culture region*) dari percampuran etnik yakni Toba dan Simalungun yang karena menganut agama Islam kemudian lebih mengaku sebagai Melayu.

Kenyataan yang tidak bisa dipungkiri bahwa, sebagian daerah-daerah seperti Asahan, Kisaran maupun Batubara termasuk wilayah kultural Simalungun. Hal ini telah dicatat pada laporan-laporan kolonial seperti Van Dijk (1894), Van Anrooij (2014), Kroesen (1897) maupun seperti dicatat ulang penulis Damanik (2017; 2018). Demikian pula bahwa orang Toba (Anderson mencatatnya dengan

ejaan 'Tubba') di Asahan seperti di Bandar Pulou berasal dari pedalaman (*inland*) di Tapanuli yang mendarat di Selat Malaka melalui Sungai Asahan. Seperti dicatat Modigliani (1892) bahwa Sungai Asahan adalah pelimpahan air Danau Toba yang sepanjang sungai dimaksud telah dilaluinya pada tahun 1892 (Situmorang, 2014; Damanik, 2016). Karena itu, sangat mungkin orang *Tubba* (Toba) datang berdagang ke muara sungai Asahan di Selat Malaka guna mempertukarkan komoditas lokal seperti beras, rotan, kemenyan dan lain-lain dengan komoditas terutama *bajoos* (baju), garam, maupun opium.

Perjumpaan masyarakat lokal ini di muara sungai yang menjadi pertemuan dagang (dalam bahasa Simalungun disebut '*bandar*') dengan pedagang asing (*foreign traders*) sangat memungkinkan tukar menukar kultur termasuk menganut agama Islam. Percampuran masyarakat terutama Toba dan Simalungun di '*bandar*' ini melahirkan masyarakat kosmopolit yang kemudian mengaku dirinya Melayu karena sudah menganut agama Islam. Setidaknya, sebutan 'Melayu' dan 'Batak' ini perlu diketahui bahwa kedua konsep ini adalah ciptaan etnograf asing guna membedakan masyarakat yang bermukim di pegunungan (*inland natives*) dan bermukim di pesisir (*coastal natives*). Demikian pula pembedaan itu dilakukan merujuk pada sistem kepercayaan yang dianut yakni masih *pagan* (Batak) atau sudah beragama Islam yakni Melayu (Damanik, 2017). Jadi, konsep *Batak Pardimbanan* lebih menunjuk pada semacam daerah 'kosmopolit' yang mencampurkan setiap usul etnik menjadi satu kesatuan komunitas (masyarakat) sebagai anggotanya.

Identitas masyarakat kosmopolit ini tidak permanen (abadi) tetapi cenderung fluktuatif. Kenyataan masyarakat di Asahan, Kisaran dan Labura dewasa ini memperlihatkan fenomena yang menarik. Jika sejak kemerdekaan mereka cenderung mengaku diri menjadi Melayu, tetapi sejak era Reformasi justru menarik diri dari ke-Melayu-annya dengan merujuk atribut-atribut asalnya yaitu Toba atau Simalungun. Jika dahulu mereka menyamakan marga (*clan*), tapi sekarang bermunculan klan-klan di belakang namanya. Demikian pula, mereka mencoba 'berbahasa' Toba dan Simalungun walaupun harus terbata-bata karena sudah cenderung lama tidak dipergunakan.

Pada umumnya, masuknya agama islam di Labuhanbatu tidak dapat dipisahkan dari perkembangan islam di Batubara dan Asahan maupun Mandailing dan Padangbolak. Merujuk pada catatan Anderson (1971) disebut bahwa masyarakat di Asahan, Kisaran, *Kampungbalai* (Tanjung Balai), Pasir Mandogei, Bandar Pulou dan Labuhanbatu (Sei Kualuh, Panai dan Bilah) pada lawatannya tahun 1823 telah menganut agama Islam (*Mussulmen*). Demikian pula seperti disebut Dobbin (1983) bahwa Islam masuk ke Mandailing dari daerah Bondjol ketika serangan Padri menerobos masuk ke Airbangis dan seterusnya ke Natal, Mandailing, Padanglawas dan Angkola. Serangan Padri ke 'Tapanuli' ini berhasil mengkonversi *natives* di Mandailing sekitarnya menjadi penganut agama islam.

Catatan serupa bersumber dari Marsden (2008) pada lawatannya ke Sumatera tahun 1774. Berdasar catatan itu diketahui bahwa *natives* di daerah *Mandheling* (Mandailing), maupun Barus dan *Singkhel* (Singkil) di daerah *Pappak Deira* (Pakpak Dairi) sudah menganut agama Islam. Setidaknya, catatan arkeolog seperti Guillot (2002; 2009) dan Perret (2015) sudah menyebut bahwa Barus menjadi situs peradaban tertua di Sumatera Utara dan *archaeological remains* menunjukkan adanya tinggalan islam berupa 6 kompleks pemakaman islam di daerah itu. Dari daerah ini, islam berkembang masuk ke pedalaman hingga ke *Padambola* (Padangbolak) dan seterusnya ke Labuhanbatu. Cerita-cerita (*folktale*) asal usul masyarakat di Labuhanbatu menjadi petunjuk tentang diaspora *natives* itu hingga pembentukan sistem monarhi di Labuhanbatu.

Demikian halnya pertemuan *natives* di pesisir timur Sumatra dengan saudagar-saudagar Arab lambat laun berhasil mengkonversi *natives*-nya menjadi penganut agama Islam. Tetapi, sayangnya bukti-bukti arkeologis penyebaran islam di pesisir timur Sumatra terutama di daerah Labuhanbatu, Asahan, Tanjung Balai termasuk di Kisaran maupun Batubara hingga sejauh ini belum dikaji secara komprehensif. Antropolog seperti Bruner (1982) menyebut pada bukunya: *Urbanization and Ethnic Identity in North Sumatera*, sebagai berikut:

The ethnic groups of Sumatra exposed to islamic religious acculturation appear to have lost more of their traditional adat than those influenced by Christianity. Moslem peoples not only

lack a strong regional adat but also share a common religious identity and many behavior patterns. The some Toba Batak in other areas of Sumatra become converted to Islam, dropped their Batak clan names, learned to speak Malay and identified themselves as coastal Malays.

Pada prinsipnya, sejumlah etnik Toba yang berhasil keluar dari Tapanuli Utara dan bermukim di pesisir timur Sumatra yakni Selat Malaka secara perlahan beralih menjadi Islam. Lambat laun, mereka yang masuk agama Islam ini meninggalkan identitas dan atribut kulturalnya dan belajar menjadi islam dan tinggal di pesisir. Dengan demikian dapat dipahami bahwa Melayu menjadi sebuah konsep yang membingungkan karena tidak jelas asal usul etniknya. Kebingungan itu terjadi massif pada era otonomi daerah dimana banyak orang-orang yang dahulu mengaku islam, tetapi kemudian menarik diri dari identitas ke-Melayu-annya, seperti diperlihatkan di daerah Batubara, Asahan, Kisaran maupun Aek Kanopan (Labuhanbatu Utara). Kenyataan ini menunjukkan bahwa ikatan etnik sebagai Melayu sangat rendah yang berdampak pada rendahnya loyalitas (*ethnic based solidarity*) dan kesadaran (*ethnic consciousness*) terhadap tatanan identitas ke-Melayu-an itu.

Labuhanbatu yang diklaim sebagai *homeland* (kampung halaman) orang Melayu semakin tergerus sejak tahun 1915. Pada saat itu, Labuhanbatu menjadi daerah perkebunan yang sejak tahun 1920 digabungkan menjadi *Cultuurgebied van Ooskust van Sumatera* (Perkebunan Pantai Timur Sumatera). Komoditas perkebunan seperti karet dan kelapa sawit menjadi andalan Labuhanbatu sejak era kolonial hingga dewasa ini. Namun ironisnya, perkebunan itu tidak memberikan kontribusi positif bagi orang Melayu di Labuhanbatu. Jika di Medan masih berdiri tegak identitas Melayu seperti istana Maimoon, Masjid Raya Alamshoem maupun Masjid Raya Al-Osmani, ataupun jika di Batubara masih terdapat di Istana Niat Lima Laras, maka tidak satupun identitas yang menunjuk pada kejayaan Melayu di Labuhanbatu.

Bukan hanya itu, secara populasi juga orang Melayu di Labuhanbatu menjadi marginal. Mereka menjadi minoritas ditengah serbuan Toba, Jawa dan Mandailing. Perkebunan yang dibuka sejak

tahun 1915 di Labuhanbatu berdampak pada lonjakan populasi yang pada awalnya berupa *coelie contract* seperti Jawa, India dan Tionghoa (Breman, 1997; Pelzer, 1988) Belakangan, sejalan dengan intensifnya perkebunan, maka sejumlah imigran lokal seperti Toba, Mandailing, Angkola, maupun Minangkabau memasuki Labuhanbatu. Lambat laun, populasi imigran lokal ini semakin besar dan menguasai tanah-tanah serta struktur pemerintahan di era kolonial dan pasca kolonial. Pasca kemerdekaan, sejumlah besar orang India dan Tionghoa keluar dari Labuhanbatu, sementara imigran lokal lainnya seperti Mandailing, Jawa, Toba, Angkola dan Minangkabau bertahan di Labuhanbatu. Walaupun sejumlah besar imigran seperti Jawa, China, dan India telah keluar dari Labuhanbatu, namun jumlah Melayu di daerah itu tidak sebanding dengan populasi imigran yang memilih menetap di daerah Labuhanbatu. Setidaknya, data-data demografi di tiga kabupaten di Labuhanbatu memperlihatkan bahwa orang Melayu telah menjadi minoritas.

Gerakan pada 3 Maret 1946 yang memusnahkan susunan feodal *zelfbestuur* menghantui *Natives* Melayu di Labuhanbatu. Tuduhan feodal, anti proklamasi dan antek-Belanda dialamatkan kepada mereka yang membuat diri mereka semakin terpojok (Reid, 1981). Stigma tersebut bukan hanya membuat Melayu Labuhanbatu yang terpojok tetapi juga Melayu di daerah lain seperti Asahan, Serdang, Deli dan Langkat. Persoalan dan kenyataan sama dihadapi orang Melayu di Sumatra Utara terutama yang terus dilekatkan pada atributnya pasca 3 Maret 1946. Akibatnya, tidak sedikit jumlahnya yang berupa keluar dari Melayu, baik karena menghindari disebut feodal ataupun karena memang terdapat asal usul etniknya seperti Karo, Simalungun ataupun Toba (Perret, 2010). Ditengah-tengah keterpurukan Melayu seperti itu di Labuhanbatu, Reformasi memberi jalan bagi pemekaran daerah. Dampaknya, Labuhanbatu dimekarkan menjadi tiga kabupaten dan tidak satupun Melayu mendominasi di ketiga daerah baik sebagai populasi, politisi, kepala daerah, pejabat daerah, maupun legislatif daerah. Bahkan, jika bukan karena pemekaran yang menonjolkan arsitektur Melayu pada setiap bangunan-bangunan pemerintah, maka nyaris saja Melayu 'terabaikan' di ketiga daerah di Labuhanbatu.

D. Memekarkan Labuhanbatu

Pemekaran daerah dapat terjadi dengan berbagai alasan, yaitu: i) alasan yuridis (legalitas) berupa peraturan perundang-undangan, ii) alasan formal di daerah, dan iii) alasan substansial daerah. Secara yuridis, pemekaran daerah dimungkinkan di Indonesia. Kemungkinan itu sejalan dengan terbitnya Undang-undang no. 22 Tahun 1999 *Junto* Undang-undang no. 34 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, ataupun terbitnya Undang-undang no. 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Daerah dan Pusat*, serta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia no. 129 tahun 2000 *Junto* Peraturan Pemerintah no. 74 tahun 2007 tentang *Pedoman Pemekaran Daerah*. Penerbitan sejumlah peraturan ataupun undang-undang diawal Reformasi itu menandai perbedaannya dengan Orde Baru (*new era*) sebelumnya yang sangat sentralistik, militeristik dan otoriter.

Alasan formal menjadi dasar umum pemekaran daerah di Indonesia, yaitu sebagai legal formal untuk menuntut pemekaran. Alasan formal ini tertuang seragam pada usulan pemekaran seperti: i) meningkatkan kesejahteraan masyarakat, ii) mempercepat pembangunan guna mengejar ketertinggalan, iii) memperpendek rentang kendali pemerintahan, dan iv) optimalisasi penatalayanan publik di daerah. Dengan alasan ini, seolah-olah ‘masyarakatlah’ yang menginginkan pemekaran dimaksud. Tetapi, apakah benar demikian?. Sedangkan alasan substansial ialah menyoal tentang adanya aspirasi rahasia (*secret aspiration*) ataupun agenda terselubung (*hidden agenda*) yang bersifat samar-samar bahkan nyaris tidak pernah terdengar pada rencana tuntutan memekarkan daerah. Kenyataan ini boleh jadi karena tokoh-tokoh pemekaran selalu mengatasnamakan ‘kepentingan dan kehendak rakyat’.

Menyoal alasan substansial ini, pemekaran daerah bukanlah aspirasi langsung dari *grassroot* tetapi cenderung keinginan kolektif eksekutif dan legislatif daerah setempat. Pada kaitan ini, pemekaran daerah memiliki relasi dengan kepentingan kelompok etnik (*ethnic group*), agama, marga (*clan*), genealogi dan sejarah asal usul ataupun memori kolonial di daerah dimaksud. Kenyataan seperti ini menjadi dasar direvisinya UU no. 22 tahun 1999 menjadi UU no. 32 tahun 2004 karena landasan yuridis yang pertama ini justru memacu spirit

kesukuan (*tribalism*). Pada pasal 76 UU no. 22 tahun 1999 misalnya disebut bahwa daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan, pensiun, peraturan daerah bernuansa primordialisme, isu putra daerah dan seterusnya. Pasal ini menjadi senjata ampuh guna memutasi atau bahkan membatasi hak-hak orang yang berasal dari luar daerah yang bersangkutan.

Suatu kenyataan yang tidak bisa dipungkiri di Indonesia adalah bahwa kondisi masyarakatnya adalah majemuk. Meminjam istilah Furnivall (2009) disebut dengan *plurall society* atau masyarakat majemuk. Demikian pula meminjam istilah Geertz (1981) disebut bahwa tatanan sosial masyarakat Indonesia adalah multi budaya (*multiculture*). Penulis Geertz sejalan dengan Jaspas (1961) yang menyebut bahwa terdapat 361-366 kelompok etnik dan budaya di Indonesia yang berbeda bila ditelusuri dari sistem bahasa, sistem adat istiadat, sistem agama dan kepercayaan, dan lain-lain. Karena itu, fakta ini tidak dapat diabaikan begitu saja di era otonomi daerah. Kebhinekaan itu adalah realitas sosial di Indonesia, dan karena itu otonomi daerah harus tetap mengacu pada *unity state* (negara kesatuan) atau *nation-state* dan bukan pada *ethnic state* (negara kesukuan).

Pilihan terhadap otonomi daerah pada era Reformasi memberikan peluang kepada daerah untuk mengatur dan menyelenggarakan pembangunan di daerah sesuai dengan skala kebutuhan mendesak di daerah itu. Kenyataan ini sejalan dengan era Orde Baru, dimana Pemerintah Pusat dianggap sebagai 'guru' yang lebih mengetahui situasi, kondisi, keadaan dan kebutuhan di daerah. Sementara itu, daerah hanya dianggap 'murid' yang harus diajari, diarahkan dan dibimbing atau bahkan disusui kepada arah kemajuan yang diharapkan. Pilihan terhadap sistem otonomi di Indonesia mencontoh sistem ketatanegaraan federalis di Amerika Serikat. Kenyataan ini menimbulkan beberapa persoalan fundamental di Indonesia yang sangat berbeda dengan kultur demokrasi yang mapan di Amerika Serikat. Pertanyaan yang tersisa adalah bagaimana mungkin sebuah model penyelenggaraan pemerintahan federal di Amerika Serikat di terapkan di negara kesatuan (*unity state*) seperti

Indonesia?. Namun, pilihan itu telah ditetapkan dan yang tersisa adalah menata sistem otonomi daerah itu dikemudian hari.

Pemekaran daerah di Indonesia yang sebermula sangat dimungkinkan di era Reformasi dianggap sebagai terobosan baru guna mempercepat pembangunan melalui peningkatan kualitas dan kemudahan memperoleh layanan kepada masyarakat. Pemekaran daerah juga ditengarai menjadi bagian dari upaya Pemerintah Daerah meningkatkan kemampuan dalam tema memperpendek rentang kendali pemerintahan sehingga meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintah dan tata kelola pembangunan. Karena itu, alasan rentang kendali yang relatif jauh berdampak pada ketidakmerataan kualitas layanan publik dan pembangunan ekonomi.

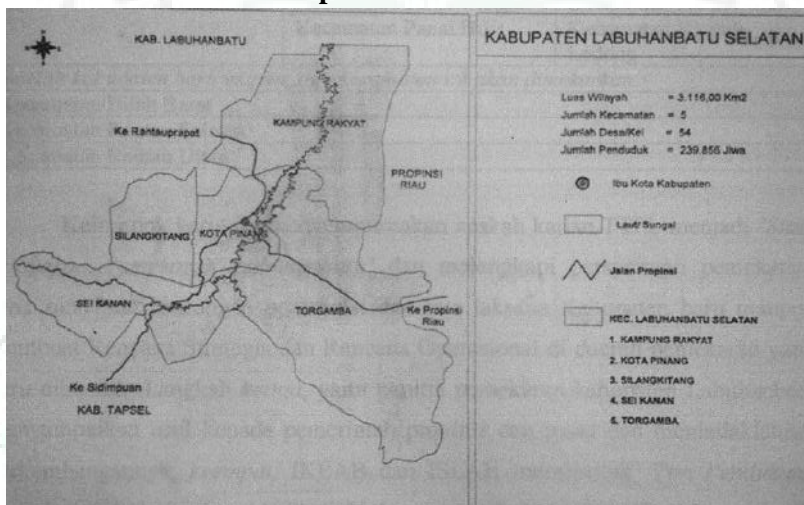
Pemekaran Kabupaten Labuhanbatu berjalan serius sejak tahun 2004 pada saat bupati Labuhanbatu menerbitkan Surat Keputusan (SK) no. 135/1174/PEM/2004 tentang Tim Pengkajian Pemekaran Labuhanbatu yang menyatakan kelayakan pemekaran Labuhanbatu menjadi tiga kabupaten. Hasil kajian diseminarkan pada 25 Februari 2005 di Rantau Prapat dan disetujui pada rapat paripurna DPRD Labuhanbatu. Selanjutnya, sejak Maret 2005, gaung pemekaran Labuhanbatu menjadi tiga kabupaten terus bergema. Momentum Februari 2005 adalah keseriusan eksekutif daerah untuk memekarkan Labuhanbatu setelah sebelumnya selalu *deadlock*.

Penting diketahui bahwa, keinginan memekarkan Labuhanbatu bermula sejak tahun 2002. Pada saat itu, terinspirasi pemekaran kabupaten lain, maka dibentuk tim pemekaran di Labuhanbatu. Guna merealisasi tujuan itu, pada Mei 2002 wacana pemekaran dilakukan *Ikatan Keluarga Labuhanbatu (IKLAB)* dan *Ikatan Sarjana Labuhanbatu (ISLAH)*. Asosiasi ini bersepakat membentuk Tim Pengkajian Pemekaran Labuhanbatu (TPPL) yang diketuai Jhon Tafbu Ritonga (seorang dosen di USU Medan). Tim ini melobi legislatif daerah untuk mengusulkan pemekaran kepada eksekutif melalui surat nomor 456 tanggal 11 Maret 2003, no 549 tanggal 23 Maret 2003 dan no. 896 tanggal 8 Mei 2003. Usul ini ditanggapi bupati pada Februari 2005. Kemudian hasil pengkajian lewat serangkaian pertemuan, rapat dan seminar di Labuhanbatu usul pemekaran diteruskan kepada Legislatif Sumatera Utara tanggal 12 Januari 2006. Kemudian, usul pemekaran juga disampaikan kepada

gubernur Sumatra Utara untuk diteruskan kepada Menteri Dalam Negeri dan DPR-RI di Jakarta.

Guna mendukung pemekaran Labuhanbatu, pada tanggal 14 Februari 2006 dibentuk *Panitia Pendukung Proses Percepatan Pemekaran Kabupaten Labuhanbatu (P5-KLB)* yang bertugas untuk mendesak, mempercepat dan menegaskan keinginan pemekaran daerah Labuhanbatu. Pada 4 Mei 2006, badan ini melakukan ekspos rencana pemekaran Labuhanbatu di gedung MPR-RI pasca kunjungan Komisi II DPR-RI ke lokasi pemekaran. Lewat kunjungan itu, akhirnya DPR-RI mengeluarkan 'Hak Inisiatif' bukan 'jalur formal' berupa diundangkannya pemekaran Labuhanbatu menjadi 3 kabupaten pada Selasa 24 Juni 2008 melalui Sidang Paripurna. Pasca sidang itu, diterbitkan UU nomor 22 dan nomor 23 Tahun 2008 tentang Pemekaran Kabupaten Labuhanbatu yaitu: i) Kabupaten Labuhanbatu (induk), ii) Kabupaten Labuhanbatu Utara, dan iii) Kabupaten Labuhanbatu Selatan.

Peta 8. Kabupaten Labuhanbatu Selatan

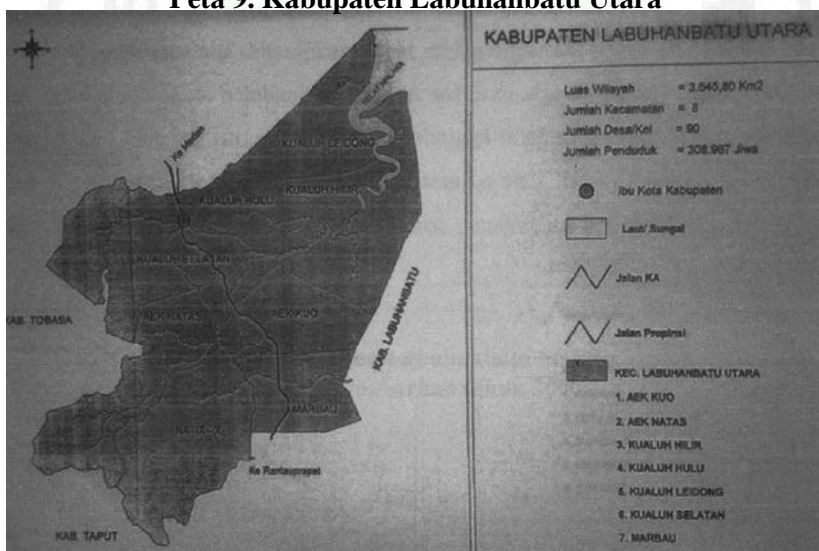


Sumber: Bappeda, 2015

Pembentukan tiga daerah administratif di Labuhanbatu membutuhkan waktu selama 5 tahun. Kenyataan ini terjadi karena

beberapa persoalan mendasar menyangkut syarat teknis seperti kunjungan tim teknis *Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD)* Departemen Dalam Negeri maupun pemenuhan terhadap anjuran PP no. 78 tahun 2007 tentang dukungan dari seluruh *Badan Perwakilan Desa (BPD)* dan Forum Kelurahan di kabupaten yang akan dimekarkan. Pada saat itu, Labuhanbatu membutuhkan 242 surat dukungan BPD dan 39 dukungan kelurahan. Hasil kajian DPOD Depdagri pada saat itu ‘meninjau ulang’ inisiatif DPR-RI terkait 12 pemekaran daerah di Indonesia termasuk Labuhanbatu di dalamnya.

Peta 9. Kabupaten Labuhanbatu Utara



Sumber: Bappeda, 2015

Selain itu, alotnya pembahasan pemekaran di internal legislatif dan eksekutif daerah menambah waktu proses pemekaran Labuhanbatu. Relasi antara legislatif dan eksekutif ‘bersitegang’ menyoal rencana pemekaran ini. Bupati Labuhanbatu ‘H.T. Milwan pada saat itu merasa gusar karena memiliki penilaian sendiri menyoal ketidaklayakan memekarkan labuhanbatu menjadi 3 kabupaten. Menurutnya, potensi sumberdaya alam, ekonomi dan

manusia di tiga kabupaten yang dimekarkan tidak merata sehingga rencana pemekaran itu diragukan dan semakin ‘memarginalkan’ pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.

Persoalan lain yang mengemuka pada saat pembahasan menyoal kecamatan-kecamatan yang dibagi lewat pemekaran Labuhanbatu. Pada beberapa pertemuan ‘tertutup’ turut dibahas (dikaji) tentang nasib orang Melayu di Labuhanbatu pasca dimekarkan. Orang Melayu adalah etnik tuan rumah (*ethnic host*) di Labuhanbatu dan etnik lainnya seperti Toba, Mandailing, Jawa, China, India (Tamil), Minangkabau, Padangbolak dan lain-lain adalah pendatang (*imigrant society*). Namun, tokoh-tokoh utama pemekaran di dominasi oleh Mandailing dan Padang Bolak pada rencana Labuhanbatu Selatan dan Toba Islam di rencana Labuhanbatu Utara. Sementara tokoh-tokoh Jawa dan Melayu kurang diperhitungkan pada struktur kepanitiaan pemekaran Labuhanbatu itu.

Deadlock-nya rencana pemekaran daerah sejak tahun 2003 cenderung mempersoalkan ‘tapal batas daerah’ yang notabene adalah ‘memisahkan etnik’ itu. Dampaknya merasuk hingga ke bupati sehingga menimbulkan keraguan terhadap ‘keabsahan’ rencana pemekaran Labuhanbatu. Komunikasi bupati dan legislatif sempat terhambat karena eksekutif kurang merespon legislatif. Akibatnya, legislatif mengultimatum eksekutif lewat 3 kali surat pemekaran dalam waktu kurang lebih 2 bulan. Kemudian eksekutif merespon ultimatum legislatif lewat penerbitan SK Tim Pengkajian yang seolah-olah tidak mengakui hasil kajian pemekaran terdahulu. Lewat SK bupati inilah kemudian, bupati merasa telah berjalan sesuai keabsahan pemekaran. Meskipun dalam keadaan ‘tertekan’ legislatif dan panitia pemekaran, akhirnya eksekutif ‘meloloskan’ keinginan pemekaran Labuhanbatu. Walaupun bersusah payah selama 5 tahun, akhirnya keinginan memekarkan Labuhanbatu terwujud pada tahun 2008 lewat hak inisiatif legislatif di Senayan, Jakarta.

E. Politik etnik pasca pemekaran

Kabupaten Labuhanbatu Utara (selanjutnya disebut *Labura*) memiliki luas wilayah 3.570,98 Km² dengan batas-batas wilayah sebagai berikut: sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Asahan dan Selat Malaka, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten

Tapanuli Selatan dan Kabupaten Padanglawas Utara, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Toba Samosir dan Kabupaten Tapanuli Utara serta sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Labuhanbatu. Hari jadi kabupaten ini ditetapkan sejalan dengan penerbitan Undang-undang no 32 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Labuhanbatu Utara tertanggal 24 Juni 2008.

Kecamatan yang bergabung ke kabupaten Labuhanbatu Utara terdiri dari delapan kecamatan yakni: Aek Kuo, Aek Natas, Kualuh Hulu, Kualuh Leidong, Kualuh Selatan, Kualuh Hilir, Merbau dan Nansambilan-nansapuluh. Sedangkan daerah keluarahan terdiri dari: Aek Kotabatu, Aek Kanopan Timur, Gunting Saga, Bandar Durian, Aek Kanopan, Merbau, Kampung Masjid dan Tanjung Leidong. Jumlah populasi Labura tahun 2010 menurut BPS Labura mencapai 323.740 jiwa yang tersebar di 8 kecamatan. Menurut Data Dukcapil Labura 2010 diperoleh informasi bahwa mayoritas populasi di Labura adalah etnik Toba, Jawa dan Melayu. Adapun persentasi komposisi demografi menurut etnik sebagai berikut: Toba sebesar 46,91 persen, Jawa sebesar 44,48 persen, Melayu sebesar 3,54 persen, Minangkabau sebesar 0,61 persen, Aceh sebesar 0,16 persen, Simalungun sebesar 1,50 persen serta etnik lain-lain sebesar 2,44 persen.

Sedangkan persentasi demografi berdasarkan agama dan kepercayaan yang dianut mencerminkan mayoritas populasi beragama Islam. Adapun persentasi agama di Labura adalah sebagai berikut: Islam sebesar 80,94 persen, Protestan sebesar 16,22 persen, Khatolik sebesar 2,66 persen, Hindu sebesar 0,65 persen dan Budha sebesar 0,08 persen. Di Labura, agama islam dominan di kecamatan Merbau (97,84%) dan Kualuh Hulu (80,92%). Sedangkan agama protestan terkonsentrasi di kecamatan Kualuh Hilir (31,09%) dan Aek Kuo (25,67%). Adapun bupati dan wakil bupati defenitif periode 2010-2015 yang terpilih lewat mekanisme pemilukada adalah Kharuddinsyah Sitorus dan Minan Pasaribu. Berdasarkan kajian Pohan (2015) disebut bahwa terjadi peningkatan kualitas yang cukup baik di Labura pasca pemekaran terhadap ekonomi masyarakat setempat. Indikator IPM yang dikaji memperlihatkan adanya peningkatan signifikan dari 72,08 tahun 2008 menjadi 74,14 tahun 2011 dan 74,92 tahun 2012.

Kabupaten Labuhanbatu Selatan (selanjutnya disebut *Labusel*) memiliki luas 3.596 Km² dan jumlah populasinya mencapai 250.173 jiwa (BPS Labusel, 2011). Adapun kecamatan yang tergabung ke wilayah ini adalah: i) kecamatan Kota Pinang, ii) kecamatan Torgamba, iii) kecamatan Sei Kanan, iv) kecamatan Silangkitang dan v) kecamatan Kampung Rakyat. Kabupaten ini terdiri dari 52 desa dan 2 kelurahan.

Adapun persentasi populasi berdasarkan etnik adalah sebagai berikut: Mandailing, Padangbolak sebesar 52,9 persen, Jawa sebesar 42,48 persen, Melayu sebesar 0,34 persen, Minangkabau sebesar 0,68 persen, Aceh sebesar 0,18 persen dan lainnya sebesar 4,03 persen. Keadaan populasi di Labusel menunjukkan bahwa Kota Pinang sebagai basis Melayu pada awalnya sudah berganti kepada populasi imigran. Pada saat ini, pendatang Mandailing, Padang Bolak dan Jawa lebih mendominasi di daerah itu. Kenyataan ini juga berdampak pada identitas Melayu di Labusel yang dahulu sangat dibanggakan mereka tetapi kini secara perlahan justru terdegradasi.

Sementara itu, dari segi agama maka populasi di Labusel mayoritas beragama islam sebesar 91 persen. Adapun penganut agama protestan mencapai 8,01 persen, Khatolik sebesar 0,82 persen, Buddha sebesar 0,13 persen dan Hindu sebesar 0,02 persen. Kecamatan Silangkitang menjadi basis pemukim islam terbesar yang mencapai 99,05 persen sementara kecamatan Torgamba menjadi basis pemukim Protestan terbesar yang mencapai 22,18 persen. Adapun penjabat bupati pertama di Labusel adalah R. Sabrina (15 Jan 2009-28 Aug 2010) dan Abd. Rajab Pasaribu (20 Aug 2010-10 Feb 2011). Kemudian, melalui mekanisme Pemilu di Labusel tahun 2011, terpilih pasangan Wildan Aswan Tanjung dan Maslin Pulungan sebagai Bupati dan Wakil Bupati defenitif periode 2011-2016.

Kabupaten Labuhanbatu (induk) beribukota di Rantau Prapat. Total luas wilayah mencapai 2.562,01 Km². Kabupaten ini berbatasan dengan Selat Malaka disebelah utara, Kabupaten Padanglawas Utara di sebelah selatan, Kabupaten Labuhanbatu Utara di sebelah barat dan Kabupaten Rokan Hilir di sebelah timur. Adapun populasinya pada tahun 2017 mencapai 472.215 jiwa yang tersebar pada 9 kecamatan yaitu: Panai Hilir, Panai Hulu, Panai Tengah, Bilah Hilir,

Pangkatan, Bilah Hulu, Bilah Barat, Rantau Utara dan Rantau Selatan.

Persentasi demografi berdasarkan agama pada tahun 2012 di Labuhanbatu didominasi oleh agama Islam sebesar 77,84 persen. Adapun persentasi agama Protestan mencapai 14,32 persen, Katolik sebesar 6,72 persen, Buddha sebesar 0,72 persen, Hindu sebesar 0,34 persen dan Konghucu sebesar 0,04 persen. Sedangkan berdasarkan etnik diperoleh informasi bahwa Jawa lebih mendominasi sebesar 39,3 persen. Adapun komposisi demografi berdasarkan etnik lainnya adalah Melayu sebesar 35,7 persen, Mandailing sebesar 8,5 persen, Toba sebesar 12,5 persen, Tionghoa sebesar 1,6 persen, Minangkabau 0,8 persen dan lain etnik lainnya sebesar 1,6 persen. Pada saat ini, bupati dan wakil bupati defenitif periode 2016-2021 adalah Pangonal Harahap dan Andi Suhaimi Dalimunthe.

Dari data-data demografi yang diperlihatkan pada tiga kabupaten di atas pasca pemekaran tahun 2008 bahwa Melayu tidak lagi dominan (mayoritas) di Labuhanbatu. Jikapun populasi Melayu dijumlahkan pada ketiga kabupaten dimaksud, jumlahnya tetap berada di bawah pendatang Jawa dan Toba (baik Islam, Protestan maupun Khatolik). Bahkan, tidak satupun Melayu menjadi dominan pada ketiga kabupaten di Labuhanbatu. Ironisnya lagi, orang Melayu bukan saja tersingkir dari segi jumlah populasi, tetapi juga dari kehidupan politik. Pada tahun 2017 misalnya, kepala daerah (bupati) di ketiga daerah berasal dari Mandailing/Padangbolak (Angkola) yakni Tanjung dan Harahap maupun Toba yakni Sitorus.

Kenyataan ini berdampak pada distribusi jabatan-jabatan struktural di bawah kekuasaan kepala daerah. Di Labura misalnya, etnik Melayu di jajaran eksekutif daerah (kepala dinas) hanya memperoleh 2 jabatan, tidak ada satupun orang Melayu yang menjadi camat, sementara menjadi Kepala Cabang Dinas (Kacabdis) orang Melayu menduduki 1 jabatan. Kenyataan ini berarti bahwa pejabat struktur di Labura yang berasal dari Melayu hanya mencapai 5,77 persen. Distribusi jabatan daerah cenderung dikuasai etnik Padangbolak (Angkola) sebesar 34, 61% atau 18 orang, Toba sebesar 25,0% atau 13 orang, Mandailing sebesar 15,39% atau 8 orang, Jawa sebesar 7, 65 persen atau 4 orang, dan lain-lain. Sedangkan dari 35 orang anggota DPRD Labura memperlihatkan dominasi etnik Toba

sebesar 48, 57 persen atau 17 orang, Karo sebesar 14, 29 persen atau 5 orang, Angkola sebesar 11, 43 persen atau 4 orang, Jawa dan Melayu sebesar 8,57 persen atau 3 orang, Mandailing sebesar 5,71 persen atau 2 orang dan Minangkabau sebesar 2, 86 persen atau 1 orang.

Data-data ini memperlihatkan bagaimana etnik Toba (baik Islam maupun Kristen) mendominasi di legislatif daerah Labura. Kenyataan ini selaras dengan data-data demografi terdahulu di Labura yang sekaligus menegaskan tentang mengental dan menguatnya politik aliran seperti disebut Liddle (1971) pada pemilihan legislatif. Sebagaimana ditegaskan Liddle (1971) bahwa pada situasi etnisitas yang beragam (bhineka) ditambah terbatasnya pemahaman politik maka politik aliran akan semakin menguat. Pemilihan dimaknai sebagai cara memilih satuan-satuan (partai politik dan tokoh-tokohnya) sesuai dengan aliran-aliran yang mencerminkan hubungan emosional dan primordial antara keduanya. Karena itu, jikapun etnik Toba lebih mendominasi di legislatif daerah tidaklah suatu keanehan karena populasi etnik ini cukup dominan di Labura.

Kenyataan ini berbeda ketika penentuan seorang pejabat bukan ditentukan lewat pemilihan (rakyat) tetapi justru oleh kepala daerah. Dalam hal ini, susunan pejabat daerah (kepala dinas, camat dan kacamardis) di Labura tidak didominasi oleh etnik Toba tetapi justru oleh etnik Padangbolak (Angkola). Sebaran pejabat daerah sebesar 18 orang berasal dari etnik Angkola dan hanya 13 orang yang berasal dari Toba. Walaupun Bupati berasal dari Toba-Islam, ia lebih mengamankan diri dengan cara memilih etnik Angkola sebagai pejabatnya dan kemudian disusul etnik Toba. Keadaan ini didasarkan pada kesatuan genealogis bahwa antara etnik Toba dan Angkola masih mengakui kesatuan asal usul dari Tapanuli Utara. Perbedaan antara Toba dan Angkola hanya merujuk pada agama bahwa Toba cenderung Protestan dan Angkola cenderung Islam. Namun, keduanya masih mengaku sebagai bagian dari 'Batak'. Setidaknya, dari setiap klan yang tercantum di belakang namanya dapat diidentifikasi asal usulnya yang memperlihatkan kesatuan *descendant* dan genealogis yakni dari Tapanuli bagian utara.

Jika di Labura susunan eksekutif merupakan perpaduan antara Toba dan Angkola, sedang legislatif didominasi Toba, maka keadaan ini berbeda dengan di Labusel. Di kabupaten ini, susunan eksekutif daerah lebih di dominasi etnik Mandailing karena bupati berasal dari Mandailing. Menjadi pejabat daerah adalah berdasarkan penunjukan kepala daerah, maka tidak mengherankan apabila pejabat daerah itu mencerminkan dominasi etnik Mandailing dan Jawa guna menghargai populasinya yang relatif tinggi. Demikian halnya di struktur DPRD Labusel maka anggota DPRD Labusel lebih didominasi ketiga etnik itu. Klan yang menempel di belakang nama-nama pejabat eksekutif dan legislatif di Labusel dapat dikenali asal usulnya yakni dari daerah Mandailing seperti Tanjung, Nasution, Daulay, Ritonga, Rambe dan lain-lain. Sementara klan dari Padangbolag adalah seperti Harahap, Pasaribu, Hasibuan, Dalimunthe, Pohan, Siregar dan lain-lain. Meskipun keduanya terlibat konflik menyoal pekuburan Sei Mati di Medan tahun 1922-1925 (Pelly, 2015), yakni penolakan antara ‘Batak dan bukan Batak’ maka etnik Mandailing lebih memilih sesama Mandailing.

Kenyataan di Labusel bertolak belakang dengan Labuhanbatu (induk). Di wilayah ini, kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih periode 2016-2021 berasal dari etnik Padangbolak (Angkola) yakni Harahap dan Dalimunthe. *Padahal* jumlah populasi Angkola di daerah ini relatif kecil. Namun, keterpilihannya sebagai kepala daerah dilakukan lewat saluran agama dan lobi politik ditingkat *grassroot*. Namun, walaupun kepala daerah berasal dari Angkola tetapi susunan pejabat daerah lebih mencerminkan kemajemukan. Terdapat perimbangan etnik pada pejabat daerah yang berasal dari Angkola, Jawa dan Melayu. Dapat dipahami bahwa, cara yang dilakukan kepala daerah terpilih dalam menyusun kabinetnya adalah melakukan *bargaining* terhadap pendukungnya yang bukan berasal dari Angkola. Karena itu, tidak mengherankan apabila dalam jumlah yang lebih besar, maka pejabat daerah di Labuhanbatu lebih mencerminkan etnik Jawa, dan Melayu kemudian Angkola.

Sementara pada keanggotaan DPRD Labuhanbatu menunjukkan kenyataan lain. Dari 45 anggota DPRD Labuhanbatu periode 2014-2019 cenderung dikuasai Angkola dan Toba. Kemudian disusul Jawa, Melayu dan Tionghoa. Walaupun Jawa dan Melayu sebagai

populasi terbanyak di Labuhanbatu, namun kenyataan itu bertolak belakang dengan keterpilihan mereka di dewan daerah. Justru, elit etnik yang naik menjadi anggota perlemen daerah di Labuhanbatu justru berasal dari luar etnik mayoritas. Situasi ini dapat dipahami akibat keberhasilan elit-elit etnik yang masuk melalui partai politik, dapat memengaruhi pemilih lintas etnik. Pada situasi seperti ini, penting dipahami bahwa etnik Melayu dan Jawa tidak mencerminkan loyalitas etnik yang tinggi seperti dimiliki etnik Mandailing, Angkola dan Toba. Mereka justru lebih mudah ‘mencair’ sesuai dengan ‘patron’ ataupun transaksionalisme (pragmatisme).

Dari pemaparan di atas diketahui bahwa, etnik Mandailing, Angkola dan Toba sangat mendominasi di jajaran eksekutif dan legislatif daerah di tiga kabupaten Labuhanbatu. Namun, ketiga etnik itu menunjukkan perbedaan pola perebutan jabatan eksekutif dan legislatif daerah. Di daerah yang didominasi oleh suatu etnik dan agama seperti Labusel, maka jabatan eksekutif dan legislatif mencerminkan representasi dari etnik dan agama yakni Mandailing dan Angkola yang Islam. Kenyataan ini berdampak pada saat penentuan jabatan-jabatan daerah seperti kepala dinas, camat ataupun kacabdis serta jabatan lainnya lebih berpola pada etnik dan agama Islam. Karena itu, hampir seluruh eksekutif dan jajarannya maupun legislatif berasal dari etnik dan agama yang sama. Walaupun terdapat etnik lain dan agama yang sama seperti Jawa dan Melayu, tetapi karena lebih mudah ‘mencair’ dimana loyalitas etniknya sangat longgar maka kesempatannya diambilalih etnik lain untuk mencapai kekuasaan politik dan pemerintahan. Karena itu, di Labusel karena cenderung memperlihatkan agama yang sama (Islam) maka perilaku politik yang menonjol lebih didasarkan pada etnik (*ethno politics*). Atas dasar kenyataan itu, maka tidak mengherankan apabila Labusel dewasa ini lebih memperlihatkan ‘kampungan Mandailing’ di perantaraan (*bona ni ranto*).

Kenyataan lain berbeda di Labura. Di daerah yang mayoritas populasinya terdiri dari Toba Kristen dan Islam menunjukkan perilaku politik yang berbeda. Di daerah ini, perilaku politik yang lebih menonjol adalah politik agama daripada politik etnik. Namun demikian, tidak serta merta diseragamkan pada kontestasi eksekutif dan legislatif daerah. Dampak daripada populasi mayoritas yakni

Toba (Islam dan Kristen) maka kontestasi kepala daerah dapat lebih dari satu pasangan calon yang berasal dari etnik yang sama yakni Toba. Keterpilihan tetap pada etnik Toba Islam sebagai kepala daerah. Namun, pada kontestasi anggota DPRD, fenomena politik aliran semakin nyata. Keanggotaan parlemen daerah di Labura di dominasi etnik Toba baik yang Islam dan Kristen. Tingginya keterpilihan etnik Toba di Labura tentu saja tidak membutuhkan komentar yang banyak karena kesetiaan mereka pada etnik dan agamanya cukup tinggi. Karena itu, meskipun tidak dapat dikatakan sebagai suatu 'kewajaran' tetapi paling tidak kenyataan pemilihan DPRD di Labura dapat diamini sebagai suatu kenyataan politik aliran.

Kenyataan lebih menarik terjadi pada penentuan pejabat daerah seperti kepala dinas, camat, kacabdis maupun jabatan lainnya. Walaupun kepala daerah berasal dari Toba Islam, tetapi tidak lantas pejabat daerah berasal dari Toba Islam ataupun Kristen. Tampaknya bupati lebih hati-hati guna menentukan kabinetnya. Ia justru lebih memilih orang Angkola kemudian dikombinasikan dengan Toba Islam dan Kristen untuk menududuki jabatan daerah. Pada satu sisi, bupati lebih memosisikan diri pada pengabaian 'politik etnik' (*tribalism*) dengan memilih orang Angkola sebagai pejabatnya. Pilihan itu dilakukan dengan tetap mengacu bahwa orang Angkola dan Toba masih memiliki keterikatan genealogis dan asal usul yakni dari Tapanuli Utara. Jadi, dengan memilih orang-orang dari Angkola, tentu saja tidak menimbulkan resistensi yang kuat bagi pemerintahannya karena jaringan kekerabatan masih menumbuh diantara mereka. Karena itu, walaupun sepertinya bupati lebih mempertimbangkan agama yang sama yakni sesama Islam, tetapi pada kenyataannya ia tetap mengedepankan etniknya yakni 'Toba' dan 'Toba diaspora' yakni Angkola.

Kasus yang kontras berbeda dengan kedua kabupaten itu terjadi di Labuhanbatu (induk). Di daerah ini, perilaku politik eksekutif terlihat memadukan kedua kekuatan politik yakni agama dan etnik. Kepala daerah sadar betul bahwa dirinya tidak berasal dari etnik dominan (mayoritas) di Labuhanbatu. Karenanya, ia justru menentukan dan menetapkan pejabat daerah cenderung berasal dari luar etniknya terutama Melayu yang berimbang dengan Jawa, Angkola dan Toba.

Sebagai etnik minoritas di Labuhanbatu yakni Angkola, maka kepala daerah tidak serta merta menunjuk pejabat daerah dari etniknya. Hal ini dilakukan guna menghindari resistensi yang tinggi pada pemerintahannya. Sementara itu, pada perebutan keanggotaan parlemen daerah (DPRD), terlihat dominasi Angkola dan Toba. Kemudian terdapat anggota DPRD yang berasal dari Melayu dan Jawa sebagai etnik mayoritas di Labuhanbatu. Dalam jumlah kecil, terdapat orang Tionghoa sebagai anggota DPRD karena adanya dalam jumlah relatif orang Tionghoa menguasai perdagangan di Rantauprapat. Tidak hanya itu, orang Tionghoa (Islam) juga sudah pernah mencalonkan diri sebagai kepala daerah (wakil bupati) pada periode sebelumnya.

Di Labuhanbatu (induk) perilaku politik pemerintahan lebih menunjuk pada azas keseimbangan atas representasi etnik yang ada di daerah itu. Kenyataan seperti ini lebih dimungkinkan pada semacam 'bargaining politik' yang telah mendukung kepala daerah. Karena itu, walaupun kepala daerah berasal dari etnik minoritas tidak menjadi halangan bagi mereka untuk meraih posisi sebagai kepala daerah. Hal ini menunjuk pada lebih 'elegans'nya demokratisasi di Labuhanbatu daripada dua kabupaten lainnya di Labuhanbatu. Disamping itu, cara-cara penentuan pejabat daerah seperti di Labuhanbatu lebih didasarkan pada orientasi keseimbangan keterwakilan etnik pada kabinet daerah yang juga terjadi pada pemilihan parlemen daerah. Hal mana ditunjuk kenyataan bahwa walaupun Angkola dan Toba cenderung minoritas dibanding Jawa dan Melayu, tetapi kedua etnik itu dapat mendominasi di parlemen daerah.

Seyogianya, pemekaran wilayah bertujuan untuk prioritas pada hal-hal positif yakni kesejahteraan dan pembangunan, bukan untuk mendapatkan wilayah kepemimpinan baru yang terpisah-pisah berdasarkan primordialisme (Nordholt, 2007; Agustino, 2009; Irtanto, 2008; Sahlan dan Marwan, 2012). Pemerintah daerah bertanggungjawab terhadap lima hal yakni: i) membantu mengembangkan nilai-nilai dan keterampilan berdemokrasi dikalangan warganya, ii) meningkatkan akuntabilitas dan pertanggungjawaban kepada berbagai kepentingan daerah, iii) tersedianya saluran dan akses terhadap kelompok-kelompok yang

secara historis termarginalkan, iv) terwujudnya *checks and balance* di dalam kekuasaan, dan v) adanya kesempatan bagi partai-partai atau faksi-faksi untuk melakukan oposisi di dalam kekuasaan politik. Sebagaimana diketahui bahwa, demokratisasi di daerah mustahil terjadi tanpa adanya pemerintahan daerah yang demokratis. Karena itu, dibutuhkan budaya politik (*political culture*) yang elegans yang menurut Diamond (1994) mencakup nilai-nilai tentang *moderation, cooperation, bargaining* dan *accomodation*. Keempat nilai ini menurut Diamond (1994) sangat penting terhadap konsolidasi dan transisi menuju kehidupan demokrasi yang lebih baik.

Pelaksanaan demokratisasi di daerah tiba pada pelembagaan baru melalui Pemilukada yang berlaku sejak 1 Mei 2005. Menurut Marijan (2010) kelembagaan ini bertujuan untuk mereduksi secara luas adanya ‘pembajakan kekuasaan’ yang dilakukan partai politik yang memiliki kursi di DPRD. Kelembagaan ini juga diharapkan mampu merekrut kepala daerah yang memiliki akuntabilitas tinggi kepada masyarakat. Menurut Sahlan dan Marwan (2012), kelembagaan seperti pemilukada adalah mekanisme untuk mencari orang yang memiliki kapasitas manajerial skala besar, integritas tinggi dan kemampuan berkomunikasi dengan masyarakat. Demikian halnya Agustino (2009) menyebut bahwa pemilukada sangat penting sebagai kelembagaan terutama untuk: i) mewujudkan penguatan dan pemberdayaan demokrasi di tingkat lokal, ii) mewujudkan akuntabilitas pemerintahan lokal, iii) *checks and balance* antar lembaga-lembaga negara di daerah, dan iv) peningkatan kualitas kesadaran politik masyarakat sebagai keberterwakilan kualitas partisipasi masyarakat.

F. Penutup

Adapun kebaruaran pada naskah ini adalah sebagai berikut: *pertama*, pembentukan tiga kabupaten di Labuhanbatu lebih didasarkan pada pertimbangan etnisitas. Pertimbangan ini didasarkan pada komposisi populasi yang dikemudian hari berdampak pada pemilihan eksekutif dan legislatif daerah. Pada kenyataannya, etnik Mandailing menjadikan Labusel sebagai kampung halaman (*bona ni ranto*), sedangkan etnik Toba Islam menjadikan Labura sebagai kampung halaman keduanya. Sementara itu, etnik Jawa dan Melayu

yang seharusnya mendominasi di Labuhanbatu (induk), meski tersisih di jabatan eksekutif dan legislatif daerah memperlihatkan mencairnya politik etnik di kawasan itu, *kedua* perilaku politik pemerintahan cenderung memperlihatkan kombinasi antara politik etnik dan agama. Kenyataan ini dipilih guna menjamin tidak adanya resistensi bagi penyelenggaraan pemerintahan yang dilakoni kepala daerah, dan *ketiga* bahwa pemilihan anggota parlemen daerah (DPPRD) di tiga kabupaten di Labuhanbatu menegaskan tentang peran politik aliran. Hal dimaksud adalah bahwa relasi-relasi etnik dan agama menjadi parameter utama guna memilih calon legislatif daerah.

Dengan demikian, fenomena etnik di tiga kabupaten di Labuhanbatu menguatkan pernyataan Geertz (1963) tentang primordialisme. Sebagaimana Geertz menyebut bahwa pada negar-negara atau masyarakat yang majemuk ditambah tingkat pemahaman politik dan demokrasinya yang masih rendah, maka ikatan-ikatan primordial akan merasuk ke setiap aktifitas sosial termasuk politik. Karena itu, politik etnik sebagaimana yang tampak di tiga kabupaten di Labuhanbatu ini menunjuk pada peneguhan kembali thesis Geertz tentang primordialisme itu.

BAB IX

SEDO HANAMI, TAPI HANIMA!

Memekarkan Simalungun dari luar

Gagasan pemekaran kabupaten Simalungun muncul dari luar etnik Simalungun. Tokoh-tokoh Simalungun yang umumnya didudukkan sebagai ketua-ketua pada rencana pemekaran ini adalah dimanfaatkan sedemikian rupa guna mereduksi anggapan bahwa pemekaran itu diprakarsai oleh orang luar. Karena itu, rencana pemekaran yang digulirkan sejak tahun 1998 ini hingga kini tidak kunjung mekar. Bukan kami tapi kalian (sedo hanami, tapi hanima) yang menginginkan pemekaran ini.

A. Pendahuluan

Kabupaten Simalungun di Provinsi Sumatera Utara tidak lepas dari wacana Pemekaran Daerah. Wacana pemekaran kabupaten ini bergulir sejak tahun 2000 pada saat Jhon Hugo Silalahi menjabat sebagai Bupati Simalungun (2000-2005). Pada saat itu, Kabupaten Simalungun akan dimekarkan menjadi dua kabupaten yakni Kabupaten Simalungun (induk) dan Kabupaten Simalungun *Hataran*⁵⁶. Namun, hingga tahun 2018 pemekaran kabupaten itu tak kunjung mekar. Demikian pula wacana pemekaran ini sering menjadi ‘jualan’ politik pada saat Pemilihan Kepala Daerah (pilkada). Tersebut seperti Jhon Hugo Silalahi (petahana bupati) berniat maju pada periode kedua. Namun, wacana yang diusung Jhon Hugo Silalahi itu dalam kampanye politiknya tidak mampu meraih simpati dari masyarakat pemilih. Diapun kandas dan gagal menjadi bupati periode kedua di Simalungun.

⁵⁶Konsep ‘*hataran*’ dalam bahasa Simalungun menunjuk pada arah mata angin yakni ‘timur’. Jadi, rencana kabupaten yang ingin dibentuk yakni ‘*Simalungun Hataran*’ adalah administrasi Simalungun yang terletak di sebelah timur kabupaten induknya. Jika ditelisik lebih dalam, maka rencana kabupaten ini sebagian besar berada di lokasi eks Kerajaan Tanoh Djawa dan sekitarnya yang pada era monarchi Simalungun sebelum 3 Maret 1946 menjadi *zelfbestuur* (swapraja) Kerajaan Tanoh Djawa dari klan Sinaga.

Pilkada tahun 2005 itu dimenangkan Dzulkarnain Damanik untuk masa periode 2005-2010. Pada tahun 2010, petahana bupati berniat melanjutkan ke periode kedua (2010-2015). Diapun menjadikan pemekaran Simalungun menjadi salah satu agenda komunikasi politiknya. Pada saat itu, seorang penantang baru turun gunung dari Jakarta ke Simalungun yakni J.R. Saragih. Pada saat itu, sang penantang disebut memiliki kedekatan dengan sejumlah ‘orang kuat’ (*strongman*) di Jakarta, disebut pula eks Pasukan Pengawal Presiden (Paspampres) berpangkat Letnan Kolonel (Letkol), dikenal kaya karena memiliki sejumlah rumah sakit, memiliki helikopter sebagai moda transportasinya, maupun disebut cendekia karena menempelkan sejumlah gelar akademik di namanya.

Dzulkarnain Damanik yang berasal dari Pamatang Bandar menjual tema pemekaran Simalungun sebagai salah satu komunikasi politiknya. Namun, jualan politik Dzulkarnain Damanik tidak mampu meraih suara minimal untuk dapat lolos ke periode kedua. Pada saat itu, pasangan J.R. Saragih dengan Nuriaty Damanik yang berasal dari Pamatang Sidamanik terpilih menjadi bupati Simalungun periode (2010-2015). Pada waktu bersamaan, J.R. Saragih pun menyatakan pernyataannya tidak akan menandatangani usulan pemekaran Simalungun.

Tahun 2015, J.R. Saragih berniat meneruskan kepemimpinannya ke periode kedua sebagai bupati Simalungun (2016-2021). Pada saat itu, ia berpasangan dengan Amran Sinaga dari Pamatang Tanoh Jawa, Simalungun. Sedangkan wakilnya pada periode pertama yakni Nuriaty Damanik menjadi salah satu penantangannya. Pada Pilkada 2016, sejumlah persoalan menghantui bupati petahana mulai dari calon wakilnya yang terjerat kasus, maupun persoalan keabsahan ijazah SMA yang dipersoalkan pasangan lainnya. Menempuh berbagai langkah-langkah hukum, pada akhirnya J.R. Saragih dapat lolos menjadi bupati Simalungun pada periode. Pada pilkada yang diikuti 4 pasangan calon (paslon) tahun 2016 itu, wacana pemekaran Simalungun mencuat deras ke permukaan yang bukan saja dari petahana tetapi juga dari kontestan lainnya yang berasal dari Pardagangan Simalungun.

Sebagaimana diketahui, Kabupaten Simalungun pada periode kedua kepemimpinan Djabanten Damanik (1995-2000) sebagai

bupati, kabupaten ini menjadi salah satu *pilot project* pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia. *Pilot project* tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan prototipe ataupun model penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia pada permulaan era Reformasi tahun 1998. Seperti disebut Nordholt (2007) bahwa Otonomi Daerah dimaksudkan paling tidak untuk mencapai lima hal dimana Pemerintah Daerah harus bertanggungjawab untuk: i) membantu mengembangkan nilai-nilai dan keterampilan berdemokrasi dikalangan warganya, ii) meningkatkan akuntabilitas dan pertanggungjawaban kepada berbagai kepentingan daerah, iii) tersedianya saluran dan akses terhadap kelompok-kelompok yang secara historis termarginalkan, iv) terwujudnya *checks and balance* di dalam kekuasaan, dan v) adanya kesempatan bagi partai-partai atau faksi-faksi untuk melakukan oposisi di dalam kekuasaan politik.

Di internal orang Simalungun sendiri, terdapat pro dan kontra menyoal rencana pemekaran Kabupaten Simalungun. Pro dan kontra bermunculan dari sejumlah tokoh termasuk institusi sosial dikalangan Simalungun. *Partuha Maujana Simalungun* (paguyuban cerdas pandai sekaligus pengetua adat Simalungun) memberikan reaksi yang tidak setuju sama sekali terhadap rencana itu. Polentyo Girsang maupun Darwan Madja Purba termasuk ketua umum PMS yang tidak setuju terhadap rencana dimaksud. Kemudian, sikap ambigu muncul dari J.R. Saragih yang sejak tahun pertama periode pertama kepemimpinannya sebagai bupati Simalungun juga terpilih sebagai ketua PMS. Beberapa institusi sosial lainnya seperti *Himpunan Mahasiswa dan Pemuda Simalungun* (Himapsi) juga memberikan reaksi yang tidak setuju. Hal lainnya tampak dari respon individu yang antipati terhadap pemekaran Simalungun seperti Kurpan Sinaga dan lain-lain. Namun demikian, terdapat sejumlah tokoh individu Simalungun yang memberikan sinyal kesetujuan terhadap rencana pemekaran Simalungun. Tersebut diantaranya seperti Marim Purba, Sarmedi Purba, Makmur Sinaga, Lio Djariah Damanik, Iskandar Sinaga, Rizal E.P. Saragih, Resman H. Saragih dan sejumlah tokoh lainnya.

Alasan mereka cukup beragam. Bagi kelompok yang tidak setuju terhadap pemekaran memberikan alasan seperti: i) pemekaran akan berdampak pada semakin mengecilnya wilayah administrasi

Simalungun, ii) pemekaran akan berdampak negatif terhadap kabupaten induknya terutama menyoal PAD, iii) identitas Simalungun di daerah hasil pemekaran akan menghilang karena populasinya mayoritas dihuni oleh imigran Toba dan Jawa, iv) orang Simalungun di daerah hasil pemekaran tidak akan mampu mengimbangi merebut kedudukan sebagai penguasa karena populasinya lebih sedikit dibanding pemukim imigran. Sementara itu, dari kelompok yang pro pemekaran memberikan alasan seperti: i) pemekaran memperkecil *span of control* yang berdampak pada *span of management* tidak ubahnya seperti alasan formal pemekaran dimanapun di Indonesia, dan ii) pemekaran berdampak pada akselerasi pembangunan teritorial di kabupaten induk maupun kabupaten hasil pemekaran, serta iii) munculnya kompetisi yang berdampak pada kualitas layanan publik di kedua daerah, baik induk maupun hasil pemekaran.

Pertanyaan kemudian adalah: faktor apa yang membuat kegagalan wacana pemekaran kabupaten Simalungun itu?. Patut dicatat bahwa wacana pemekaran Kabupaten Simalungun adalah yang pertama di Sumatera Utara. Sungguhpun demikian, Kabupaten Toba Samosir adalah daerah pemekaran pertama yang terbentuk di Sumatera Utara yang dimekarkan dari Kabupaten Tapanuli Utara.

B. Uraian ringkas kewilayahan Simalungun

Pada berbagai manuskrip kuno tentang Simalungun, tidak ditemukan satupun manuskrip yang menuliskan tentang konsep 'Simalungun'. Sejumlah manuskrip yang dimiliki Simalungun cenderung mengisahkan tentang asal muasal kesatuan (kolektifitas) masyarakatnya dan bukan sebagai kelompok etnik (*ethnic group*). Tersebut manuskrip seperti *Parpandangan Na Bolag*, *Partiga-tiga Sihapunjung*, *Parmongmong Bandar Sahuda*, *Malasori*, yang mengisahkan tentang berdirinya organisasi sosial politik bernegara bercorak *chiefdom*. Demikian pula terdapat *folktale* tentang asal usul Purba Tambak, Purba Pakpak, Purba Girsang maupun *Turi-turian Ni Ompung Nai Horsik* dan lain-lain yang seluruhnya merujuk ke pantai barat Sumatra utara terutama Barus di wilayah *suak* Boang pada

etnik Pakpak⁵⁷. Kaburnya tentang asal muasal konsep Simalungun, sama kaburnya dengan istilah 'Batak' dan 'Melayu' yang diciptakan para etnograf asing sejak abad ke-15 (Damanik, 2017).

Namun demikian, sejumlah penulis Simalungun seperti terangkum pada prosiding *Seminar Kebudayaan Simalungun se-Indonesia Pertama tahun 1964*, disimpulkan bahwa konsep Simalungun berasal dari karakter geografi Simalungun pada era Kerajaan Nagur yang masih sepi (*simou*) dan lengang (*lungun*)⁵⁸. Simpulan ini terus diulang dan diikuti sejumlah penulis-penulis Simalungun berikutnya dalam disertasi, tesis atau karya ilmiah mereka. Walaupun demikian, kami tetap menolak asumsi itu karena sebetulnya di era Kerajaan Nagur (abad 12-17 masehi) dipastikan masih lengang atau sepi. Alasan kami adalah bahwa konsep Simalungun sebagaimana disimpulkan pada seminar tahun 1964 bertolak belakang dengan penulisan nama Simalungun di era kolonial seperti *Simeloengen* (Tideman, 1922; Tichelman, 1937; Vorhoeve, 1938; Kroesen, 1889) maupun *Si Baloengoensche* (Van Dijk, 1894; van Anrooij, 2014) dan lain-lain.

⁵⁷Jika merujuk Perret (2010) disebut bahwa hingga sejauh ini, peradaban tertua di Sumatera Utara terdapat di Barus (pantai barat Sumatera Utara). Situs Barus adalah warisan Hindu berupa temuan Prasasti Tamil bertahun 1025 masehi atau abad 11. Lihat K.A. Nilakanta Sastri. 1978. *South India and Southeast Asia*. Mysore: Getha Book. Kemudian, pada abad ke-16, situs ini dikuasai Islam terbukti dari tinggalan arkeologi berupa nisan di enam kompleks pemakaman Islam di Barus. Lihat Claude Guillot (eds.). 2002. *Lobutua: Sejarah Awal Barus*. Jakarta: EFEO-Jakarta, Puslit Arkenas dan Obor Indonesia. Karena itu, sangat mungkin jika jalur masuk diaspora masyarakat di Sumatera Utara berasal dari Barus, pantai Barat Sumatra Utara. Sementara itu, peradaban tertua di pantai timur seperti Kota Rentang, Kota China, Pantai Boga, Benteng Putri Hijau justru berusia lebih muda yakni pada abad 13 masehi. Lihat Daniel Perret. 2010. *Kolonialisme dan Etnisitas: Batak dan Melayu di Sumatra Timur Laut*. Jakarta: Kepustakaan Popular Gramedia dan EFEO-Jakarta.

⁵⁸Lihat Juandaha Raya P. Dasuha (ed.). 2012. *Peradapan Simalungun: Intisari Seminar Kebudayaan Simalungun se-Indonesia Pertama tahun 1964*. Pematangsiantar: Komite Penerbitan Buku-buku Simalungun (KBPS).

Penelusuran kami pada berbagai catatan prakolonial tiba pada catatan Ma Huan (1970) pada pelayaran kedua ekspedisi admiral Zheng He menjelajahi Asia tahun 1417 masehi. Juru tulis Zheng He ini mencatat sebagai berikut:

Bertolak dari Malaka, dengan mengambil arah baratdaya di bawah angin buritan dan berlayar selama lima hari lima malam, maka sampailah di suatu kampung pantai yang disebut dengan *'Ba-lu-man*.

Konsep *Ba-lu-man* yang dicatat Ma Huan memiliki kemiripan dengan konsep *Ma-lu-man* yang kemungkinan besar maksudnya adalah 'Simalungun' yang wilayahnya berbatas langsung dengan Selat Malaka. Kuat dugaan bahwa *Ba-Lu-Man* yang dimaksud Ma Huan adalah masyarakat (*Na-kuerh* atau *Ja-Kur*) di *Su-men-ta-la* (Sumatra). Kenyataan ini diamini Groenoweldt (1964) bahwa Kerajaan Nagur adalah 'Kerajaan Batak' yang berlokasi di pantai Selat Malaka. Jika merujuk catatan Pires (1944) maupun Reid (2009) disebut bahwa masyarakat '*Batas*' tahun 1515 terletak di pantai timur Sumatra yang berhadapan dengan Selat Malaka. Jadi, asumsi kami bahwa meskipun masih membutuhkan penelusuran lebih lanjut, tetapi *Ba-Lu-Man* yang disebut Ma Huan adalah orang Simalungun pada abad ke-15 M.

Berdasar referensi Anderson (1971) pada lawatannya ke pesisir timur (*Eastcoast*) Sumatra tahun 1823 dicatat kesatuan kolektif masyarakat di pesisir timur Sumatra bernama 'Simalungun' yaitu '*Semilongan*' dan '*Semalongan*'. Masyarakat ini disebut berada di timur (*Kataran* atau *Hataran*) Batubara dan memiliki organisasi sosial bernegara (*principal state*) bernama *Semilongan*. Anderson (1971) mencatat sebagai berikut:

the *Battas* in the interior of Batubara are of the tribe *Kataran* and the principal state is *Semilongan*. They be prevailed upon to devote themselves either to agriculture or commerce, except sufficient only to keep them from absolute want and starvation.

Selanjutnya, Anderson (1971) mencatat bahwa wilayah *Principal State Semilongan* ini berbatas dengan Deli, Serdang, Bedagei dan Asahan. Organisasi sosialnya saling terpisah di bawah seorang Raja

yang masih tergolong keluarga (Loeb, 2013), berbicara dengan dialek yang beragam, serta memiliki cara dan kebiasaan yang berbeda. Tampaknya, kondisi geografinya berdampak pada populasinya yang beragam. Anderson menyebut sebagai berikut:

Semalongan [Simalungun] the principal states are Seantar [Siantar], Silow [Silou], Tanah Jawa [Tanoh Jawa], Purba, Rajah [Raya], Nagasaribu, Muntopanei [Panei], Pagar Tengah [Pagar Tongah], Ria Mahriat [Marihat], Bundar [Bandar], Krian Usang [kemungkinan Raya Usang],...All independent states under separate rajahs, many of them speaking different dialects and of various habits and manners. All these states are inland of Delli, Sirdang, Bedagei, and Assahan. The country throughout is represented to very populous.

Konsep '*principal state*' seperti ditegaskan Anderson ini mengacu pada sistem bernegara yakni monarhi. Hal ini juga telah dicatat Loeb. Sejalan dengan pembukaan perkebunan di Deli sejak 17 Juli 1863, maka wilayah Simalungun tidak luput dari rencana kolonial untuk menaklukkannya. Sepanjang tahun 1865-1866, sejumlah orang Eropa seperti dicatat Tideman (1922) telah menginjakkan kakinya di Simalungun. Tersebut diantaranya seperti van den Bor dan De Scheemaker yang mengunjungi Tanah Jawa di Batubara Hulu (*Boven Batubara*). Kemudian, Tideman (1922) juga mencatat kunjungan Baron van Horn dari Amerika Serikat ke Siantar guna membuat kontrak konsesi tanah. Pada tahun 1885, *controleur* Batubara H.A. van Anrooij menulis surat ke *Batavia* agar Simalungun dapat diintervensi.

Menurut catatan Schadee (1918; 1919) Van Anrooij tahun 1885 melakukan kunjungan ke Simalungun Hulu yakni Siantar dan Tanah Jawa untuk menawarkan kesepakatan konsesi tanah. Sementara itu, Kroesen tahun 1888 menggantikan Van Anrooij sebagai *controleur* Batubara. Pada tahun 1889, *controleur* ini berhasil mendekati Sang Nauluh Damanik untuk membuat kesepakatan (*verklaring*) namun dua tahun kemudian ditolaknya kembali. Di wilayah lainnya seperti Sipituhuta, Silimahuta dan Purba dikunjungi Hagen tahun 1883. Demikian pula tahun 1892, Van Bevervoorde mengunjungi Nagasaribu dan menemukan kebiasaan *natives* mengonsumsi opium.

Wilayah Simalungun secara resmi tunduk kepada Belanda sejak tahun 1907. Pada saat itu, pernyataan tunduk berupa *Korte Verklaring* ditandatangani oleh ketujuh raja (penguasa lokal) berikut 26 Kepala *Partuanon* (Pemimpin Desa Induk) di Simalungun. Hapusnya kemerdekaan raja-raja Simalungun sejalan dengan pemakzulan Sang Nauluh Damanik sebagai penguasa di Siantar (Damanik dan Dasuha, 2015). Sejak saat itu, wilayah Simalungun menjadi basis perkebunan Sumatra Timur (*cultuurgebied van Sumatra Ooskust*) dengan komoditas seperti teh, karet, kelapa sawit dan serat (*agave*).

Sejak tahun 1906, adalah Westenberg yang merumuskan, menentukan dan menata wilayah administrasi Simalungun. Pada saat itu, Westenberg menentukan wilayah *afdeeling* Simalungun berdasarkan tujuh wilayah kerajaan Simalungun dengan mengeluarkan Sipituhuta ke Karo, Dolog Marlawan dan Sipispis ke Bedagei, Bangun Purba ke Serdang, Indrapura ke Batubara maupun Tanjung Kasau ke Asahan (Damanik, 2018). Pembentukan wilayah administrasi yakni *afdeeling* Simalungun didasarkan pada benteng alam dan budaya sebagai pemisahannya. Sejak penetapan itu, akhirnya wilayah administrasi yang dikenal dengan *afdeeling* (kabupaten) Simalungun dewasa ini berbeda dengan wilayah budaya (*culture region*) Simalungun itu sendiri. Pada saat itu, *afdeeling* Simalungun terdiri dari 7 wilayah kerajaan yang dibagi atas 16 distrik dan setiap distrik terdiri dari beberapa *partuanon* (desa induk) yang membawahi beberapa *nagori* (kampung). Adapun wilayah administratif Simalungun pasca penandatanganan *Korte Verklaring* ialah sebagai berikut di bawah ini:

Tabel 10. Wilayah *afdeling* Simalungun, 1907

Kerajaan	Batas wilayah	Distrik
Siantar	Batubara dan Asahan (timur), Panei (barat), Panei dan Raya (utara) dan Tanah Jawa (Selatan)	Siantar, Bandar dan Sidamanik
Tanoh Jawa	Asahan (timur), Siantar (barat dan utara), Tapanuli utara (selatan)	Tanoh Jawa, Bosar Maligas, Jorlang Hataran, Dolog

		Panribuan dan Girsang Sipanganbolon
Panei	Siantar (timur), Raya (barat), Deli Serdang (utara) Sidamanik dan Danau Toba (selatan)	Panei, Dolog Batunanggar
Raya	Panei (timur), Purba (barat), Deliserdang (utara), dan Siantar dan Panei (Selatan)	Raya, Raya Kahean
Dolog Silou	Raya (timur), Karo (barat), Deliserdang (Utara) dan Silimahuta (selatan)	Dolog Silou, Dolog Kahean
Purba	Raya (timur), Silimahuta (barat), Dolog Silou (utara) dan Danau Toba (selatan)	Purba
Silimahuta	Purba (timur), Tanah Karo (barat), Dolog Silou (utara) dan Danau Toba (selatan)	Silimahuta

Pada tahun 1917, kerajaan Siantar klan Damanik yang menjadi sentra administrasi perkebunan di Simalungun dikeluarkan dari *afdeeling* Simalungun dan statusnya ditingkatnya menjadi *Gemeente* (Kotapraja). Pada saat itu, izin pengambilalihan tanah Kerajaan Siantar menjadi lahan *gemeente* diberikan Raja Siantar yakni Riah Kadim Waldemar Damanik (1916-1923). Penetapan itu dikukuhkan lewat *besluit* (ketetapan) Gubernur Jenderal Hindia Belanda J. Van Limburg Stirum yang dicatat dalam Lembaran Negara (*Staatsblad*) Nomor 285 tanggal 27 Juni 1917. Dalam *besluit* itu diputuskan bahwa nama daerah otonomi itu bernama Kota Pematangsiantar (*Gemeente* Pematangsiantar) dalam lingkup wilayah pemerintahan Sumatera Timur berkedudukan di Pematangsiantar.

Pasca Revolusi 1946, maka pada tanggal 9 April 1946, Gubernur Sumatra yakni Mohammad Hasan mengeluarkan keputusan berupa

penghapusan pemerintah militer di Sumatera Timur serta mengembalikannya menjadi pemerintahan sipil. Keputusan lain adalah dihapuskannya sistem pemerintahan swapraja (kerajaan) dan sebagaimana gantinya disusun sistem pemerintahan yang baru seperti yang berlaku di pulau Jawa. Pada saat itu, Keresidenan Sumatera Timur dibagi menjadi 6 (enam) kabupaten termasuk Kabupaten Simalungun. Pada saat itu, Madja Purba dipercaya menjadi bupati Simalungun merangkap walikota Siantar.

Pasca pembubaran Negara Sumatera Timur pada 13 Agustus 1950, wilayah Provinsi Sumatera Utara masih menggabungkan Aceh dan Tapanuli. Karena itu, Provinsi Sumatera Utara sejak September 1950 terdiri dari 12 Kabupaten, 1 Kota Besar dan 4 kota kategori B sebagaimana disebut sebelumnya. Di dalam wilayah ini termasuk Kabupaten Simalungun dan Kotamadya Pematangsiantar. Untuk mengukuhkan daerah otonom di Provinsi Sumatera Utara, maka Presiden Indonesia mengeluarkan Undang-undang Darurat No. 7 tahun 1956 tertanggal 14 November 1956 tentang *Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara*. Daerah otonom yang dibentuk adalah sejumlah 17 kabupaten. Demikian pula dikeluarkan Undang-undang Darurat No. 8 tahun 1956 tertanggal 14 November 1956 tentang *Pembentukan Daerah Otonom Kota Besar di Provinsi Sumatera Utara* yang menetapkan 4 Kota Besar yakni Medan, Siantar, Sibolga dan Kutaraja. Kedua undang-undang itu mulai berlaku sejak tanggal 24 Desember 1956 (Pemdasu, 1994). Penggabungan Aceh ke Sumatera Utara menimbulkan gejolak berupa penolakan Aceh bergabung dengan Sumatera Utara.

Gejolak ini terus mengemuka hingga tahun 1956. Pada tahun ini, dikeluarkan Undang-undang No 24 tahun 1956 tertanggal 7 Desember 1956 yang membentuk Aceh sebagai provinsi sendiri yang dilepaskan dari Provinsi Sumatera Utara. Sejak penerbitan UU No. 24 tahun 1956, maka wilayah yang disebut dengan Provinsi Sumatera Utara terdiri dari eks Keresiden Tapanuli dan eks Keresidenan Sumatera Timur yakni 10 kabupaten, 3 Kota Besar dan 3 Kota Kecil (Pemdasu, 1987) yang didalamnya terdapat kabupaten Simalungun dan Kota Pematangsiantar.

Wilayah administratif di atas menjadi patokan administratif Kabupaten Simalungun hingga tahun 1998. Hal mana ingin

ditegaskan bahwa, sejak tahun 1998 terjadi perubahan fundamental tentang ketatanegaraan Indonesia dari sistem sentralisme ke desentralisasi. Penerbitan UU No. 22 tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah* maupun UU No 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah* menjadi penanda kuat penyelenggaran desentralisasi yang disebut dengan Otonomi Daerah. Suatu hal nyata yang ditegaskan melalui Otonomi Daerah ini adalah terbukanya peluang *Pemekaran Daerah*. Keinginan memekarkan daerah Kabupaten Simalungun telah mencuat sejak tahun 2000, tetapi hingga tahun 2018 masih saja belum mekar.

C. Rencana memekarkan Simalungun

Sebagaimana disebut terdahulu bahwa rencana pemekaran Simalungun telah mencuat sejak tahun 2000 pada saat Jhon Hugo Silalahi sebagai bupati Simalungun. Pada saat itu, rencana pemekaran muncul dari pihak eksekutif daerah guna menerjemahkan tingginya permintaan pemekaran di berbagai daerah di Indonesia. Gagasan pemekaran Simalungun tahun 2000 tidak muncul dari orang Simalungun, tetapi justru terlahir dari pemukim imigran di Simalungun terutama etnik Toba dari dataran rendah Kabupaten Simalungun (*Simalungun lowland*). Sejumlah besar pemukim di *Simalungun lowland* adalah imigran Toba, China, India dan Jawa yang masuk ke wilayah ini sejak era perkebunan terutama pada tahun 1915 dikala perkebunan mulai menunjukkan hasilnya (Tideman, 1922). Jumlah pemukim imigran terutama Toba semakin besar jumlahnya pasca revolusi fisik atau perang kemerdekaan (Cunningham, 1958).

Pada saat gagasan itu mengkrystal, para pengagas pemekaran yakni orang Toba menunjuk Makmur Sinaga sebagai ketua *Badan Persiapan Pemekaran Kabupaten Simalungun* (BP2KS). Kemudian, badan ini membentuk institusi pendukung pemekaran yakni *Presidium Badan Persiapan Pemekaran Simalungun* (BPPS) yang di ketuai Lio Djamariah Damanik. Guna menyampaikan rencana pemekaran secara resmi kepada pemerintah, maka dibentuk *Panitia Pemekaran Simalungun* (PPS) yang diketuai Iskandar Sinaga. Tokoh ini berasal dari *Simalungun Lowland* sekaligus menjabat sebagai anggota Komisi-I, DPRD Simalungun.

Tugas utama BPPS yang diketuai Lio Djamariah Damanik adalah meraih dukungan dari masyarakat *Simalungun Lowland* maupun dari eksekutif dan legislatif Kabupaten Simalungun. Dalam pidato-pidatonya, kedua institusi ini mengklaim bahwa pembentukan kedua institusi ini murni guna merespon animo masyarakat di *Simalungun lowland* yang menginginkan pemekaran. Tentu saja, pernyataan yang berasal dari 'grassroot' (masyarakat akar rumput) dapat disangsikan kebenarannya. Panjaitan (2015) menulis sebagai berikut:

Meskipun sebagian besar anggota forum maupun badan yang dibentuk adalah orang-orang yang bermarga Toba, namun berdasarkan kesepakatan, yang dipilih menjadi ketua ialah orang-orang yang bermarga Simalungun. Strategi ini dianggap lebih tepat mengingat perjuangan pemekaran berada di *tanoh* Simalungun. Ketua presidium Badan Persiapan Pemekaran Simalungun (BPPS) ialah tokoh masyarakat dari wilayah Simalungun Bawah, bermarga Simalungun dan beragama Islam. Sementara ketua BP2KS yakni Makmur Sinaga ialah seorang tokoh Simalungun Bawah, bermarga Simalungun dan beragama Islam.

Jadi dapat dipahami bahwa, gagasan pemekaran Simalungun berasal dari sejumlah besar pemukim Toba di *Simalungun lowland*. Berhubung karena rencana pemekaran terletak di *Simalungun lowland* yang dominan beragama Islam, maka pemukim Toba menunjuk tokoh-tokoh Simalungun (bermarga Simalungun) dan beragama Islam sebagai ketua-ketua badan (institusi) pendukung pemekaran. Namun, pada struktur institusi itu sebagian besar diisi tokoh-tokoh beretnik Toba. Mereka ini seolah 'bersembunyi' dibalik agenda besar mereka untuk merongrong keutuhan wilayah Simalungun, sehingga bisa memainkan peranan politik mereka di *Simalungun Lowland*.

Berdasar pada adanya gagasan pemekaran itu, eksekutif daerah merespon rencana pemekaran dengan membentuk tim pengkajian pemekaran. Tim ini terdiri dari akademisi (Universitas Sumatera Utara), profesional maupun dari lingkungan pejabat kabupaten Simalungun. Tim pengkajian itu dipimpin Sengly J. Damanik (USU Medan) serta terdapat beberapa anggota pengkaji lainnya.

Penunjukan Sengly J. Damanik sebagai pemimpin tim pengkajian didasarkan pada agenda mereka bahwa setiap 'ketua' yang berkaitan dengan pemekaran harus berasal dari etnik Simalungun. Alasan lain adalah bahwa sosok dimaksud seorang akademisi bergelar profesor di Universitas Sumatera Utara. Pada struktur tim pengkajian ini, jumlah etnik Simalungun ternyata jauh lebih sedikit jika dibanding beretnik Toba dan Karo. Meskipun tujuan itu dapat dipahami untuk memperoleh hasil kajian 'seolah-olah' objektif, namun kenyataan ini menimbulkan pertanyaan bagi sejumlah besar institusi sosial dan tokoh Simalungun terkait rencana pemekaran itu. Sumber dana yang digunakan pada pengkajian ini berasal dari APBD Simalungun Tahun Anggaran 2002.

Hasil tim pengkaji berulang kali dibahas di kantor bupati Simalungun di Pematangsiantar maupun di kantor Majelis Ulama Indonesia (MUI) Simalungun yang dihadiri eksekutif daerah termasuk Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Hasil pembahasan disosialisasikan kepada masyarakat lewat diskusi-diskusi nonformal di daerah rencana pemekaran maupun media cetak. Pembahasan itu dilakukan cenderung 'tergesa-gesa' yang tampak seperti mengejar target yakni cepatnya realisasi pemekaran Simalungun. Melalui berbagai pembahasan dan pertemuan, *memang* rekomendasi kajian menyatakan bahwa berdasar studi kelayakan maka kabupaten Simalungun 'layak' dan 'pantas' dimekarkan. Simpulan itu menyertakan bahwa pemekaran dilakukan menjadi dua daerah yakni: i) kabupaten Simalungun (induk) dan, ii) kabupaten Simalungun Hataran (kabupaten pemekaran).

Argumen pemekaran beranjak dari alasan yuridis dimana perundangan-undangan di era Reformasi sangat memungkinkan melakukan pemekaran. Kemudian, argumen-argumen formal dijadikan penguat alasan yuridis, seperti: i) peningkatan layanan publik, ii) memperkecil *span of control* sehingga memaksimalkan *span of management*, dan iii) membuka peluang lapangan kerja, peningkatan basis ekonomi rakyat, maupun mengatur perimbangan keuangan guna pembangunan. Namun demikian, terdapat alasan ketiga yang terselubung, samar-samar dan jarang dibicarakan kepada masyarakat akar rumput, termasuk pembicaraan terbatas dikalangan pendukung pemekaran. Alasan dimaksud menyoal alasan substansial

yakni polarisasi (segmentasi) masyarakat berdasarkan sentimen primordial. Sudah sangat jelas bahwa keinginan memekarkan daerah Simalungun berasal dari sebagian besar etnik Toba yang bermukim di Simalungun. Mereka ini menginginkan wilayah politik (*political space*) diluar kampung halaman mereka (*bona pasogit*) yang mereka kelola sendiri. Karena tingginya populasi pemukim Toba di *Simalungun lowland*, maka mereka berkeinginan memekarkan daerah itu menjadi wilayah ‘Toba diaspora’ atau *bona ni ranto* (daerah rantau).

Hasil pengkajian pemekaran Simalungun berikut tapal batas (*maps*), jumlah kecamatan maupun populasi sudah terangkum pada usulan pemekaran Simalungun tahun 2002-2003. Pada pertengahan tahun 2003, sosialisasi pemekaran dilakukan di beberapa daerah utama di Kabupaten Simalungun seperti Pematangraya, Pematang Tanoh Djawa, Pardagangan, Pematang Bandar, Tigarunggu, maupun Saribudolog. Pada saat itu, ayah kami (ayah penulis maksudnya) termasuk salah satu yang diundang pada sosialisasi di Tigarunggu dan Saribudolog. Sepulang dari sosialisasi, kami (saya maksudnya) mendapatkan berkas-berkas sosialisasi yang berisi agenda pemekaran Simalungun. Pada saat itulah, saya mengetahui susunan struktur penggagas, ketua-ketua badan dan forum pendukung pemekaran serta panitia pengkaji pemekaran. Namun, sesungguhnya kami belum mengetahui apa-apa tentang rencana pemekaran Simalungun itu.

Rencana pemekaran kabupaten Simalungun pada periode kepemimpinan Jhon Hugo Silalahi (2000-2005) gagal terealisasi. Walaupun Jhon Hugo Silalahi telah mengemas dan menjadikan tema pemekaran sebagai agenda komunikasi politiknya menuju periode kedua, tetapi agenda itu tidak mampu menjadikan dirinya sebagai bupati Simalungun. Bupati Simalungun periode 2005-2010 adalah H.T. Dzulkarnain Damanik yang terpilih lewat Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkadasung) yang diberlakukan se-Indonesia sejak 1 Mei 2005⁵⁹. Bupati petahana yakni Jhon Hugo Silalahi

⁵⁹Menurut Marijan (2010) kelembagaan ini bertujuan untuk mereduksi secara luas adanya ‘pembajakan kekuasaan’ yang dilakukan partai politik yang memiliki kursi di DPRD. Karena itu, kelembagaan ini diharapkan mampu merekrut kepala daerah yang memiliki akuntabilitas tinggi kepada masyarakat. Lihat Kacung Marijan. 2010. *Sistem Politik di Indonesia:*

kembali menjalani sisa hidupnya sebagai seorang pengusaha seraya menunggu kesempatan yang masih tersisa.

Pada periode Dzulkarnain Damanik menjadi bupati Simalungun, agenda pemekaran sempat terhenti. Sehubungan masih adanya keinginan memekarkan Simalungun terutama elite pemekaran di era bupati sebelumnya, maka Dzulkarnain Damanik merespon keinginan itu pada tahun 2007 dengan menunjuk Sarmedy Purba sebagai *Panitia Pemekaran Simalungun*. Pada waktu Sarmedy Purba sebagai ketua Panitia Pemekaran Simalungun, anggota legislatif (DPRD) Simalungun di dominasi pro-pemekaran. Kenyataan ini berdampak pada mudahnya dana pemekaran ditampung di APBD. Dominasi pro-pemekaran di legislatif membuat langkah mereka leluasa memuluskan rencana pemekaran dengan membentuk *Panitia Khusus (Pansus)* pemekaran. Pansus ini diketuai Janter Sirait. Pada saat itu, hasil pengkajian pemekaran dari presidium pemekaran diserahkan dan dibahas diinternal DPRD Simalungun.

Pada rapat Paripurna DPRD Simalungun tanggal 21 November 2007, diperoleh kemufatan dan kesetujuan DPRD untuk memekarkan kabupaten Simalungun. Seluruh fraksi di legislatif yakni PDIP, Golkar, Kerakyatan, Demokrasi Plus dan Fraksi Nasional bahkan sudah menyetujui pemekaran Simalungun. Pada saat usulan itu diserahkan kepada eksekutif daerah, dalam hal ini Dzulkarnain Damanik (bupati) tidak merealisasikan usulan pemekaran yang sudah disetujui legislatif daerah. Salah satu alasan

Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Selanjutnya, menurut Sahlan dan Marwan (2012), kelembagaan pemilukada menjadin mekanisme mencari orang yang memiliki kapasitas manajerial skala besar, integritas tinggi dan kemampuan berkomunikasi dengan masyarakat. Lihat Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan. 2012. *Nasib Demokrasi di Negeri Barbar: Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung*. Yogyakarta: Thafa Media. Hal senada dikemukakan Agustino (2009) bahwa pemilukada sangat penting terutama untuk: i) mewujudkan penguatan dan pemberdayaan demokrasi di tingkat lokal, ii) mewujudkan akuntabilitas pemerintahan lokal, iii) *checks and balance* antar lembaga-lembaga negara di daerah, dan iv) peningkatan kualitas kesadaran politik masyarakat sebagai kebertampakan kualitas partisipasi masyarakat. Lihat Leo Agustino. 2009. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

eksekutif tidak merealisasikan pemekaran adalah karena ia sendiri tidak tulus memekarkan Simalungun walaupun mendukung rencana itu. Hingga tahun 2010, rencana pemekaran ini kandas (gagal). Tahun 2010 adalah tahun politik guna memilih eksekutif dan legislatif.

Incumbent (petahana) bupati yakni Dzul Karnain Damanik berniat maju ke periode kedua (2010-2015). Seorang petahana yakni ‘putra daerah’ Simalungun dari Hapoltakan, Pematangraya ‘turun gunung’ dengan semua atribut yang ditempelkan pada dirinya (kaya raya sehingga tidak mungkin korupsi, terdidik, eks Paspampres, dekat dengan Pemerintah Pusat sehingga mempermudah lobi politik dan anggaran). Penantang bupati ‘turun gunung’ ini tampil percaya diri yang lalu lalang dengan helikopternya. Ia berpasangan dengan Nuriaty Damanik, seorang politisi Simalungun dari Pamatang Sidamanik. Salah satu agenda politiknya turut menjadikan pemekaran sebagai komunikasi politiknya ke akar rumput. Penantang ini terpilih menjadi bupati Simalungun periode (2010-2015). Petahana yang tidak mendapat dukungan inipun kembali menjalani hari-hari tuanya sambil menunggu jika kesempatan masih terbuka bagi dirinya atau keluarga besarnya.

Pada era kepemimpinan J.R.Saragih, para penggagas, pendukung dan panitia pemekaran menagih janji politik eksekutif terpilih. Karena sudah menjadi janji politik, maka eksekutif merespon keinginan pro-pemekaran itu dengan membentuk Kordinator Persiapan Pemekaran Kabupaten Simalungun. Saat itu, Rizal E.P. Saragih yang menjabat sebagai Asisten Administrasi dan Umum Pemkab Simalungun ditunjuk sebagai ketua. Walaupun mencoba mengakomodasi keinginan pro-pemekaran, tetapi agenda ini tidak berjalan mulus. Terdapat berbagai masalah yang tidak dapat diakomodasi Pemerintah Simalungun terkait agenda pemekaran itu. Pada permulaan tahun 2014, ketua kordinator diganti dan dialihkan dari Rizal E.P. Saragih kepada Resman H. Saragih (pada saat itu menjabat sebagai Kepala Dinas Pendidikan Simalungun). Pergantian ini erat kaitannya dengan gejolak elit pro-pemekaran sekaligus menghadapi pemilu legislatif dan eksekutif tahun 2015. Karena itu, agenda pemekaran Simalungun pada periode kepemimpinan J.R.

Saragih gagal terealisasi dan tidak pernah diusulkan ke eksekutif dan legislatif di tingkat provinsi apalagi ke Pemerintah Pusat di Jakarta.

Tahun 2015 adalah tahun politik di Simalungun. Tahun itu menjadi penentuan bupati periode 2016-2021. Sang petahana berniat maju meneruskan ke periode kedua yang berpasangan dengan Amran Sinaga (Simalungun-Islam) dari *Simalungun lowland*. Dapat dipahami, pemilihan Amran Sinaga sebagai wakilnya didasarkan pada pertimbangan guna mendapatkan suara dari *voters* di *Simalungun Lowland* khususnya di eks Kerajaan Tanah Jawa. *Voters* ini sebagaimana diwacanakan kelompok pro-pemekaran adalah kelompok masyarakat yang menginginkan pemekaran. Penantang berat petahana pada tahun 2016 berasal dari Pardagangan, seorang Toba (Kristen) klan Siregar berpasangan dengan Irwansyah Damanik (seorang Simalungun-islam) dari Bandar. Penantang lainnya adalah Evra Damanik (putra Dzulkarnain Damanik-Islam) yang berpasangan dengan seorang Jawa-Islam. Demikian pula penantang lainnya adalah Nuriaty Damanik (eks wabup J.R. Saragih) yang berpasangan dengan klan Saragih (Kristen) dari Pamatangraya.

Penantang berat petahana yang datang dari Pardagangan (*Simalungun lowland*) adalah seorang pengusaha. Pada periode sebelumnya, saudara kandungnya menjadi turut menjadi salah satu penantang petahana Dzulkarnain Damanik tahun 2005. Pada tahun 2010, penantang dari Pardagangan ini *gorjoran* menjadikan pemekaran sebagai salah satu kampanye politiknya. Hal ini terutama untuk menarik simpati dari *voters* di *Simalungun lowland* yang menurut mereka telah diingkari hak politiknya melalui pemekaran. Hal senada juga dilakukan calon wakilnya klan Damanik dari Bandar yang diharapkan mendapat suara dari kelompok mereka.

Mungkin tahun politik 2016 di Simalungun adalah tahun terberat bagi petahana J.R. Saragih, mulai dari kasus yang menerpa calon wakilnya yang terjerat kasus hutan maupun kasus keabsahan ijazah SMA-nya yang menguak ke permukaan. Namun, berbagai lobi politik serta mekanisme hukum yang ditempuh Pasangan Calon (paslon) ini, pada akhirnya Paslon ini lolos menjadi eksekutif di Simalungun periode 2016-2021. Pada saat itu, J.R. Saragih tidak menjadikan agenda pemekaran dalam kampanye politiknya. Karena itu, para pengagas, pendukung dan panitia pemekaran Simalungun

tidak lagi ‘berteriak’ tentang usulan pemekaran Simalungun. Tampaknya, mereka harus mengurungkan niatnya seraya menunggu momentum yang tepat untuk kembali menyuarakan keinginan mereka yakni menyuarakan pemekaran kabupaten Simalungun.

Pada waktu J.R. Saragih berniat mencalonkan diri menjadi Gubernur Sumatera Utara periode 2018-2023, kelompok pro-pemekaran menyusun barisan kekuatan manakala J.R. Saragih terpilih menjadi gubernur. Perhitungan taktis kelompok pro-pemekaran ini adalah lebih mudah melakukan komunikasi politik pemekaran kepada Amran Sinaga bila menjadi bupati. Hitungannya kelompok ini sangat jelas bahwa Amran Sinaga bisa ‘dikondisikan’ menjadi bupati di daerah pemekaran bila pemekaran terealisasi. Ketika *Komisi Pemilihan Umum (KPU)* Sumatera Utara mencoret berkas pencalonan J.R. Saragih dan melimpahkan kasus pencoretan itu ke *Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)* Sumatera Utara, kelompok pro-pemekaran ini semakin bersuara.

Irwansyah Damanik salah seorang calon wakil bupati penantang J.R Saragih tahun 2016 dan juga pro-pemekaran membuka aib. Paslon Wabub yang berpasangan dengan Cabub klan Siregar ini menyebut bahwa mereka sudah menyuarakan ketidaksyahan ijajah SMA J.R. Saragih. Namun, Panwaslu Simalungun saat itu tetap meloloskan Paslon J.R. Saragih setelah melakukan *check and recheck* ke Jakarta. Terkait ‘skandal’ ijajah J.R. Saragih yang menggelinding di Bawaslu dan Gakumdu, kelompok semakin bersuara keras. Kelompok ini masuk ke dalam kelompok yang menginginkan J.R. Saragih di proses hukum sebagai terpidana terkait pemalsuan ijajah dan legalisir. Harapannya adalah, ketika J.R. Saragih di vonis bersalah dan dipidana kurungan, maka legalistasnya sebagai calon gubernur otomatis gugur. Bukan hanya itu, harapan terbesar mereka adalah apabila J.R. Saragih dipidana, maka keabsahannya sebagai bupati di Simalungun juga harus ditinjau ulang. Tidak hanya itu, kelompok pro-pemekaran ini juga *gorjoran* mengungkapkan dan mensuplai data berupa ‘kebohongan publik’ yang dilakukan J.R. Saragih seperti pangkat militer, karir kemiliterannya, pendidikannya maupun ‘rumor’ korupsinya selama periode pertama.

Selama proses hukum J.R. Saragih menggelinding di Medan, sekelompok yang menamakan diri Pro-J.R. Saragih melakukan unjuk rasa ke Polda Sumatera Utara. Mereka menyebut bahwa kasus yang menimpa J.R. Saragih adalah ‘politisasi’ dari ‘invisible hand’ yang menginginkan hanya dua kontestan saja yang maju pada Pilgubsu 2018. Namun, Gakumdu dan Bawaslu pada bulan Februari 2018 ‘memvonis perkara’ J.R. Saragih hanya menyoal ‘legalisir ijazah yang diragukan’ bukan pada ‘kepalsuan’ ijajahnya. Berdasar pada kenyataan hukum itu, J.R. Saragih yang juga ketua *Dewan Pimpinan Daerah (DPD)* Partai Demokrat itu, memang dianulir pencalonannya dari gubernur Sumatra Utara, tetapi ia tetap menjadi bupati Simalungun. Kenyataan ini membuat kecewa kelompok pro-pemekaran Simalungun yang pada saat itu sedang mengonsolidasi kelompoknya apabila J.R. Saragih divonis melakukan pemalsuan ijazah (bukan pemalsuan legalisir ijazah). Bahkan di Medan, terdapat sekelompok orang Simalungun yang ‘ready’ jorjoran demonstrasi ke Pematangraya apabila J.R. Saragih di vonis melakukan pemalsuan ijazah.

Kembali ke pokok persoalan. Pada periode kepemimpinan J.R. Saragih sebagai eksekutif di Simalungun, maka suara pemekaran menjadi ‘senyap’ (bukan berarti tidak ada sama sekali). Hal ini karena J.R. Saragih tidak menjadikan tema pemekaran sebagai salah satu janji politiknya, sehingga tidak ada alasan bagi kelompok pro-pemekaran untuk menyuarakannya kepada eksekutif. Namun, kami yakin bahwa agenda pemekaran ini tetap mengemuka pada momen-momen pilkada selanjutnya. Asumsinya adalah belajar dari pengalaman Pilkada di Simalungun, dimana pemekaran menjadi salah satu tema yang dianggap ‘seksi’ guna mendulang suara pemilih. Berdasar pada pengalaman itu, maka kami memiliki keyakinan bahwa tema ini akan tetap dianggap ‘seksi’ pada pilkada-pilkada selanjutnya. Kelompok pro-pemekaran saat ini berada pada posisi ‘wait and see’ guna menyuarakannya. Jika momentum itu tiba, dengan getolnya mereka akan mengungkit kembali agenda yang tak kunjung mekar ini walaupun berulang kali telah ‘tambal sulam’ dan pergantian struktur panitia pemekaran. Harapannya kelompok pro-pemekaran ini adalah bahwa pemekaran harus ‘terrealisasi’. Dengan terealisasinya agenda itu, akan terbentuk ‘wilayah politik diaspora’

(*diaspora of political territory*) yang memarginalkan orang Simalungun di wilayah pemekaran itu.

D. Penentuan tapal batas daerah pemekaran

Masalah krusial pemekaran Simalungun pada periode Jhon Hugo Silalahi (2000-2005) dan Dzulkarnain Damanik (2005-2010) sebagai eksekutif adalah menyoal tapal batas, daerah baru dan daerah induk. Terbitnya PP no. 78 tahun 2007, tentang *Pedoman Pemekaran Daerah* menyertakan tiga syarat: i) syarat administratif (keputusan eksekutif, legislatif dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) dari Kemendagri), ii) syarat teknis (memuat kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial politik, sosial budaya, kependukan, luas daerah, kesejahteraan rakyat dan rentang kendali, serta iii) syarat kewilayahan (meliputi wilayah, calon ibukota dan infrastruktur pemerintahan, termasuk dukungan seluruh Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Forum Kelurahan)

Mengacu pada PP no. 78 tahun 2007 ini, maka dibutuhkan 413 surat dukungan yang berasal dari 386 BPD dan 27 dukungan Forum Kelurahan. Implikasi PP ini mensyaratkan dukungan bukan hanya dari daerah yang akan dimekarkan, tetapi juga dari daerah lain yang tidak turut dimekarkan. Karena itu, BPD dan Forum Kelurahan di Simalungun Atas (*Simalungun highland*) harus diikutkan. Kenyataan penerbitan PP no. 78 tahun 2007 ini menjadi kendala besar pada rencana pemekaran bukan hanya di Simalungun tetapi juga di Indonesia. Berdasar pada PP ini dan kenyataan kecenderungan pemekaran daerah di Indonesia yang seluruhnya hanya untuk 'membentuk wilayah politik baru dan bukan pada percepatan pembangunan, maka Pemerintah Pusat pada periode kedua kepemimpinan SBY mem-'*peti es*'-kan (moratorium) pemekaran daerah. Kebijakan moratorium ini dilanjutkan pada periode kepemimpinan Jokowi-JK.

Mengacu pada Biro Pusat Statistik (BPS) Simalungun tahun 2018, total luas Kabupaten Simalungun mencapai 4.372, 50 Km². Jumlah populasi mencapai 830.986 jiwa yang tersebar di 386 desa (*nagori*) serta 27 kelurahan di 31 kecamatan. Pada berkas pengusulan pemekaran Simalungun disepakati bahwa tapal batas pemekaran memanjang dari selatan ke utara yakni dari pinggiran Danau Toba

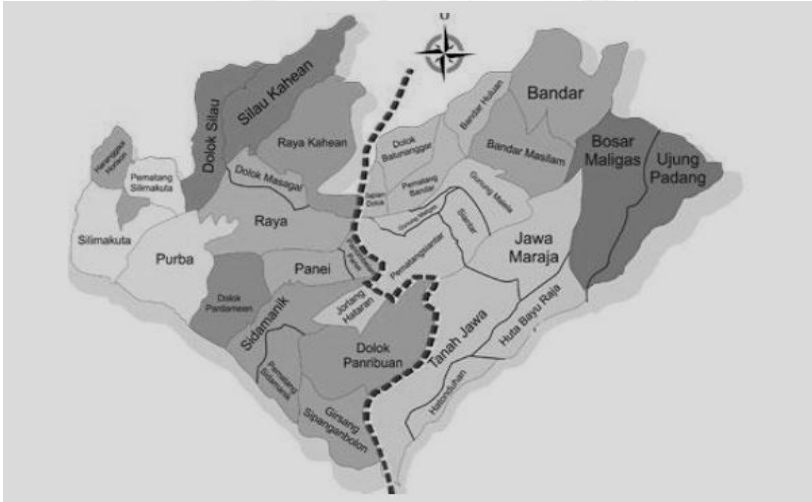
hingga ke Kabupaten Batubara. Kabupaten induk terdiri dari 16 kecamatan seperti: Silimahuta, Pamatang Silimahuta, Purba, Haranggaol Horisan, Dolog Pardamean, Sidamanik, Pamatang Sidamanik, Girsang Sipanganbolon, Dolog Panribuan, Jorlanghataran, Panei, Panombeian Panei, Raya, Dologsilau, Silou Kahean, dan Raya Kahean. Sementara itu, rencana kecamatan yang digabungkan ke daerah pemekaran (Simalungun Hataran) mencakup 15 kecamatan, yaitu: Tapiandolog, Dolog Batunanggar, Siantar, Gunung Malela, Gunung Maligas, Hutabayu Raja, Jawa Maraja, Bah Jambi, Pamatangbandar, Bandar Hulan, Bandar Marsilam, Bosar Maligas, Ujung Padang, Tanoh Djawa dan Hatonduhan.

Bila melihat struktur pembagian wilayah ini tampak jelas bahwa pemisahan itu dilakukan dengan mempertimbangkan sentimen primordial terutama agama. Di rencana daerah pemekaran mayoritas beragama Islam dan di kabupaten induk mayoritas beragama Kristen (Protestan). Populasi di rencana daerah pemekaran (*Simalungun Hataran*) dominan berasal dari etnik Jawa dan Toba sementara di kabupaten induk mayoritas berasal dari etnik Simalungun, Toba dan Karo. Sementara populasi etnik Simalungun, baik beragama Kristen maupun Islam di Simalungun Hataran adalah sangat sedikit. Kenyataan seperti ini mengasumsikan bahwa populasi serta pengaruh etnik Simalungun di daerah pemekaran itu lambat laun akan marginal, memudar, dan menghilang.

Mengkalkulasi peluang politik orang Simalungun di daerah pemekaran juga sangat kecil. Pertarungan politik di era Reformasi dewasa ini sama seperti tahun 1955 berupa menguatnya Politik Aliran sebagaimana disebut Liddle (1971). Politik Aliran yang *notabene* diterjemahkan sebagai sentimen primordial sebagaimana disebut Geertz (1963) dipastikan menutup peluang etnik Simalungun di daerah itu. Secara melanjut, seiring dengan marginalnya etnik Simalungun di kawasan pemekaran itu, maka identitas etniknya juga dipastikan akan menghilang. Gejala ini yang sangat dikhawatirkan sejumlah besar orang tokoh-tokoh Simalungun termasuk institusi adat dan cerdas pandai Simalungun yakni *Partuha Maujana Simalungun (PMS)*. Walaupun kekhawatiran ini bukan menjadi satu-satunya faktor kegagalan rencana pemekaran, tetapi setidaknya

penentuan tapal batas pemekaran itu telah menimbulkan kegelisahan dikalangan tokoh-tokoh Simalungun.

Peta 10. Rencana pembagian Simalungun



Catatan: Garis putus-putus cetak tebal adalah tapal batas rencana Pemekaran Simalungun sejak tahun 2000.

Tampaknya, kekhawatiran dan kecemasan seperti itu cukup beralasan. Pengalaman orang Simalungun menunjukkan kekecewaan pada saat Pematangsiantar bergeser menjadi ‘pemukiman’ bagi kaum migran. Wilayah yang dikeluarkan dari *afdeeling* Simalungun sehubungan dengan penetapannya sebagai *Gemeente* (Kotamadya) tahun 1917 menyisakan ‘luka’ bagi orang Simalungun. Bukan saja menyoal dominasi populasi Simalungun yang tergerus menjadi minoritas, tetapi juga berdampak pada dominasi dan hegemoni politik Simalungun di kota itu. Di kota itu, jikapun orang Simalungun mampu mengonsolidasi etnopolitik-nya, tetapi mustahil dapat duduk sebagai eksekutif. Distribusi jabatan-jabatan daerah di lingkungan Pemko Siantar seperti kepala dinas, kacabdis, camat, lurah, kepala desa, kepala lingkungan pun ‘terlepas’ dari genggaman orang Simalungun. Belum lagi menyoal rekrutmen Aparatur Sipil Negara (ASN) yang cenderung didominasi orang Toba, Jawa dan

Mandailing. Hal ini didasarkan minornya populasi Simalungun di kota itu.

Kenyataan ini berbuntut panjang dan sistematis bagi orang Simalungun di kota itu. Identitas kota yang mencirikan *ha-Simalungun-on* lambat laun menghilang. Bangunan pemerintah berarsitektur Simalungun, nama jalan dari tokoh-tokoh Simalungun, nama bangunan monumental, nama lapangan, nama terminal, dan lain-lain secara perlahan memudar dan menghilang. Nama-nama seperti Tanjung Pinggir, Parluasan, Pajak Horas, Adam Malik, Farel Pasaribu adalah sedikit contoh mencolok di kota itu yang mengabaikan orang Simalungun sebagai pemilik ulayat (*homeland*). Sejumlah kepentingan kultural Simalungun di kota itupun turut tergerus. Tersebut seperti konservasi *Pulau Holang* yakni lokasi Istana Kerajaan Siantar ataupun pendirian monumen Sang Nauluh Damanik yang menjadi jualan politik walikota. Tidak hanya itu, sejumlah orang Simalungun di Pematangsiantar merasa dikebiri pada saat rencana *culture performance* tahun 2018. Bahkan tidak ada suatu '*hall of fame*' yang pantas dicatat kecuali Laurimba Saragih, Djabanten Damanik maupun Marim Purba yang pernah menjabat sebagai walikota di kota itu. Semua ini bermuara dari minimnya *political role* etnik Simalungun di kota itu.

Marim Purba adalah walikota terakhir dari etnik Simalungun yang terpilih bukan lewat *Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkadasung)*. Ia adalah walikota terpilih pada periode terakhir dimana yang memilih walikota adalah legislatif daerah. Pada masa kini, manakala Pilkadasung berlaku resmi sejak 1 Mei 2005, maka sulit bagi orang Simalungun meraih posisi sebagai eksekutif daerah di Pematangsiantar. Pasca Marim Purba, berturut-turut walikota Siantar adalah berasal dari klan Toba seperti Siahaan dan Sitorus dan kemudian Melayu. Jikapun Eddy Sofian Purba dan Jumsadi Damanik pernah menjabat sebagai *Pelaksana Tugas (Plt)* walikota, maka keadaan itu dimungkinkan atas mandat prerogatif gubernur.

Ironisnya, jikapun tidak tercatat atau anjuran undang-undang, maka pada saat walikota dan wakil walikota berasal dari non-etnik Simalungun maka seharusnya jabatan Sekretaris Daerah (Sekda) harus berasal dari etnik Simalungun. Kebijakan seperti ini bukan sebagai bentuk '*tali asih*' kepada '*si pemilik ulayat*' tetapi justru

pada budaya politik (*political culture*) seperti ditegaskan Diamond (1994) yang mencakup nilai-nilai tentang *moderation*, *cooperation*, *bargaining* dan *accomodation*. Budaya politik ini bisa juga diteruskan kepada distribusi jabatan-jabatan seperti Kepala Dinas atau sejenisnya kepada ASN dari etnik Simalungun. Namun, sepertinya ada upaya untuk menghambat mobilitas ASN beretnik Simalungun sehingga tidak sampai pada jabatan-jabatan tertinggi yang dapat dicapai seorang ASN.

Ironisnya lagi, sejumlah pejabat dan ASN di lingkungan Kota Pematangsiantar tampak seperti '*bunglon*' yang berganti klan sejalan dengan periodeisasi walikota. Tidak sedikit jumlah ASN di kota itu mengganti klan Simalungun-nya menjadi klan Toba jika walikotanya berasal dari etnik Toba. Demikian pula sebaliknya. Klan Damanik misalnya, diantaranya mengaku sebagai Ambarita, Gurning, Malau, dan lain-lain karena walikotanya beretnik Toba. Sebaliknya, klan Toba seperti Gurning, Ambarita, Malau dan lain-lain itu mengaku Damanik sebagai *host clan* yakni Marga Kerajaan (*clan Kingdoms*) di Siantar guna mendapatkan peluang atau kepentingan seperti tanah, adat dan kekerabatan (Damanik, 2015; 2017). Fenomena seperti ini menurut Damanik (2015;2017) terjadi pasca pembunuhan bangsawan Simalungun pada 3 Maret 1946. Tidak saja keluarga bangsawan yang dibunuh, tetapi Urbanus Pardede (seorang Toba) pemimpin komunis di Siantar meng kudeta Madja Purba sebagai bupati Simalungun. Menurut Damanik (2015; 2017), pelaku-pelaku pembunuhan bangsawan ini adalah beretnik Toba yang bergabung di *Barisan Harimau Liar (Mokokutai)* yang dikomandani A.E. Saragihras. Sementara kordinator lapangan adalah Oscar Tambunan, Adjis Siregar, Djatongam Sumbayak, Djatongam Sitio dan Bagus Saragih. Pasca pembunuhan itu, fenomena peralihan klan banyak terjadi di Simalungun yang dikenali sebagai salah satu strategi adaptasi dan perebutan tanah.

Berdasar pada pengalaman seperti ini, sejumlah elit Simalungun tidak menginginkan pemekaran Simalungun terealisasi. Bagi kelompok anti-pemekaran ini, alasannya cukup sederhana yakni pemekaran itu hanya berbuah pahit bagi orang Simalungun yakni hilangnya pengaruh politik dan identitas etnik Simalungun di daerah rencana pemekaran itu. Namun demikian, pemekaran ini menjadi

semacam ‘buah simalakama’ pada saat Pilkada berlangsung. Akibatnya, tema pemekaran menjadi salah satu ‘janji politik’ yang dijual laksana ‘nasi bungkus’ untuk membentuk relasi politik antara kontestan Pilkada dengan *voters*.

E. Bukan ‘*Kami*’ tapi ‘*Kalian*’

Etnisitas mencakup dua hal utama yakni kelompok etnik (*ethnic group*) dan identitas etnik (*ethnic identity*). Bila merujuk pendapat Smith (1990), adapun karakteristik kelompok etnik (*ethnic group characteristic*) memuat hal-hal sebagai berikut:

- i), a common proper name, ii) a myth of common ancestry, iii) a shares historical memories, iv) one or more elements common culture, v) a link with homeland dan vi) a sense of solidarity.

Berdasar pada karakteristik itu, menurut Naroll (1964), kelompok etnik didefinisikan sebagai berikut:

- i) is largely biologically self perpetuating, ii) share fundamental culture values, realized in overt unity in cultural forms, iii) make up a field of communication and interaction, and iv) has a membership which identifies It self and is identified by others, as constituting a category distinguishable from other categories of the same order

Pendefinisian kelompok etnik seperti ini, sejajar dengan pendapat Gordon (1964) yang menyebut bahwa kelompok etnik ialah:

a shared sense a peoplehood based on presumed shared sociocultural experience and/or similar physical characteristic, such group maybe viewed by their members and/or outsiders as religious, racial, national, linguistic and/or geographical. Thus, way of ethnic group members here in common is their ethnicity, or sense of peoplehood which represent a part of their collective experience.

Dengan demikian, identitas etnik seperti disebut Royce (1983) memuat hal-hal sebagaimana disebutkan berikut ini, yaitu:

a reference group invoked by people who share a common historical style, based on overt features and values and who

tought the process of interaction with others, identify them selves as sharing style.

Jika merujuk pada pendefensian di atas, maka etnisitas menjadi pembeda suatu kelompok dan identitas etnik dengan lainnya. Diferensiasi etnik ini senantiasa terus terjadi sepanjang hidup masyarakat itu sebagai cara mengidentifikasi kelompoknya yang berbeda dengan kelompok lainnya. Fenomena di Simalungun pada proses pemekaran kabupaten memperlihatkan bahwa suasana kebhatinan etnisitas memang memegang peranan sentral. Jikapun terjadi perubahan sosial dan kultural disekitar lingkungan masyarakatnya, maka perubahan sosial kultural itu diakomodasi serta disesuaikan dengan identitas etniknya di kemudian hari. Strategi seperti ini dipilih untuk mengembangkan sekaligus mempertahankan basis identitasnya.

Sejak era kolonialisme di Simalungun, etnik Simalungun menghadapi persoalan identitas etnik karena tingginya lonjakan etnik lain memasuki wilayah budayanya. Situasi ini menjadikan Simalungun sebagai daerah majemuk (Furnivall, 2009), dan multibudaya. Pada wilayah-wilayah yang majemuk seperti Simalungun ini, pergulatan identitas menjadi intensif terjadi apalagi etnik tuan rumah (*ethnic host*) kalah jumlah populasinya dengan dibanding dengan etnik migran. Persoalan di *Simalungun Lowland* dapat dijelaskan bahwa Simalungun di daerah itu menjadi minoritas. Wilayah yang sebagai besar menjadi tanah marga kerajaan (*land of clan kingdoms*) dari Tanoh Djawa (klan Sinaga) dan Siantar (klan Damanik) beralih menjadi lahan perkebunan sejak tahun 1907. Keadaan ini menempatkan sejumlah besar orang Simalungun di kedua wilayah itu harus keluar karena konsesi tanah perkebunan yang diberikan *zelfbestuur*. Sementara itu, guna mengusahakan areal perkebunan, Pemerintah Kolonial justru mengimpor *coelie contract* seperti Jawa, China dan India. Demikian pula sejumlah imigran lokal seperti Toba yang *memang* diinginkan di Simalungun guna mengusahakan persawahan untuk menyuplai kebutuhan beras di perkebunan. Situasi ini lambat laut menggeser kepemilikan lahan di dua lokasi kerajaan Simalungun ini berpindah tangan.

Kenyataan semacam ini bukan saja menjadikan etnik Simalungun kehilangan tanah, tetapi juga kehilangan pengaruh politik dan kebudayaan. Sementara itu, perpaduan antara Jawa dan Toba di daerah ini menjadikan *Simalungun Lowland* menjadi ‘separuh Toba dan separuh Jawa’. Mereka tidak dapat menyatu karena perbedaan kultural dan terutama agama. Sementara itu, jika pun orang Simalungun di wilayah ini relatif banyak yang menganut agama Islam, tetapi mereka tidak mampu menyetir keadaan sehingga tampak menjadi dominan. Justru, orang Simalungun di wilayah ini tampak menjadi Toba dan Jawa akibat *inter-merriage* yang terjadi. Pada gilirannya, etnik Simalungun di *Simalungun Lowland* ini bukan saja minoritas di populasi tetapi juga minoritas pada aspek etnopolitik.

Pemukiman-pemukiman mengelompok sebagai ciri khas pemukiman di perkebunan menjadi salah satu faktor sulitnya akulturasi ataupun asimilasi antar etnik di kawasan *Simalungun Lowland* ini. Antara satu pemukiman dan pemukiman lainnya cenderung berjauhan sesuai dengan penempatan yang dibangun pihak perusahaan perkebunan. Akibatnya, setiap etnik hidup segmenter (terpolarisasi) berdasarkan identitas etniknya masing-masing. Fenomena seperti ini terutama dialami oleh etnik Jawa dan Toba yang dominan di wilayah ini. Faktor inilah salah satu yang membuat sulitnya percampuran etnik pada komunitas (etnik) di perkebunan yang juga dialami etnik Simalungun sejak era perkebunan.

Penempatan kuli perkebunan di barak-barak kuli terutama Jawa, penempatan orang Toba di persawahan, penempatan orang Tionghoa di perkotaan membuat orang Simalungun dilematis karena seluruh etnik itu berada di bawah kontrol Pemerintah Kolonial. Sementara itu, orang Simalungun yang dikontrol *zelfbestuur* (swapraja) tidak mampu menahan derasnya pengaruh luar yang campur aduk di Simalungun. Pun demikian bahwa *zelfbestuur* adalah ‘*underbouw*’ Pemerintah Kolonial yang harus tunduk pada segenap aturan dan peraturan Pemerintah Kolonial, mengakibatkan wewenang dan otoritasnya menjadi terbatas guna ‘menghardik’ imigran di wilayah kekuasaannya. Kenyataan seperti ini adalah sejarah yang tidak bisa diabaikan di Simalungun ketika berbicara tentang etnisitasnya.

Pada saat pemekaran daerah di era Reformasi bergulir, mengalami hambatan besar dari sejumlah tokoh-tokoh Simalungun. Wacana pemekaran ini memunculkan sikap dualisme di internal elite Simalungun berupa adanya sikap pro dan kontra pemekaran. Bagi kelompok yang pro-pemekaran, alasan mengemuka adalah percepatan pembangunan, sementara bagi kelompok anti-pemekaran bertolak belakang dengan pro-pemekaran yakni semata-mata ‘memperluas wilayah politik’ yang berdampak pada pengerdilan etnisitas Simalungun.

Orang Simalungun merasa bahwa mereka adalah ‘Tuan Rumah’ di Kabupaten Simalungun. Sebagai ‘tuan rumah’ maka mereka adalah pemilik lahan (*sijolom talun*), pembuka kampung (*sipungkah huta*) dan tempat bertanya (*panukkunan*). Mereka adalah *sijolom suhul ni pisou* (pemegang pisau) yang siap membabat siapa saja yang merusuh di wilayah mereka. Setidaknya, gemuruh klaim ‘tuan rumah’ ini terjadi di era Dzulkarnain Damanik lewat syair lagu yang diciptakan Erdiaman Purba dengan judul ‘*Sipungkah Huta*’.

Persoalan gagalnya realisasi pemekaran daerah Simalungun tidak semata-mata menyoal: i) tapal batas yang membatasi administrasi kabupaten induk dan daerah pemekaran berdasarkan etnisitas, ii) tidak juga menyoal mengendurnya political role dan ethnic identity Simalungun di daerah pemekaran, iii) tidak juga menyoal semakin mengerdilnya wilayah administratif Simalungun, dan iv) tidak juga menyangkut ketakutan soal pengamalan historis terkait kota Pematangsiantar. Namun, alasan fundamental kegagalan pemekaran ini terletak pada kelahiran (kemunculan) gagasan terhadap pemekaran kabupaten Simalungun itu sendiri.

Sebagaimana yang telah digarisbawahi diawal, bahwa gagasan pemekaran Kabupaten Simalungun itu tidak muncul dari internal Simalungun tetapi justru dari luar (*outside*) yakni elit Toba di *Simalungun lowland*. Walaupun mereka memasukkan sejumlah elit dari etnik Simalungun *entah* karena klan Simalungun maupun agama islam sebagai ketua-ketua pada badan-badan pemekaran tetapi rencana itu telah terbaca elit Simalungun yang lainnya. Struktur kepanitiaan pro-pemekaran ternyata diisi sejumlah besar non-etnik Simalungun yakni etnik Toba. Bahkan, sangat sedikit representasi etnik Jawa yang duduk pada kepanitiaan itu. Dengan begitu,

keinginan pemekaran daerah Kabupaten Simalungun bukanlah muncul dari *grassroot* yakni setiap etnik yang bermukim di *Simalungun Lowland*, tetapi justru keinginan besar etnik Toba.

Kenyataan ini membuat sejumlah besar elit Simalungun dan juga PMS menjadi sakit hati. Paguyuban Simalungun seperti Ikatan Keluarga Islam Simalungun (IKEIS), HIMAPSI, Museum Simalungun, dan lain-lain pada akhirnya tidak mendukung rencana pemekaran dimaksud. Sepertinya, etnik migran di Simalungun ingin mengerdilkan peran orang Simalungun diwilayahnya sendiri. Demikian pula anggapan elite Toba bahwa etnik Simalungun mudah '*ditaklukkan*' atau '*dijinakkan*' seperti sediakala di era kolonial. Etnik Toba di Simalungun belum berhenti '*menghancurkan*' tatanan sosial etnik Simalungun lewat *Kisah Siraja Batak* mereka yang menganggap Simalungun berasal dari keturunan *Si Raja Batak* yang diturunkan di Pusuk Buhit itu. Juga etnik Toba tidak berhenti sampai pembunuhan elit Simalungun tahun 1946 yang menyebabkan mereka leluasa mengobrak-abrik tanah-tanah di Simalungun. Rupa-rupanya, etnik Toba masih berkeinginan mengubah wilayah administrasi Simalungun menjadi *Bona ni Ranto* mereka di pantai timur Sumatra Utara pada era Reformasi.

Perlakuan etnik Toba di Simalungun ini dapat diacu pada konflik etnik Simalungun versus etnik Toba di era kolonial, tahun 1915-1918. Pada saat itu, sejumlah besar etnik Toba yang dimobilisasi kolonial pindah ke Simalungun guna memperusahai persawahan untuk menyuplai beras ke perkebunan, ditempatkan sebagai '*kawula raja*' (rakyat kerajaan) Simalungun di Panei, Siantar dan Tanoh Djawa. Menempatkan etnik Toba sebagai kawula raja, berarti mereka sederajat dan harus tunduk pada aturan raja. Terhadap kebijakan kolonial ini, etnik Toba tidak merasa senang. Mereka memprotes dan menolak kebijakan Pemerintah Kolonial saat itu karena merasa dirinya tidak sepatutnya dipersamakan sebagai kawula raja yakni orang Simalungun. Walaupun demikian, mereka tetap dipaksa menjadi kawula kerajaan-kerajaan di Simalungun.

Pengalaman ini menunjukkan bahwa terdapat blueprint peristiwa 100 tahun silam dengan pemekaran daerah Kabupaten Simalungun di era Reformasi ini. Mereka tidak senang, merasa enggan dan tidak merasa sederajat dengan orang Simalungun sehingga harus dipimpin

oleh orang Simalungun. Kalkulasinya sangat jelas bahwa, di era Reformasi maka sangat sulit bagi mereka menjadi eksekutif di kabupaten Simalungun karena populasi etnik Toba jauh lebih kecil jika dibanding dengan populasi etnik Simalungun. Dengan demikian, harapan yang tersisa adalah bagaimana cara mengerdikan *political role* elit Simalungun sehingga mereka dapat berkuasa di Tanah Simalungun. Jadi, gerakan etnopolitik yang diperankan Simalungun dengan cara menolak gagasan pemekaran Simalungun ini adalah sebagai cara ‘menghardik’ etnik Toba yang dinilai semena-mena di Simalungun. Kenyataan ini sejalan dengan asumsi Panjaitan (2015) yang menulis sebagai berikut:

Gerakan etnopolitik Simalungun dalam rangka melawan stereotif yang disematkan oleh orang luar terhadap etnik ini tampak secara perlahan mengubah gambaran terhadap Simalungun. Kekuatan gerakan etnopolitik bukan sekedar sebuah gerakan yang dianggap remeh.

Penulis Panjaitan (2015) membandingkan gerakan etnopolitik di Simalungun dengan gerakan etnopolitik etnik Dayak di Kalimantan seperti diuraikan Davidson (2010) yang menurut kami juga memiliki kebenaran. Davidson (2010), menulis sebagai berikut:

...masyarakat Dayak dan kelompok adat lainnya di seluruh Indonesia, kembali pada tradisi sebagai alat perlindungan dan resolusi konflik...Gerakan etnopolitik Dayak telah mengubah arti ‘Dayak’ di Kalimantan Barat dari gambaran-gambaran yang berlangsung lama tentang keterbelakangan dan keprimitifan menjadi suatu idiom kebanggaan politik, bahkan kekuasaan. Para pejabat Indonesia-pun mengakuinya.

Bahkan, penulis Sjaf (2014) pada simpulannya tentang dinamika politik lokal di Kendari merumuskan sebagai berikut:

Distingsi identitas etnik sebagai kondisi obyektif dijadikan instrumen oleh aktor (elit politik) sehingga mengakibatkan massa terseret ke dalam basis etnisitasnya masing-masing. Kondisi ini mengisyaratkan bahwa demokrasi ekonomi dan politik mustahil tercapai apabila variabel ‘identitas etnik’ [sengaja] ditiadakan sebagai realitas yang hidup ditengah-tengah masyarakat kita.

Menelusuri bekerjanya identitas etnik sebagai instrumen dalam arena politik lokal, dapat dimulai dari melihat posisi subyektif aktor ketika memainkan peran yang menentukan tersebut.

Penjelasan ini sangat relevan dengan rencana pemekaran Simalungun sejak tahun 2000. Elit yang pro-pemekaran menisbikan identitas etnik dengan jargon ekonomi dan politik dikancah politik lokal. Mereka itu [pro-pemekaran] adalah individu subjektif aktor yang memainkan instrumen identitas dari kalangan '*grassroot*' untuk mendapatkan peran objektif berupa peluang, kepentingan dan *bargaining* dalam politik lokal di Simalungun. Jadi, pada intinya pemekaran Simalungun itu bukan dari kami (*hanami*) tapi dari kalian (*hanima*). Konsep '*hanami*' dalam bahasa Simalungun adalah nomina yang dipergunakan untuk menunjuk pada kolektifitas dirinya atau etniknya. Dalam hal ini, '*hanami*' berarti 'kami'. Sedangkan untuk menunjuk kolektifitas diluar dirinya, dipergunakan konsep '*hanima*' atau '*nassiam*'. Meskipun kedua konsep ini memiliki arti yang sama yaitu 'kalian', tetapi berbeda maknanya ketika dipergunakan dalam kalimat. Konsep '*hanima*' atau '*kalian*' adalah ungkapan dalam bahasa Simalungun yang sangat kasar yang menunjuk pada kolektifitas diluar etniknya atau komunitasnya. Biasanya, konsep ini digunakan akibat kemarahan, kekesalan ataupun murka kepada kelompok lain. Sedangkan konsep '*nassiam*' dalam bahasa Simalungun berarti menunjuk kolektifitas orang lain dengan santun, sopan dan akrab.

Penggunaan kedua konsep ini selaras dengan penggunaan '*ho*' dan '*ham*' yang berarti '*kau*', '*kamu*' atau '*anda*' dalam bahasa Simalungun. Kedua kata ini dipergunakan pada komunikasi langsung antar individu. Jika seseorang Simalungun menggunakan kata '*ho*' berarti ia sedang berbicara kepada seseorang yang lebih muda usianya, atau seseorang yang lebih muda sedang marah kepada seseorang yang lebih tua dari dirinya. Sedangkan konsep '*ham*' adalah konsep yang sopan, santun dan akrab serta tidak mengenal usia lawan bicara. Struktur bahasa yang demikian ini, menurut Tarigan (1975) menunjukkan dikenalnya bahasa tingkatan pada bahasa Simalungun. Apa yang ingin kami tunjukkan dengan kedua konsep ini: '*hanami*' dan '*hanima*' ialah ingin menegaskan terhadap

'*kita*' dan '*kalian*' yang selalu terjadi sebagai cara mengungkapkan perbedaan (diferensiasi) dalam etnisitas. Jadi, bukan kami (*hanami*) tetapi kalian (*hanima*) yang menginginkan pemekaran Kabupaten Simalungun itu.

F. Penutup

Demokrasi Pancasila merupakan pilihan demokrasi yang memberikan ruang kepada seluruh komponen anak bangsa yang memiliki beragam perbedaan latar belakang (etnik, agama, ras, klan, sejarah asal usul, memori kolektif) untuk berkontribusi baik perbaikan dan kemajemukan bangsa Indonesia. Karena itu, demokrasi Pancasila lebih menempatkan paham 'rasa kebersamaan' ketimbang 'rasa individual', 'keterwakilan kelompok sosial' ketimbang 'keterwakilan individu', 'daulat rakyatku' ketimbang 'daulat tuanku' dan 'persatuan' ketimbang 'persatean'. Demokrasi Pancasila menawarkan *common platform* yang menekankan pada doktrin kebangsaan, doktrin keberagamaan, doktrin kerakyatan, dan doktrin persatuan dan bukan menawarkan doktrin kesukuan, doktrin kemargaan, doktrin keagamaan, ataupun doktrin kesejarahan.

Berdasarkan pada asumsi ini, pemekaran Simalungun tidak bisa dipaksakan harus terealisasi apalagi kemunculannya bukan berasal dari etnik Simalungun itu sendiri. Bagaimana juga, mekanisme dan suasana Ke-Indonesia-an harus menjadi sokoguru *nation-state* guna menciptakan integrasi nasional. Cukuplah mencederai orang Simalungun pada era kolonial hingga tahun 1946. Jangan lagi berapologi apalagi bahwa pemekaran itu berselubub kabut misteri yakni sebagai cara 'membagi dan memunculkan wilayah kekuasaan politik baru di *Bona ni Ranto*. Jikapun kelak, Simalungun harus dimekarkan, maka biarlah itu muncul dari proses demokratisasi yang mapan, matang dan mantap. Biarlah munculnya ide pemekaran itu dari kami (*hun bennami*) dan bukan dari kalian (*hun bai nassiam*)!.

BAB X

SENTIMEN KLAN DAN DESCENDANT: Utara Tapanuli pasca pemekaran

Pemekaran kabupaten di utara Tapanuli didasarkan pada 4 culture area (wilayah budaya) pada etnik Toba, yaitu Silindung, Humbang, Toba dan Samosir. Lewat democratic decentralization tahun 1998, keempat culture area itu diteguhkan sebagai kabupaten. Pembentukan daerah administratif lewat peneguhan culture area ini erat terkait dengan politik klan dan descendant. Di daerah baru, setiap klan dan descendant bebas mengekspresikan klan-klan mereka yang terserap pada jabatan-jabatan politis dan pemerintahan. Klan dan descendant bukan saja sebagai dasar relasi sosial ataupun pembentuk struktur sosial ‘dalihan na tolu’ (triangle culinaire) tetapi juga sebagai cara menolak kehadiran klan dan descendant lain di culture area. Karena itu, klan dan descendant bukan saja menjadi salah satu dasar gagasan pemekaran, tetapi juga menjadi sarana mobilisasi lewat pemilihan kepala daerah (local executive election) atau juga pemilihan legislatif daerah (local legislative election).

A. Pendahuluan

Dewasa ini terutama pada era otonomi daerah, klan (marga) dan kesatuan asal usul klan yang merujuk pada kesamaan nenek moyak (*descendant*) tampak menguat pada etnik Toba di kampung halamannya (*bona pasogit*). Etnik Toba dewasa ini terbagi ke dalam empat wilayah administratif (kabupaten) yakni: Tapanuli Utara, Toba Samosir, Humbang Hasundutan dan Samosir. Pada awalnya, seluruh etnik Toba di Utara Tapanuli menjadi satu kesatuan wilayah administratif yang disebut Kabupaten Tapanuli Utara. Kemudian, sejak tahun 1998 di era Reformasi yakni awal *democratic decentralization* memungkinkan terjadi pemekaran (pembentukan) daerah dari induknya. Karena itu, kabupaten inipun dimekarkan menjadi 4 kabupaten di Provinsi Sumatera Utara.

Pemekaran kabupaten di utara Tapanuli ini erat terkait dengan sentimen klan dan descendant. Dalam arti bahwa, walaupun pemekaran sangat dimungkinkan oleh alasan yuridis dan formal,

tetapi dibalik kedua alasan itu terselubung alasan substansial yakni sentimen klan dan descendant sesama etnik Toba. Sebagaimana diketahui, wilayah etnik Toba dapat dibedakan menjadi wilayah budaya (*culture area*) yaitu Silindung, Humbang, Toba dan Samosir. Masing-masing *culture area* ini menunjukkan atribut-atribut kultural yang berbeda bila dilihat dari aspek klan dan descendant seperti Sihombing dan Lumbantoruan di Humbang, Simbolon dan Situmorang di Samosir, Naipospos dan Panggabean di Silindung ataupun Sitorus dan Panjaitan di Toba. Pada era desentralisasi dan otonomi daerah, masing-masing *culture area* ini bertransformasi menjadi *administrative area* yakni kabupaten.

Kenyataan ini sekaligus mereduksi dominasi dan hegemoni klan Silindung sebagai bupati dan wakil bupati di Kabupaten Tapanuli Utara sebelum dimekarkan. Lewat pemekaran itu, maka masing-masing klan memiliki kesempatan guna mengembangkan atribut-atribut kulturalnya di wilayah masing-masing. Kenyataan seperti terlihat pada agenda pemekaran ini, nampak pula pada pemilihan kepala daerah (*local executive election*) ataupun pemilihan legislatif (*local legislative election*) yang dilakukan secara langsung sejak Mei 2005. Lewat mekanisme pemilihan eksekutif dan legislatif ini, maka klan dan descendant memiliki kesempatan masing-masing pada arena politik guna mencapai tampuk kekuasaan.

Klan Sihombing misalnya, sangat mungkin terpilih di Humbang dan sedikit tertutup keterpilihannya di Samosir, Toba ataupun Silindung. Demikian halnya klan Simbolon sangat mungkin terpilih di Samosir dan mustahil terpilih di tiga daerah lainnya. Hal sama terjadi pada klan keturunan *Guru Mangaloksa* dan *Naipospos* yang memiliki kans tinggi di Silindung dan kecil kemungkinan di tiga daerah lainnya. Pun demikian pada klan Panjaitan ataupun Sitorus yang lebih mungkin terpilih di Toba serta kecil kemungkinan terpilih di tiga daerah lainnya. Dengan kesempatan itu, masing-masing anggota klan dan descendant dapat terserap sebagai aparatur sipil negara, politisi, birokrat, ataupun rekanan di daerah masing-masing klan.

Walaupun demikian, bukan tidak mungkin klan-klan dari *culture area* berbeda ini memiliki kesempatan terpilih di *culture area* lainnya, seperti klan Nainggolan di Kabupaten Toba Samosir. Akan

tetapi, peluang dan kesempatan itu sangat tergantung pada kalkulasi politik yang didasarkan pada estimasi populasi (demografi). Demikian pula sangat mungkin terjadi bila lobi politik berhasil dilakukan sesama aktor politik yang diterjemahkan kepada level *grassroot* atau masyarakat pemilih (*voters*). Karena itu, sentimen klan dan descendant sangat kental selama proses pemekaran daerah maupun pemilihan kepala daerah serta pemilihan legislatif di empat kabupaten di utara Tapanuli.

Perbedaan *culture area* menyoal klan dan descendant bagi sesama etnik Toba ini sering menguat. Mereka cenderung mengidentifikasi diri sebagai ‘orang Silindung’, ‘orang Samosir’ ataupun ‘orang Humbang’ dan menolak disebut ‘orang Toba’. Di luar teritorialnya (di luar *culture area*), masing-masing anggota klan dan descendant ini justru mengidentifikasi dirinya sebagai ‘orang Batak’ dan bukan sebagai ‘orang Toba’. Kenyataan seperti ini dapat wujud karena perbedaan ekologi serta descendant yang memengaruhi atribut kultural yang menampak pada klan-klan mereka. Sementara itu, walaupun terdapat perbedaan dalam tata adat istiadat maupun tarian, maka perbedaan itu bukanlah fundamental tetapi justru memperlihatkan varian-varian sebagai konsekuensi lingkungan dan akomodasi terhadap perubahan sosial.

Dari aspek kebahasaan misalnya, seluruh klan dan descendant di empat *culture area* itu tidak memperlihatkan perbedaan bahasa atau dialek (logat) sekalipun. Jadi, dari segi descendant maka mereka itu cenderung berasal dari leluhur yang sama dari Proto Melayu yang masuk dari pantai barat Sumatera di Barus dan menyusuri pegunungan hingga ke pedalaman. Menurut Perret (2010)⁶⁰, dari Barus leluhur orang Toba menyusuri pegunungan dan mula-mula menetap di daerah Pakkat (*culture area* Humbang) untuk bertani kemenyan dan kapur barus dan kemudian menyebar hingga ke

⁶⁰Sebagaimana disebut Perret (2010), Barus di pantai barat Sumatra adalah pintu masuk diaspora leluhur manusia di bagian utara Sumatra termasuk Aceh. Hal ini disebabkan bahwa hingga saat ini, peradaban tertua di ujung utara Sumatra terletak di Barus. Dalam artikata, bahwa Barus adalah situs sejarah kedua tertua setelah situs Srivijaya di perbatasan Jambi dan Palembang. Lihat Daniel Perret. 2010. *Kolonialisme dan Etnisitas: Batak dan Melayu di Sumatra Timurlaut*. Jakarta: KPG dan EFEO-Jakarta.

Samosir, Balige, Silindung dan sekitarnya. Mengentalnya tradisi bermarga bagi etnik Toba seperti disebut Panjaitan (1983) merupakan sikap determinisme biologis yang menampak pada etnik Toba di perkotaan seperti di Jakarta. Paguyuban marga bukan saja dimaknai sebagai cara merawat silaturahmi atau kekerabatan sesama klan, tetapi juga menguat karena adanya faktor-faktor ekonomi dan sosial yang diperoleh dari perkumpulan itu.

Penjelasan Panjaitan (1983) ini ditentang Situmorang (1983) yang menyebut bahwa kemunculan asosiasi klan di Jakarta bukan lahir dari sikap determinisme biologis, tetapi justru dari adanya tradisi bermarga seperti di kampung halamannya. Menjadi sebuah realitas sosial bahwa paguyuban klan hanya menguat di wilayah perkotaan dan tidak di kampung halaman sebagaimana disebut Panjaitan (1983). Tampaknya, dua kajian penulis ini memiliki kebenaran di era Reformasi bahwa tradisi bermarga adalah sikap determinis biologis untuk mendapatkan kekuasaan dan politik yang formasinya terbentuk karena adanya tradisi bermarga bagi masing-masing klan di *culture area* itu.

Klan dan descendant menjadi basis interaksi sosial ataupun penentuan posisi sosial adat pada struktur '*dalihan na tolu*'. Konsep '*dalihan na tolu*' adalah konsep yang diperkenalkan pertama sekali oleh Levi Strauss (1969; 2005) yang disebut 'Segitiga Kuliner' (*triangle culinaire*) yakni tiga posisi simbolik yang mendukung serta terlibat dalam upacara (ritus) perkawinan pada orang Prancis. Segitiga kuliner ini kemudian diadopsi oleh orang Minangkabau, Toba, Simalungun, Karo, Pakpak, Angkola dan Mandailing. Pada etnik Toba, posisi sosial yang bukan statis tetapi dinamis itu menunjuk pada posisi *hula-hula* (*bride giver*), *dongan subutuha* (saudara satu klan) dan *boru* (*receive bride*). Klan sekaligus berfungsi sebagai penentuan kerabat dan bukan kerabat pada masyarakat perkotaan (Bruner, 1961). Demikian pula lewat paguyuban-paguyuban klan (asosiasi marga) di perkotaan, 'kebatahan' (*habatahon*) terus dikonstruksi dan ditunjukkan pada daerah-daerah migrasi mereka (Bruner, 1961).

Secara teritorial, etnik Toba dalam naskah ini merujuk pada 4 wilayah administratif di utara Tapanuli yakni kabupaten Tapanuli Utara, Toba Samosir, Humbang Hasundutan dan Samosir. Wilayah

administratif (*administrative area*) berbeda dengan wilayah budaya (*culture area*) seperti disebut Wissler (1917; 1923 dan 1926). Sebagaimana diketahui bahwa hingga tahun 1998 utara Tapanuli masih menjadi satu kesatuan administratif yang disebut dengan kabupaten Tapanuli Utara. Namun, sejalan dengan peralihan sentralisme ke desentralisasi yang menandai era Reformasi sejak 1998, kabupaten ini memekarkan diri melalui pembentukan wilayah baru dari induknya.

Kemudian, sejak tahun 2004 terdapat keinginan elitis guna membentuk provinsi baru yang disebut dengan Provinsi Tapanuli yang lepas dari Provinsi Sumatera Utara. Keinginan ini mengalami hambatan takkala demonstrasi pendukung Protap berakhir ricuh di kantor DPRD Provinsi Sumatera Utara tahun 2009. Demo ricuh itu berdampak pada kematian Aziz Angkat (ketua DPRD Provsu) yang mengidap penyakit jantung. Pasca demonstrasi ricuh itu, beberapa daerah seperti kabupaten Tapanuli Tengah, Kota Sibolga termasuk kabupaten Dairi menarik diri dari rencana pembentukan Protap. Sementara itu, wilayah-wilayah di selatan Tapanuli seperti Kabupaten Tapanuli Selatan, Padanglawas, Padanglawas Utara, Mandailing Natal dan Kota Sidempuan bangkit mewacanakan Provinsi Tapanuli Bagian Selatan (Tabagsel). Demikian pula Nias kepulauan mewacanakan Provinsi Nias yang terdiri dari kabupaten Nias, Nias Selatan, Nias Utara, Nias Selatan dan Kota Gunungsitoli. Keseluruhan rencana pemekaran ini terhenti lewat kebijakan moratorium pada periode kedua Susilo Bambang Yudhoyono.

Desentralisasi dan otonomi daerah sebagai cara *democratic decentralization* lebih khusus pada *political decentralization* mendapatkan wajah aslinya lewat agenda pemekaran, pemilihan kepala daerah (*local executive election*) ataupun pilkada legislatif (*local legislative election*). Pemekaran daerah dapat wujud karena alasan yuridis dan formal. Alasan yuridis mengacu pada perundang-undangan berupa UU no. 22 tahun 1999 *junto* UU no. 32 tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, ataupun PP no. 129 tahun 2000 *junto* PP no.78 tahun 2007 tentang *Pedoman Pemekaran Daerah*. Sedangkan alasan formal mengacu pada percepatan pembangunan dan maksimalisasi layanan publik serta peningkatan kesejahteraan. Alasan ini menyoal tentang rentang kendali (*span of controll*)

ataupun alasan managerial (*span of managerial*). Di balik kedua alasan ini, terdapat alasan lain yakni etnisitas (*ethnicity*) yang sangat memengaruhi pemekaran daerah di Indonesia. Justru, kebanyakan pemekaran di Indonesia berselubung sentimen primordial sekaligus sebagai cara memperluas wilayah kekuasaan di daerah.

Kenyataan serupa tampak pada pilkada dan pileg yang menambah carut marut demokrasi di daerah. Pemilu langsung sejak Mei 2005 dimaksudkan untuk *check and balance* antara eksekutif dan legislatif di daerah (Marijan, 2011). *Political decentralization* lewat pemilu justru memperparah proses demokratisasi berupa menguatnya sentimen-sentimen primordial menyangkut etnik, agama, klan, ataupun kesamaan teritorial. Pilkada DKI 2017 misalnya, adalah yang paling banyak mendapat sorotan tajam para sarjana politik maupun sarjana sosial di Indonesia. Pilkada itu, sarat dengan politisasi agama, etnik, asal usul bahkan kebangsaan sekalipun. *Butterfly effect* dari Pilkada DKI 2017 ini cukup terasa pada berbagai daerah di Indonesia tidak terkecuali di Pilgub Sumatera Utara 2018 sebagaimana disebut Hargen (2018). Menurut Hargen (2018), pilkada DKI 2017 silam sangat memengaruhi Pilbusu 2018, tetapi tidak berpengaruh pada Pilgub di Kalimantan Barat, Jawa Barat dan Nusa Tenggara Timur. Di wilayah-wilayah ini, partai politik (paslon) berhasil mengembangkan demokrasi pluralis serta mereduksi politik identitas lewat kehadiran multikandidat ataupun kandidat pluralis. Kenyataan seperti di Pilgub Sumatera Utara 2018 ini cukup memperkuat tesis Liddle (1971) tentang politik aliran itu.

Kajian ini merupakan pengamatan serta observasi terhadap fenomena etnisitas di utara Tapanuli yang menguat selama *political desentralization* di era Reformasi ini. Fenomena etnisitas secara khusus dilihat dari atribut kultural etnik Toba yang terfragmentasi lewat sentimen klan (marga) dan descendant pada pemekaran daerah, pemilihan kepala daerah maupun pemilihan legislatif di empat teritorial sesama etnik Toba dimaksud.

B. Kelompok etnik Toba

Sepanjang dapat ditelusuri, referensi yang pertama menuliskan nama 'Toba' sebagai sebuah kelompok masyarakat di Sumatra bagian utara berasal dari catatan Marsden (2008) pada lawatannya ke

Sumatra tahun 1774. Etnograf Marsden adalah penulis pertama yang menolak homogenisasi masyarakat (pemukim) di Sumatra, tidak terkecuali *'Batak'*. Pada tulisannya, Marsden mencatat bahwa *'Batak'* terbagi dalam beberapa wilayah seperti: *Ankola* [Angkola], *Padambola* [Padangbolak], *Mandeling* [Mandailing], *Teba* [Toba], *Silindong* [Silindung] dan *Singkel* [Singkil]. Menurut Marsden (2008), 'wilayah masyarakat ini memanjang mulai dari pegunungan *'Papak Deira'* [Pakpak Dairi] hingga *'Ayer Bangis'* [Airbangis] di daerah Natal.

Selanjutnya, merujuk catatan *Verhandeligen van het Bataviaasch Institut*, disebut bahwa *'Batak'* terdiri dari tiga kerajaan yakni *Simamora* yang terletak di pedalaman seperti Batangtoru, Alas, Pakpak, Bahal, dan Jambu Air (Aceh), *Silindung* dengan ibukota Silindung yang terletak di kaki gunung *Bata Gopit* (Tarutung), dan *Butar* dengan ibukota di Butar yang wilayahnya memanjang dari Lontung dan *Siriga* (Sibisa) hingga ke sungai Asahan. Jadi, referensi pertama yang mencatat nama *'Toba'* berasal dari tulisan Marsden (2008) yang ditulis dengan ejaan *'Teba'*. Sementara catatan pada *Verhandeligen van het Bataviaasch Institut* tidak mencantumkan nama *'Toba'* atau *'Teba'* kecuali menyebut nama *'Batak'*.

Referensi kedua yang menyebut nama *'Toba'* berasal dari catatan Anderson (1971) pada lawatannya ke pantai timur Sumatra tahun 1823. Ia menulis *'Toba'* dengan ejaan *'Tubba'*. Anderson adalah penulis kedua yang menolak homogenisasi masyarakat yang disebut dengan *'Batak'* seperti adanya *'Karau-karau'* atau kadang ditulisnya dengan *'Carow'* [Karo], ataupun masyarakat *'Semilongan'* atau *'Semalongan'* [Simalungun] di Pantai Timur. Pada bulan Maret 1823, Anderson bertemu dengan masyarakat di muara Sungai Asahan yang mengidentifikasi diri sebagai *'orang Tubba'* [orang Toba]. Mereka yang bermukim di sekitar muara sungai Asahan itu adalah sebagian kecil *'orang Tubba'* yang bermigrasi mengikuti sungai dari sebagian besar masyarakat yang bermukim di sekitar danau besar [Danau Toba] di pedalaman. Anderson menulis sebagai berikut:

the Batta tribes are as follow: tribe Mandiling [*Mandailing*], Kataran [*Hataran*] of which Rajah Seantar [*Siantar*], Rajah Sillow [*Silou*], Rajah Muntopanei [*Panei*], and Rajah Tanah

Jawa. Tribe Pappak [*Pakpak*], tribe Tubbak [*Toba*], tribe Karau-karau [*Karo*], tribe Kappik [*Gayo*] and tribe Alas [*Alas*].

Menurut Anderson (1971), sebagian masyarakat di Asahan mengidentifikasi diri sebagai '*Batak Pardimbanan*' atau masyarakat pengunyah sirih. Menurut Perret (2010), identifikasi diri itu terkait erat dengan kebiasaan mengunyah sirih seperti pada orang Melayu dan Simalungun. Jadi, identifikasi diri sebagai '*Batak Pardimbanan*' menunjuk pada tipologi masyarakat diaspora yang datang dari pedalaman serta mengadopsi makan sirih di daerah pesisir Selat Malaka. Jikapun etnograf seperti Juhnghuhn (1847) menulis buku yang terkenal *die Battalander auf Sumatra* tetapi ia tetap mengklasifikasi masyarakatnya dengan sebutan '*Batak*'. Hal sama dilakukan Van der Tuuk (1861). Namun, agak mengherankan apabila van der Tuuk sebagai orang Eropa pertama yang melihat danau besar di pedalaman disebutnya '*Danau Toba*' sementara masyarakat sekitar disebutnya dengan '*Batak*'.

Selama era kolonialisme Belanda maupun Misi Zending Jerman di utara Tapanuli, nama '*Batak*' lebih populer dibanding nama '*Toba*' untuk menyebut identifikasi etniknya. Setidaknya, kenyataan ini diperoleh dari catatan dan peta yang diperbuat kolonialis maupun *zendeling*. Menurut Loeb (2013) pada tulisan etnografinya tahun 1926-1927 di Sumatera menyebut bahwa asal usul '*Batak*' masih kabur, namun sudah dipakai sejak abad ke-17. Menurut Loeb (2013) mungkin sebutan itu diberikan orang Muslim untuk menandai masyarakat pedalaman yang *pagan* (penyembah berhala). Selanjutnya, orang pedalaman mengukuhkan panggilan itu sebagai sebuah 'kehormatan' kemudian membedakan diri mereka dengan orang *Jawi* atau *Jau* [Jawa] yang beragama Islam.

Menurut Perret (2010), konsep '*Batak*' sebagai klasifikasi masyarakat yang bermukim di pedalaman (*inland*) berasal dari catatan etnograf asing sejak abad ke-15 yang menunjuk pada penganutan agama yakni *pagan* (penyembah berhala) maupun menunjuk kehidupan sosial yang liar (*savage*) ataupun belum beradab (*uncivilized*). Konsep ini dibuat etnograf asing sebagai pembeda dengan '*Malay*' yang bermukim di pesisir (*coastal*) yang sudah beragama Islam dan dikatakan lebih beradab (*civilized*).

Melayu adalah ciptaan etnograf asing yang kadang-kadang disebut dengan 'moors', 'musulmen' atau 'mohammadian' yakni masyarakat di pesisir yang sudah menerima agama Islam seperti di Deli, Siak, Jawa, Bugis, Malaysia bahkan Singapura. Menurut Hirouse (2009), kepada masyarakat yang disebut 'Batak' ini ditemplei stigma kanibal sebagai cara mengisolasi mereka dari pedagang asing (*foreign traders*) yang dibentuk masyarakat Melayu di pesisir yang bertindak sebagai broker perdagangan antara pedalaman dan pesisir.

Selanjutnya, menurut Perret (2010) orang Melayu di barat laut Sumatra adalah orang-orang Karo ataupun orang Simalungun yang sudah menganut agama Islam. Penulis seperti Pardede (1979) mengakui bahwa konsep seperti 'Tanah Batak' (*Batakland*) ataupun 'orang Batak' (*Batakvolk*) berasal dari sebutan orang luar (*auslander* *gepracht*). Demikian pula menurut Reid (2009) bahwa teritori 'Tanah Batak' cenderung berubah-ubah seperti di pantai timur tahun 1515 (didasarkan pada catatan Pires, 1944) ataupun di *Panaju* pantai barat Sumatra tahun 1539 (didasarkan catatan Pinto, 1991; 2005). Bahkan Van Dijk (1894) dan Barned (1912) pernah membuat peta 'Tanah Batak' hingga ke Labuhanbatu, Asahan, Langkat, Tamiang, Karo, Mandailing, Angkola hingga Natal. Jadi, menurut Damanik (2017), kedua konsep ini yakni 'Batak' dan 'Melayu' adalah ciptaan asing guna membedakan masyarakat yang bermukim di pegunungan dan pesisir yang dilihat dari cara hidup mereka. Selanjutnya, Damanik (2017) menyebut karena berasal dari ciptaan asing, maka sebutan itu menjadi identitas yang kabur (*evasive identity*) ketika dipergunakan menunjuk orang-orang disebut dengan kedua konsep itu.

Dewasa ini, teritorial 'Tanah Batak' yang cenderung terkonsentrasi di utara, tengah dan selatan Tapanuli berasal dan mengacu pada catatan Joustra (1910) maupun Collet (1925). Namun, Joustra adalah orang yang paling berperan menentukan dan menetapkan peta 'Tanah Batak' yang berorientasi pada benteng alam dan benteng budaya. Lewat tulisan Bangun dalam 'Kebudayaan Batak' (1984) yang disunting Koentjaraningrat (1984) dalam 'Masyarakat dan Kebudayaan Indonesia', menjadi dasar penyebutan adanya 'kelompok etnik Batak' (*Batak ethnic group*) yang terdiri

dari ‘subetnik Batak’ (*Batak sub-ethnic*) terdiri dari: Angkola, Karo, Mandailing, Pakpak, Simalungun dan Toba. Sesungguhnya, pola ini menunjukkan kekurangtepatan karena sebenarnya literatur antropologi tidak mengenal adanya ‘subetnik’ selain ‘kelompok etnik’. Lain daripada itu, antropologi hanya mengakui akan adanya sub-sub budaya (*subculture*) yang merujuk pada unit-unit kebudayaan meliputi tujuh kebudayaan universal berikut varian-varianannya seperti ditegaskan Kluckhohn (1951). Jadi, pendefinisian etnik seperti pada literatur Antropologi di Indonesia itu jelas memiliki kekurangtepatan sebagaimana ditegaskan Naroll (1964) ataupun Barth (1969). Itulah sebabnya, Taylor (2003) pada saat menjelaskan tentang masyarakat Sumatera Utara, tidak mencantumkan kata ‘*Batak*’ walaupun menyebut nama-nama etnik seperti Angkola, Karo, Mandailing, Pakpak, Simalungun dan Toba.

Menguatnya penggunaan nama ‘*Batak*’ di era kolonial merupakan konsekuensi pendirian *Batak Institut* di Leiden tahun 1908. Tujuan pembentukan badan ini adalah untuk menghimpun dana, melakukan penelitian ataupun memprakarsai pembangunan bagi ‘*orang Batak*’. Lewat badan ini, Sutan Martua Raja Siregar dari Sipirok menulis hambatan dialek dalam bahasa Batak yang dipahami seluruh orang di Tapanuli (Vorhoeve, 1955). Demikian pula bermunculan tulisan yang bernada *apologetis* atau membela diri. Tersebut seperti Boemi (1925) yang menulis tentang hak tanah Tapanuli, Simalungun dan Karo, Burhanuddin yang menulis tentang *Perkawinan Mandailing* (1922), Soangkupon yang menulis ‘*Adat Batak*’ (1923), ataupun Pane yang menulis *Adat Batak* (1922).

Demikian pula Hutagalung (1926) menerbitkan tentang *tarombo* (Silsilah) orang Batak yang menyebut bahwa seluruh ‘Orang Batak’ adalah satu keluarga besar yang berasal dari keturunan Siraja Batak dari Sianjurmula-mula. Sumber ini menjadi acuan bagi Vergouwen (1964) ketika menulis bukunya tentang hukum adat Batak Toba. Sementara itu, novelis Merari Siregar menulis novel *Azab dan Sengsara* (1921) tentang adat perkawinan tradisional (*in casu* Sipirok) dalam dunia modern. Demikian pula Diapari Siregar menulis tentang bahasa Batak dengan judul ‘*de Bataksche Taal*’ (1922). Lewat tulisan-tulisan itu, Siregar di utara dan Angkola mengaku ‘bersaudara kandung’. Penulis lain seperti Hutapea (1929)

mengumpulkan kronik tentang *primus inter pares* Singamangaraja, sedangkan Tampubolon menulis tentang semacam *Summa Theologia adat Batak* (Schreiner, 2008).

Keenam kelompok etnik yang dipersatukan sebagai ‘etnik Batak’ itu jelas berbeda bila ditinjau dari aspek kebahasaan (linguistik) seperti Kozok (1999), Adelaar (1981) maupun Vorhoove (1955). Demikian pula mereka berbeda bila dilihat dari *political structure* seperti disebut Clauss (1982), Castle (2001), dan Loeb (1990). Mereka yang dipersamakan dengan ‘Batak’ itu juga memiliki perbedaan bila dilihat dari aspek apresiasi terhadap leluhur (*moety*), ketaatan kepada klan, penguasaan tanah ataupun atribut kultural lainnya seperti disebut Viner (1980) maupun Kipp dan Kipp (1983). Demikian pula mereka berbeda bila dilihat dari aspek genetik (DNA) seperti disebut Lipson (2014). Namun demikian, kebudayaan keenam kelompok etnik memiliki pengaruh kebudayaan Hindu sebagaimana disebut Parkin (1978).

Masyarakat di utara Tapanuli yang dimaksud pada naskah ini adalah kelompok etnik (*ethnic group*) yang terutama bermukim di utara Danau Toba⁶¹. Kelompok tersebut adalah etnik Toba.

⁶¹Keberadaan Danau Toba sempat diragukan bahkan disebut ‘mitos belaka’ oleh Marsden pada kunjungannya ke pantai Barat Sumatra tahun 1774. Meskipun tidak menyebutnya sebagai mitos karena tidak sempat mengunjunginya, Anderson justru mengakui keberadaan danau besar di pedalaman itu. Menurut Anderson, danau besar di pedalaman dapat ditempuh selama 4 hari perjalanan dari Deli dan selama 5 hari perjalanan dari Langkat. Anderson juga menyebut adanya sebageian masyarakat ‘*Tubba*’ di muara Sungai Asahan (Bandar Pulo) yang datang dari pedalaman dengan menyusuri sungai pelimpahan danau besar itu. Danau Toba seperti disebut Van Bemmelen maupun Chesner terbentuk melalui proses tektonovulkanik lewat tiga kali ledakan. Ledakan yang terakhir terjadi pada 74.000 tahun silam yang mengangkat dasar danau ke permukaan menjadi pulau Samosir. Lihat R.W. van Bemmelen. 1949. *The geology of Indonesia*. The Hague, Netherland: Martinus Nijhoff, lihat juga C.A. Chesner. 2012. *The Toba Caldera Complex. Quaternary International*, vol. 258. Menurut Perret (2010), kaldera Toba terletak pada patahan Bukit Barisan yang memanjang dari Aek Silalahi hingga Tarutung. Lihat Daniel Perret. 2010. *Kolonialisme dan Etnisitas: Batak dan Melayu di Sumatera Timur Laut*. Jakarta: KPG dan EFEO-Jakarta. Orang Eropa yang pertama

Kelompok etnik ini berbeda dengan masyarakat yang bermukim di sebelah timur Danau Toba yakni Simalungun, sebelah baratdaya yakni Karo dan Pakpak, ataupun di selatan yakni Mandailing dan Angkola. Sedangkan di tengah Tapanuli cenderung merupakan daerah ‘kosmopolitan’ yang mempertemukan berbagai kelompok etnik seperti Nias, Minangkabau, Toba, Mandailing, Pakpak dan Angkola. Kemudian, mereka ini mengidentifikasi diri sebagai ‘masyarakat pesisir’. Proses pembauran disana tidak sampai pada asimilasi sebab mereka selalu merujuk asal usul leluhur maupun klan di masa lalu. Walaupun, batasan-batasan objektifnya selalu dipertegas sebagai cara membedakannya dengan masyarakat lain tetapi sangat paradoks dengan batasan subjektifnya sebagai sebuah ‘kelompok etnik’ (Barth, 1969; Royce, 1983).

Beberapa karakter khusus etnik Toba dapat dilihat dari: i) kesetiaan kepada etniknya yaitu selalu membawa serta nama etnik ‘Toba’ yang dibubuhi nama ‘Batak’ dimanapun mereka berada. Walaupun menganut agama yang berbeda seperti menjadi Islam ataupun Kristen, nama ‘Batak’ selalu melekat dengan dirinya yang menunjuk pada identitas etno-religiusnya. Etnik Toba Kristen seperti disebut Hasselgren (2008) selalu membawa serta ‘gerejanya’ kemanapun mereka bermukim. Karena itu, kelompok etnik ini seperti disebut Pedersen (1969) mencerminkan ‘darah batak dan jiwa Protestan’. Demikian pula mereka seperti disebut Schreiner (2008) selalu berupaya menerjemahkan atau mengadaptasikan adat (*custom*) yang mereka pegang tegung sesuai dengan agama (injil) yang mereka percayai. Namun demikian, kesetiaan kepada etnik (*ethnic loyalties*) ini berbanding terbalik dengan kesetiaan kepada kampung halaman (*bona pasogit*). Kampung (*bona pasogit* atau *bona pinasa*)

kali melihat Danau Toba adalah H.N. van der Tuuk (1854) dan sejak saat itu, danau besar itupun masuk dalam peta dunia (Globe ataupun Atlas). Sungai Asahan sebagai pelimpahan Danau Toba ke Selat Malaka ditemukan Elio Modigliani tahun 1893. Lihat Erond L. Damanik. 2016. *Danau Toba: Permata Mahkota Pulau Sumatera*. Medan: Simetri Institute. Sebuah kajian menyikapi perilaku etnik Toba khususnya di pasar souvenir di Siallagan dapat membaca referensi yang ditulis oleh Andrew Causey, 2006. *Danau Toba: Pertemuan Wisatawan dengan Batak Toba di Pasar Souvenir*. Medan: Bina Media Perintis.

cenderung dianggap sebagai memori masa lalu yang akan terus dikenang. Sama seperti perantau etnik Mandailing, bahwa kampung tidak memiliki relasi signifikan dengan daerah rantau (*bona ni ranto*). Di tempat rantau, mereka cenderung memperluas *sahala ni harajaon* lewat penguasaan kavling tanah ataupun unit rumah (Pelly, 2013; Situmorang, 2004, Bruner, 1959, Cunningham, 1958).

Karakter khusus berikutnya: ii) keutamaan klan sebagai basis interaksi sosial yaitu memiliki kemampuan bersilsilah (*martarombo*) dengan merujuk kepada leluhurnya hingga puluhan generasi sebelumnya. Kemampuan merujuk silsilah itu diadaptasikan melalui klan guna menunjuk posisi sosial adat sekaligus menunjuk istilah pemanggilan (*term of addres*). Klan juga sekaligus menjadi basis pembentuk relasi-relasi sosial yang disebut '*dalihan na tolu*' (Harahap, 1987; Simanjuntak 2006; 2014; Gultom, 1992; 1995). Paling tidak terdapat sekitar 150 klan yang terdapat pada etnik Toba yang disebut sebagai generasi dari '*Siraja Batak*' (Hutagalung, 1961; Vergouwen, 2004). dan iii) kelompok etnik penganut paham patriarchat atau patrilineal (keutamaan kepada garis keturunan dari laki-laki) di Indonesia. Kelompok etnik ini diketahui menaruh perhatian besar pada *hagabeon* (memiliki keturunan yang banyak terutama kepada laki-laki) serta sistem perkawinan eksogami klan. Laki-laki dianggap sebagai penerus klan yakni sebagai upaya pelestarian klan (marga) agar tidak menghilang (Siahaan, 1964; Harahap, 1960; Simanjuntak, 1978; Joustra, 1926).

Menyangkut diaspora (*marserak*) etnik Toba diluar Tapanuli Utara, telah disebutkan Purba dan Purba (1998) yang didasarkan pada statistik institusi HKBP. Etnik Toba di Medan seperti disebut Hasselgren (2008) mampu mengembangkan identitas etno-religiusnya melalui pendirian HKBP di Medan. Di Jakarta, HKBP tertua berdiri tahun 1919 di Kernolong, Senen (Tirto.id, 2017; Nainggolan, 2006). Kenyataan identitas etno-religius pada etnik Toba sangat tepat dengan pernyataan Bruner (1981) bahwa kemanapun orang Toba bermigrasi, selalu membawa gerejanya. Migrasi etnik Toba kemanapun menurut Castle (1967) menggunakan kekerabatan untuk dapat menumpang di rumah kerabat di perantauan. Migrasi tersebut terjadi manakala berusia belasan tahun (umumnya tamat SMA), dan pulang kampung setelah menikah atau

tua guna merawat orangtua. Migrasi awal ‘orang Batak’ ke Jakarta sejak tahun 1907 dan meningkat drastis karena sponsor F. Harahap, seorang guru tamatan seminari Sipoholon (Purba dan Purba, 1998). Migrasi etnik Toba terjadi besar-besaran sejak tahun 1930-an ke pantai Timur Sumatra karena faktor perkebunan dan meningkat drastis tahun 1945-1949 (Castle, 2001). Kemudian pasca Perang Dunia, migrasi etnik Toba terus mengalir ke pantai timur Sumatra (Cunningham, 1958). Selanjutnya, menurut Reid (2010), migrasi besar-besaran etnik Batak keluar dari Sumatra Utara terjadi sejak tahun 1960-an terutama ke Pulau Jawa.

Migrasi yang demikian besar sejumlah etnik Toba keluar dari daerahnya di utara Tapanuli pada era kolonial turut ditopang Misi Zending Jerman maupun pemerintah kolonial Belanda. Demikian pula beberapa elit Toba bermigrasi karena pengaruh pendidikan yang diperoleh lewat badan-badan pendidikan yang dibangun Misi Zending maupun pemerintah Kolonial (Aritonang, 1977; Hutauruk, 1993). Namun demikian, pengaruh pendidikan itu seringkali berdampak pada kemunculan konflik di internal mereka. Konflik tersebut tidak saja menyoal status dan kekuasaan (Simanjuntak, 2002) tetapi juga merembes ke institusi etno-religinya di HKBP. Hal ini dapat terjadi karena pemaknaan dan wibawa pemimpin di gereja itu sendiri yang dianggap sebagai prestise dan prestasi (Lumbantobing, 1996).

C. Sentimen klan dan descendant utara Tapanuli

Empat daerah administratif di utara Tapanuli dewasa ini merujuk pada aspek historis di era kolonialisme Belanda. Pada era kolonial, keempat daerah ini digabung menjadi *afdeeling* (setingkat kabupaten) yakni *afdeeling Bataklanden* di wilayah Keresidenan Tapanuli. Sebagaimana dicatat Castel (2001) maupun Pemdasu (1994), *afdeeling Bataklanden* terdiri dari lima *onderafdeeling* (setara kecamatan) yakni: Silindung, *Hoogvlake van Toba* atau Humbang, Toba, Samosir dan Pakpak. Dengan demikian, pemekaran Kabupaten Tapanuli Utara sejak tahun 1998-2003 mengacu pada peta-peta struktur kewilayahan yang ditetapkan Pemerintah Kolonial Belanda. Di samping itu, terdapat faktor lain yang menjadi ‘penegas’ pemekaran daerah tahun 1998 di utara Tapanuli yakni didorong oleh

semangat kebangkitan *culture area* (wilayah budaya) yang menuntut peran politik klan dan descendant yang termarginalkan oleh dominasi orang Silindung.

Keresidenan Tapanuli dibentuk Gubernur Jenderal Belanda berdasarkan *Staatsblad* tanggal 7 Desember 1842 atas saran-saran dari *Raad van Indie* (Dewan India) berkedudukan di teluk Tapanuli yakni Sibolga. Keresidenan ini menjadi bagian dari Propinsi Sumatera Barat (*gouvernement van Sumatra Westkust*). Adapun wilayah yang tergabung di karasidenan ini adalah *afdeeling* Singkel, Barus, Sibolga, Angkola, Mandailing, Natal dan Nias. Kecuali Nias yang ditaklukkan tahun 1852, maka seluruh daerah-daerah yang disebutkan itu telah ditaklukkan dan dikuasai Belanda antara tahun 1832-1842 (Pemdasu, 1994). Kemudian, sejalan dengan keputusan (*besluit*) Gubernur Jenderal no. 12 tanggal 14 Januari 1879, maka seluruh daerah-daerah pedalaman harus ditaklukkan. Antara tahun 1857 hingga 1887 daerah-daerah seperti Silindung, Humbang, Samosir dan Toba ditaklukkan dan dikuasai Belanda. Penaklukan itu berdampak pada pembentukan *afdeeling Bataklanden* sesuai *besluit* no. 21 tanggal 16 Januari 1883. Sejalan dengan tewasnya Singamangaraja XII tahun 1907, maka Pakpak Dairi-pun dibentuk sebagai *onderafdeeling di Bataklanden*.

Sejak tahun 1906, Keresidenan Tapanuli menjadi berdiri sendiri yang dilepaskan dari Sumatera Barat. Wilayah yang tergabung dalam Keresidenan Tapanuli sejak tahun 1906 ini adalah *afdeeling Bataklanden* di Tarutung, *afdeeling* Sibolga di Sibolga, *afdeeling* Padangsidempuan di Sidempuan dan *afdeeling* Nias di Gunungsitoli. Berdasarkan *Staatsblad* no. 496 tahun 1906 dan no. 398 tahun 1907, dilakukan perombakan di wilayah *Bataklanden* yang terdiri dari beberapa *onderafdeeling* yakni: Silindung, Toba, Samosir, Dairi dan Barus. Namun, pada tahun 1907, Barus dikeluarkan dari *Bataklanden* dan digabung ke *afdeling* Sibolga.

Pada tahun 1915, *afdeeling Bataklanden* di Keresidenan Tapanuli terdiri dari *onderafdeeling* yaitu: i) *onderafdeeling* Silindung meliputi wilayah Tarutung, Pahae, dan Pangaribuan, ii) *onderafdeeling* dataran tinggi Toba (*Hoogvlake Toba*) atau Humbang yang terdiri dari Siborong-borong, Doloksanggul, Pakkat dan Parmonangan, iii) *onderafdeeling* Toba yang terdiri dari Balige,

Porsea, Lumbanjulu, dan Habinsaran, iv) *onderafdeeling* Samosir yang terdiri dari Pangururan, Ambarita, dan Onanrunggu, serta *onderafdeeling Pakpaklanden* yang terdiri dari Sidikalang, Salak, dan Tigalingga. Struktur kewilayahan di Karasidenan Tapanuli seperti di atas terus bertahan hingga tahun 1942 (Castle, 2001).

Propinsi Sumatera Utara terbentuk tanggal 14 Agustus 1950 lewat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PP) no. 5 tahun 1950 tentang *Pembentukan Propinsi Sumatera Utara*. Pada Bab I, pasal 1 peraturan umum PP tersebut dicatat bahwa: *daerah yang meliputi daerah Keresidenan Aceh, Sumatera Timur dan Tapanuli di tetapkan menjadi Propinsi Sumatera Utara*, dan pada pasal 2 disebut bahwa: *Pemerintahan Daerah Propinsi Sumatera Utara berkedudukan di kota Medan* (Pemdasu, 1994). Karena itu, sejak tanggal penerbitan PP ini, maka wilayah yang disebut dengan Propinsi Sumatera Utara mencakup wilayah Aceh, Tapanuli dan Sumatra Timur. Pasca pembubaran NST tahun 1950, dan merujuk pada PP no. 5 tahun 1950 itu, adapun wilayah di Propinsi Sumatera Utara terdiri dari 16 kabupaten, 2 kota kecil dan 2 *stadsgemeente* (kota besar), yaitu: i) Kabupaten Aceh Besar, ii) Aceh Selatan, iii) Aceh Barat, iv) Aceh Tengah, v) Aceh Timur, vi) Aceh Utara, vii) Aceh Pidie, viii) Langkat, ix) Karo, x) Nias, xi) Simalungun, xii) Tapanuli Selatan, xiii) Tapanuli Tengah, xiv) Tapanuli Utara, xv) Labuhanbatu dan xvi) Asahan. Sedangkan dua kota kecil adalah Tanjung Balai dan Tebingtinggi, dan dua kota besar adalah Medan dan Pematangsiantar.

Terbitnya Undang-undang Darurat no. No. 7 tahun 1956 tertanggal 14 November 1956 tentang *Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara*, mengukuhkan 17 daerah setingkat kabupaten (di eks karasidenan Tapanuli, Aceh dan Sumatra Timur) di Provinsi Sumatera Utara. Demikian pula terbitnya Undang-undang Darurat no. 8 tahun 1956 tertanggal 14 November 1956 tentang *Pembentukan Daerah Otonom Kota Besar di Provinsi Sumatera Utara* mengukuhkan 4 Kota Besar yakni Medan, Siantar, Sibolga dan Kutaraja (Banda Aceh) di Provinsi Sumatera Utara. Terbitnya Peraturan Pemerintah (Perpu) no. 4 tahun 1964 tertanggal 13 Februari 1964 menandai terbentuknya Daerah Tingkat II Kabupaten Dairi yang berhak mengatur dan mengurus rumah

tangganya sendiri. Sejak saat itu, Kabupaten Dairi yang beribukota di Sidikalang tidak lagi menginduk ke Tapanuli Utara.

Sebagaimana disebut di awal bahwa, *culture area* cerminan descendant dari klan-klan etnik Toba di utara Tapanuli ini kurang diperhitungkan pada arena politik dan kekuasaan akibat dominasi *culture area* Silindung. Karena itu, momentum pemekaran daerah menjadi sarana bagi mereka untuk menuntut semacam *culture area etnonasionalism* guna memberi kesempatan pada klan-klan yang lebih luas. Dengan cara memekarkan kabupaten Tapanuli Utara, maka *culture area* diteguhkan menjadi kabupaten mandiri sehingga klan-klan yang terdapat di masing-masing *culture area* itu memiliki kebebasan dan keleluasaan mengembangkan aktifitas klannya di arena politik.

Pemekaran daerah di utara Tapanuli terjadi sejak tahun 1998 yang membentuk Kabupaten Toba Samosir melalui UU no. 12 tahun 1998. Kemudian pemekaran terus dilakukan pada tahun 2003 melalui pembentukan Kabupaten Samosir (UU no. 36 tahun 2003) dan Kabupaten Humbang Hasundutan (UU no. 9 tahun 2003). Adapun luas wilayah dan jumlah populasi di empat kabupaten ini adalah sebagai berikut:

Tabel 11. Wilayah dan populasi utara Tapanuli

Kabupaten	Ibukota	Luas (Km ²)	Jumlah jiwa
Kabupaten Tapanuli Utara	Tarutung	3.765	293.399
Kabupaten Toba Samosir	Balige	2.021,80	180,694
Kabupaten Samosir	Pangururan	1.419,5	150.187
Kabupaten Humbang Hasundutan	Dolok Sanggul	2.335,33	182.991

Sumber: diolah dari BPS online tiap kabupaten.

Sedangkan, apabila dilihat dari sebaran agama yang dianut populasi di empat kabupaten di utara Tapanuli, mencerminkan dominasi agama Protestan dan Khatolik.

Tabel 12. Komposisi agama utara Tapanuli

Kab	Islam	Protes- tan	Katoli k	Budh a	Hind u	Mali m
Tapanuli Utara	4,76	90,30	4,79	0,05	-	0,01
Toba Samosir	6,20	85,42	6,60	0,04	0,02	1,71
Samosir	1,01	56,90	41,69	-	-	0,40
Humba- has	3,02	83,22	13,70	0,01	-	0,05

Sumber: diolah dari BPS online tiap kabupaten.

Bila dilihat dari aspek klan yang tertera pada setiap nama etnik Toba, maka keempat kabupaten itu yang mengacu pada *culture area* dapat diidentifikasi sebagai berikut:

Tabel 13. Klan dan descendant utara Tapanuli

<i>Culture area</i>	Kewilayahan	Klan dan descendant
Silindung	Tarutung, Pahae, Sipoholon dan lain-lain	Lumbantobing, Hutagalung, Hutapea, Panggabean, Simanjuntak, Simorangkir, Situmeang, Simangukalit, Hutabarat, Hutaaruk dan lain-lain.
Toba	Balige, Porsea, Lumbanjulu, Laguboti, Parsoburan, Sigumpar, dan lain-lain	Sitorus, Marpaung, Panjaitan, dan lain-lain.
Samosir	Pulau Samosir dan sekitarnya	Simbolon, Gultom, Gurning, Nainggolan, Ambarita, Sagala, Situmorang, dan lain-lain
Humbang	Siborong-borong, Doloksanggul, Pakkat dan Parmonangan	Sihombing, Nababan, Simatupang Siburian, Lumbantoruan dan lain-lain

Dari uraian di atas tampak bahwa keempat wilayah kabupaten yang dibentuk pada era Otonomi Daerah sejak tahun 1998 mengacu pada *culture area* yakni klan dan descendant sebagaimana ditetapkan Pemerintah Kolonial Belanda. Kabupaten Tapanuli Utara adalah *culture area* Silindung, Toba Samosir adalah *culture area* Toba, Samosir adalah *culture area* Samosir dan Humbang Hasundutan adalah *culture area* Humbang. Masing-masing klan di wilayah ini memiliki sejarah dan asal usul yang berbeda dengan klan di daerah lainnya. Di kabupaten Tapanuli Utara misalnya, maka klan dominan berasal dari *Naipospos* dan *Guru Mangaloksa* ataupun *Siopat Pisoran*. Demikian pula klan-klan di Kabupaten Humbang merupakan keturunan yang mengaku dari kesamaan leluhur yakni Sihombing, Lumbantoruan dan Nababan. Sementara di Samosir cenderung didominasi oleh keturunan Siboru Pareme yang melahirkan klan-klan tersendiri ataupun dari Naimarata yang menurunkan klan-klan tersendiri pula.

Kenyataan ini menjadi alat ataupun mobilisasi menolak klan yang berasal dari *culture area* (kabupaten) lain untuk bertarung pada Pilkada maupun Pileg. Demikian pula klan-klan ini bersaing berdasarkan superioritas klan dari descendant tertua ataupun merujuk pada populasi klan terbanyak. Dalam hal ini pragmatisme dan transaksionalisme seperti serangan fajar, pembagian sembako ataupun *money politics* tidak bisa dihindarkan guna memobilisasi anggota-anggota klan. Tidak mengherankan apabila selama proses Pilkada maupun Pileg misalnya, maka calon eksekutif dan legislatif memobilisasi klan sebagai dasar perjuangan kontestasinya. Mobilisasi itu seringkali dilakukan lewat serangkaian ‘pesta-pesta’ di kampung-kampung dengan menyembelih ternak, pemberian bantuan kepada paguyuban klan ataupun bantuan kepada rumah ibadah di lokasi klan tersebut.

Pada tingkat yang lebih besar seperti Pilgub (pilkada Gubernur) misalnya, maka paslon-paslon gubernur turun gunung ke daerah-daerah dengan harapan diberikan klan. Pemberian klan tersebut dilakukan melalui pesat adat, pemakaian seperangkat pakaian tradisi ataupun tongkat-tongkat sakti. Tidak mengherankan misalnya, seorang paslon gubernur mengantongi lebih dari satu klan. Sebut saja seperti Gatot Pudjonugroho seorang Jawa yang mencalonkan diri

pada Pilgub 2013 silam memiliki lebih dari satu klan seperti Damanik (Simalungun), Lubis (Mandailing), Perangin-angin (Karo). Demikian halnya Tengku Erry Nuradi yang seorang Melayu mengantongi beberapa klan seperti Dasuha (Simalungun), Barus (Karo) dan lain-lain. Fenomena yang sama dilakukan Edy Rahmayadi seorang Aceh yang mengaku menjadi bagian dari etnik Mandailing lewat istrinya (klan Lubis) ataupun menjadi bagian dari etnik Melayu Langkat. Hal sama dilakukan seorang Musa Rajekshah, seorang Pakistan yang mengaku sebagai etnik Jawa lewat istrinya, dan juga sebagai bagian dari etnik Melayu dari Asahan. Hal yang sama pernah dilakukan Syamsul Arifin ketika mencalonkan diri sebagai gubernur pada tahun 2008. Kepadanya bukan saja klan dan seperangkat pakaian tradisional etnik Toba yang diberikan, tetapi ia juga melakukan ziarah ke makam berupa ‘monumen Si Raja Batak’ di kaki Pusuk Buhit, di sebelah baratdaya Pulau Samosir.

Sentimen klan dan descendant seperti ini *rupanya* memiliki korelasi dengan kehidupan politik di era Reformasi. Era Reformasi yang menurut Maridjan (2011) sebagai bentuk upaya *check and balance* pemerintahan di daerah memunculkan fenomena lain berupa menguatnya politisasi klan dan descendant. Kedekatan-kedekatan yang dibentuk oleh paslon melalui pendekatan klan dianggap mampu meraih simpati dan dukungan karena paslon dianggap sudah menjadi bagian dari anggota klan. Namun demikian, cara-cara ataupun strategi seperti ini belum tentu berhasil karena ada juga paslon yang kalah walaupun sudah mendapat klan lewat ‘pesta adat’ menjelang perhelatan demokrasi. Karena itu, fenomena menjadikan klan sebagai alat mobilisasi setidaknya menunjukkan peran dan pengaruh klan bagi masyarakat di Sumatera Utara yang memiliki keinginan menjadi calon kepala daerah ataupun calon legislatif.

Sejak pemekaran daerah di Samosir, maka kepala daerah di wilayah ini menunjukkan klan Simbolon yang mendominasi. Demikian pula di Humbang Hasundutan dimana klan Sihombing Lumbanturuan cenderung mendominasi. Hal sama terjadi di Toba Samosir dimana keterpilihan klan Siagian menjadi bupati di daerah itu. Sementara di Tapanuli Utara klan Lumbantobing dan Nababan dapat mendominasi. Kenyataan ini menguatkan argumen kami bahwa sentimen klan dan descendant di 4 kabupaten di Tapanuli

Utara sangat kentara pada pilkada maupun pileg. Penguatan sentimen klan dan descendant menjadi hal yang tidak dapat dihindarkan karena masing-masing daerah di utara Tapanuli itu terfragmentasi berdasarkan klan dan descendant yang dinyatakan berbeda antara satu klan dengan klan lainnya. Walaupun demikian asumsi ini hanya dapat dibenarkan apabila paslon kepala daerah ataupun bakal calon legislatif (bacaleg) tidak memainkan *money politics* dan lain-lain bentuk pragmatisme sehingga fragmentasi klan dapat memudar. Akan tetapi, sepanjang kontestasi pilpub ataupun pileg dibiarkan tanpa pragmatisme khususnya materil, maka dipastikan masyarakat di empat kabupaten di utara Tapanuli itu mendasarkan hak suaranya pada kesamaan klan dan descendant.

D. Penutup

Setidaknya, permasalahan *political decentralization* di empat kawasan di utara Tapanuli yang mencerminkan sentimen klan dan descendant ini dapat menjadi pemahaman baru bagi *democratic desentralization* di daerah-daerah. Dengan kata lain, belajar dari empat daerah ini maka setidaknya kita dapat menyimpulkan bahwa desentralisasi politik yang diharapkan lewat pilkada, pileg dan lain-lain membuat proses demokratisasi itu lebih pluralis, elegans dan membaik, tetapi nyatanya menghasilkan pemahaman yang berbeda-beda di setiap *culture area* maupun daerah administratif. Lewat pemahaman ini, setidaknya penting kembali untuk mengingatkan bahwa demokrasi kita cukup dimaknai beragam, yang dapat saja lewat sentimen klan, sentimen agama, sentimen teritorial, sentimen etnik, sentimen kebangsaan, yang semuanya menyatu dalam satu bingkai yakni politik identitas atau politik aliran.

Lewat pemahaman ini, maka politik aliran sebagaimana dikemukakan Liddle (1971) yang sebenarnya memotret pemilu 55 dari Simalungun, masih memiliki kebenaran hingga dewasa ini. Kebenaran itu setidaknya terjawab lewat sentimen klan dan descendant pada pemekaran daerah di empat kabupaten di utara Tapanuli ataupun lewat pemilihan kepala daerah (pilkada) yang mana perilaku politik (*political behavior*) cenderung diletakkan pada basis klan dan descendant. Sentimen klan ini dipergunakan guna memahami jabatan kepala daerah ataupun sebagai legislatif yakni

representasi klan dan descendant masing-masing klan dan descendant yang ada di wilayah itu.



THE
Character Building
UNIVERSITY

BAB XI
VRIJMAN, AGAMA DAN ETNIK:
Butterfly effect dan Politik Identitas di Pilgub
Sumatera Utara 2018

Pemilihan Gubernur Provinsi Sumatera Utara tahun 2018 mencerminkan politisasi identitas agama dan etnik. Politisasi lainnya tampak pada faktor menentukan lainnya yakni preman. Ketiga faktor utama yang menampak pada local executive election ini terbungkus sangat dipengaruhi butterfly effect Pilkada DKI 2017 silam sehingga prosesnya terkesan mengerikan. Proses kampanye melalui melalui mimbar-mimbar agama, penggunaan simbol-simbol skriptual maupun identitas etnik serta paguyuban OKP menjadi sarana mobilisasi efektif. Wadah kampanye di darat maupun dunia maya seperti facebook, twitter dan whatsapp menunjukkan adanya penghakiman terhadap pasangan calon berupa hoax, fitnah dan ujaran kebencian. Pada akhirnya, political decentralization pada tema democratic decentralization menjadi memudar, kabur dan terkoyak. Pada akhirnya, demokrasi tengah dipermainkan (democracy hacked) guna ambisi politik dan kekuasaan. Kenyataan ini dapat wujud karena faktor kegagalan partai politik guna menghadirkan multikandidat (pluralism candidate). Akibatnya, masyarakat pemilih (voters) tidak diberikan pasangan calon (paslon) beragam yang dapat mereduksi menguatnya politik identitas (political identity). Politisasi agama, etnik dan OKP menjadi senjata pamungkas guna meraih suara dominan tanpa menghiraukan pengalaman managerial, pengalaman birokrat, transparansi dan ekspektasi terhadap perubahan di masa depan. Keadaan ini memperkuat tesis Liddle (1971) tentang politik aliran di Sumatera Utara.

A. Pendahuluan

Pemilihan Kepala Daerah (*local executive election*) di Provinsi Sumatera Utara tahun 2018 menunjukkan dua realitas sosial (*social reality*) yang berbeda. Realitas sosial *pertama* adalah penguhan terhadap politik identitas (*political identity*), dan *kedua* mengentalnya *butterfly effect* Pilkada DKI tahun 2017. Dari kedua

realitas sosial ini terdapat tiga faktor yang ikut memerankan diri di arena politik Pilkada Sumatera Utara yakni: i) *vrijman* atau *free-man* atau preman, ii) etnik, dan iii) agama. Ketiga faktor ini saling memainkan peran masing-masing guna mendukung salah satu diantara dua pasangan calon (paslon) yang berkontestasi. Situasi yang menampak selama proses pilkada hingga pencoblosan pada 27 Juni 2018 adalah ketegangan antar etnik, ketegangan antar pemeluk agama, pembunuhan karakter paslon, dan peningkatan kekuatan OKP. Fitnah (*hoax*) diproduksi, kebencian disemaikan, pluralisme terkoyak, *democratic decentralization*-pun di *hacked*.

Namun demikian, dampak *butterfly effect* Pilkada DKI 2017 dan teguhnya politik identitas pada Pilgub Sumatra Utara tahun 2018 tidak dapat ditimpakan 'semata-mata' kepada masyarakat pemilih (*voters*). Walaupun pada akhirnya masyarakat pemilih di Sumatera Utara terbelah menurut identitas etnisitasnya masing-masing sebagai dampak blokade atas hadirnya dua pasangan calon saja, maka segmentasi voters itu bukanlah kegagalan masyarakat Sumatra Utara semata. Namun, kegagalan *democratic decentralization* di Sumatra Utara lewat Pilgubsu 2018 adalah kegagalan besar dari partai politik. Dalam hal ini, partai politik gagal menghadirkan pluralisme kandidat (pasangan calon) dan justru mereka melegitimasi politik identitas serta membiarkan *butterfly effect* Pilkada DKI menumbuh dan berkembang di Sumatera Utara.

Partai politik seolah-olah lupa dan mengabaikan komposisi demografi di Sumatera Utara dan lebih memilih pragmatisme politik semata. Partai politik yang seharusnya menjadi 'penyangga' pluralisme sekaligus '*agent of change*' pada ruang politik justru mengabaikan realitas sosial demografi Sumatra Utara. Pada akhirnya, kelalaian itu berdampak pada menajamnya pluralisme di daerah ini yakni terbungkamnya relasi-relasi sosial politik selama dan pasca pilkada. Seharusnya, partai politik peka pada kondisi berbangsa dan lebih memperhatikan situasi berbangsa yang mulai terkoyak sejak tahun 2017 pada pilkada DKI. Namun, terutama di Sumatra Utara, partai politik tidak hadir memberi wacana pluralisme yakni merawat dan melestarikan kebhinekaan sebagai karakter khusus provinsi ini. Partai politik pengusung pasangan calon gubernur di Sumatera Utara justru disibukkan dengan pragmatisme

yakni pengutamaan pada bagaimana agar dapat memenangi pertandingan.

Seperti diketahui bahwa, lewat model Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung, maka pemilih (*voters*) adalah subjek yang paling berkuasa. Pemilih memiliki kebebasan dan kedaulatan guna menghakimi atau mendukung kandidat atau pasangan calon (Paslon). Selanjutnya, partai politik pada umumnya hanya efektif pada level pengenalan kandidat dan selebihnya partai politik tak berkuasa menentukan alur berfikir masyarakat politik (Hargen, 2018). Selanjutnya, Hargen (2018) menyebut bahwa proses pilkada yang dibentuk oleh konteks lokal sebagai lingkungan strategis yang paling influensial dimana efek kupu-kupu (*butterfly effect*) Pilkada DKI 2017 sangat terasa seperti di Sumatera Utara. Walaupun demikian, mayoritas daerah di Indonesia pada Pilkada serentak 2018, model itu tidak berpengaruh efektif. Itu artinya bahwa lokalitas masih menentukan irama dan konten politik daerah. Kenyataan di Indonesia pasca pilkada serentak ini menunjukkan bahwa politik daerah di Indonesia masih didominasi kuatnya politik identitas yang sejatinya belum terkalahkan yang sekaligus menunjuk pada ‘anomali politik identitas’ itu sendiri.

Melalui analisisnya, Hargen (2018) membandingkan 4 daerah di Indonesia pada pilkada serentak 2018, yakni Jawa Barat, Kalimantan Barat, Nusa Tenggara Timur dan Sumatera Utara. Di Jawa Barat misalnya, parpol PDIP, Golkar dan Nasdem berjasa membelah konstelasi dukungan pemilih parokial sehingga sentimen nasional tetap unggul. Di Kalimantan Barat menunjukkan hal lain. Di wilayah ini terjadi pergeseran politik identitas (Melayu-Dayak; pribumi-nonpribumi; Islam-non Islam) ke pertarungan sosok dan wacana. Kenyataan ini muncul sebagai dampak multipartai yang berhasil merekonstruksi diskursus politik di tengah masyarakat heterogen. Dalam arti kata bahwa Golkar dan Nasdem di daerah ini cukup berhasil menetralisasi politik identitas. Di Nusa Tenggara Timur, mekanisme multipartai menghadirkan multikandidat sehingga pertarungan bergeser dari Khatolik-Protestan kepada keunggulan calon, gagasan, infrastruktur politik dan harapan masyarakat akan perubahan.

Kenyataan di ketiga daerah itu cukup berbeda di Sumatera Utara. Di wilayah ini, politik identitas terbukti menang. Khotbah melalui mimbar agama dan permainan simbol skriptural mengalahkan rasionalitas. *Butterfly effect* Pilkada DKI Jakarta 2017 meniup badai di provinsi Aceh dan Kalimantan. Mengental dan menangnya politik identitas di Sumatera Utara tidak semestinya ditimpakan kepada kandidat, tetapi justru kepada partai politik yang gagal menghadirkan multikandidat. Karena itu, bukan Djoss yang dikalahkan Eramas, tetapi justru kegagalan skenario multipartai yang tidak menghadirkan pluralisme kandidat.

Pemilihan Gubernur (Pilgub) Provinsi Sumatera Utara tahun 2018 dapat disebutkan sebagai pilgub terburuk selama tiga kali pemilihan gubernur langsung di era Reformasi. Ungkapan ‘terburuk’ di sini tidak menunjuk pada carut marut proses Pilgub menyoal hal-hal teknis seperti daftar pemilih tetap (DPT) dan distribusi kartu C6 yang tidak sampai kepada DPT, ataupun hal-hal non-teknis seperti serangan fajar (transaksionalisme dan pragmatisme), tetapi lebih kepada hal-hal non formal Pilgub yakni politisasi etnik, agama dan *vrijman*. Meskipun sifatnya tidak formal pada setiap pilkada, tetapi esensinya sangat memengaruhi jalannya pilkada itu. Selain daripada itu, kehadiran media sosial seperti *facebook*, *twitter* dan *WhatsApp* turut membajak *political decentralization* di Pilkada Sumatera Utara, berupa hadirnya kelompok-kelompok masyarakat di dunia maya yang kebanyakan bermuatan SARA, ujaran kebencian, *hoax* ataupun fitnah. Kenyataan Pilgub Sumut 2018 berbanding terbalik seperti pemilihan gubernur di Manado tahun 2010 seperti disebut Sampe (2015) bahwa keputusan memilih justru melihat basis personalitas kandidat dan tidak tergantung kepada partai politik (*voting decisions on the basis of candidates’ personalities and lacked commitment to political parties*). Demikian pula seperti disebut Haryanto (2014) bahwa kecenderungan memilih di Sumatera Utara memperlihatkan faktor kedekatan (*proximity*) secara etnis dan daerah guna menentukan suara tanpa melihat partai politik yang mengusungnya. Naskah ini lebih memfokuskan diri pada hal-hal non formal pilgub tetapi sangat memengaruhi jalannya pilgub dimaksud.

B. Politisasi berdasar agama dan etnik

Pemilihan Gubernur Sumatera Utara periode 2018-2023 diikuti dua pasangan calon (paslon), yakni Edy Rahmayadi dan Musa Rajekshah (*Eramas*)⁶² dan Djarot Syaiful Hidayat dan Sihar Sitorus⁶³ (*Djoss*)⁶⁴. Adapun total Daftar Pemilih Sementara (DPS) se-provinsi Sumatera Utara pada Pilgub 2018 adalah sebesar 9.202.967. Jumlah DPS ini menyalurkan hak politiknya di 27.465 Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang tersebar pada 6.110 desa/kelurahan di 33 kabupaten/kota. Adapun sebaran DPS pada Pilgub 2018 di Provinsi Sumatera Utara tahun 2018 seperti dilansir KPU Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 17 Maret 2018 adalah sebagai berikut:

Tabel 14. DPS Pilgub 2018 di Provinsi Sumatera Utara

No	Kab/Kota	Jlh DPS	No	Kab/Kota	Jlh DPS
1	Kota Medan	1.513.835	18	Kabupaten Asahan	487.331
2	Kabupaten Deliserdang	1.170.543	19	Kabupaten Labuhanbatu	274.350,
3	Kabupaten Pakpak Bharat	33.421	20	Kabupaten Dairi	190.979
4	Kabupaten Nias Barat	56.982	21	Kabupaten Toba Samosir	124.412
5	Kabupaten Tapanuli Tengah	199.191	22	Kabupaten Mandailing Natal	283.096

⁶²Paslon ini didukung partai politik seperti: Gerindra, PKS, Golkar, PKPI, PKB, Hanura, Nasdem dan Demokrat.

⁶³Paslon ini didukung dua partai politik utama yakni PDIP dan PPP.

⁶⁴Hingga hari pendaftaran bakal calon gubernur dan wakil gubernur, terdapat 3 pasangan calon yang seyogianya sudah mendaftarkan diri, yakni Edy Ramayadi-Musa Rajekshah, Djarot Syaiful Hidayat-Sihar Sitorus dan J.R. Saragih-Ance. Namun, nama paslon terakhir batal mencalonkan diri karena terindikasi kuat dan menyakinkan pemalsuan izajah SMA di sebuah perguruan di Jakarta. KPU, Bawaslu dan Gakumdu yang menangani proses hukum paslon tersebut, merekomendasikan pencoretannya sebagai calon gubernur.

6	Kabupaten Tapanuli Utara	207.241	23	Kabupaten Nias Selatan	197.323
7	Kabupaten Tapanuli Selatan	222.399	24	Kabupaten Humbang Hasundutan	123.716
8	Kabupaten Nias	90.712	25	Kabupaten Samosir	90.128
9	Kabupaten Langkat	705.769	26	Kabupaten Serdang Bedagei	447.873
10	Kabupaten Karo	238.296	27	Kabupaten Batubara	284.231
11	Kabupaten Simalungun	615.668	28	Kabupaten Padanglawas Utara	150.824
12	Kabupaten Labuhanbatu Selatan	183.312	29	Kabupaten Padanglawas	153.820
13	Kabupaten Labuhanbatu Utara	237.951	30	Kabupaten Nias Utara	88.729
14	Kota Pematangsiantar	169.964	31	Kota Sibolga	62.185
15	Kota Tanjungbalai	106.378	32	Kota Binjai	176.781
16	Kota Tebingtinggi	99.970	33	Kota Padangsidempuan	136.022
17	Kota Gunungsitoli	84.485			

Sumber: KPU Sumut, 17 Maret 2018; www.cnnindonesia.com

Paslon Eramas mengungguli paslon Djoss di 17 Kabupaten Kota, sedangkan paslon Djoss unggul di 16 kabupaten Kota. Di daerah terutama DPT terbesar seperti Medan, Deliserdang, Langkat,

Serdangbedagai dan Labuhanbatu, cenderung dikuasai paslon Eramas. Sementara itu, paslon Djoss hanya unggul di Kabupaten Simalungun yakni DPT terbesar diluar kabupaten/kota yang dikuasai paslon Eramas. Paslon Eramas meraih sebesar 3.291.137 atau 57,57 persen suara sedangkan paslon Djoss hanya meraih dan 2.424.960 atau 42,42 persen suara. Adapun rekapitulasi perolehan suara dari masing-masing Paslon di 33 kabupaten dan kota se Sumatra Utara adalah sebagai berikut:

Tabel 15. Rekapitulasi suara Eramas dan Djoss di 33 kabupaten/kota, Sumut

No	Kabupaten/Kota	Jumlah Suara (Jiwa)	
		Eramas	Djoss
1	Kota Medan	551.641	357.337
2	Kota Pematangsiantar	41.551	68.604
3	Kota Tanjungbalai	49.288	12.319
4	Kota Tebingtinggi	49.969	21.171
5	Kota Gunungsitoli	7.854	38.399
6	Kota Sibolga	16.507	19.019
7	Kota Binjai	83.229	26.794
8	Kota Padangsidempuan	85.930	15.476
9	Kabupaten Deliserdang	458.646	250.717
10	Kabupaten Pakpak Bharat	7.518	11.973
11	Kabupaten Nias Barat	6.107	20.532
12	Kabupaten Tapanuli Tengah	32.592	109.235
13	Kabupaten Tapanuli Utara	13.178	137.350
14	Kabupaten Tapanuli Selatan	93.884	29.474
15	Kabupaten Nias	5.427	40.629
16	Kabupaten Langkat	326.043	134.233
17	Kabupaten Karo	23.807	127.513
18	Kabupaten Simalungun	178.022	194.235
19	Kabupaten Labuhanbatu Selatan	81.779	37.647
20	Kabupaten Labuhanbatu Utara	102.524	40.668
21	Kabupaten Asahan	224.950	74.333
22	Kabupaten Labuhanbatu	135.309	43.305
23	Kabupaten Dairi	26.956	127.513

24	Kabupaten Toba Samosir	5.064	75.694
25	Kabupaten Mandailing Natal	162.034	19.900
26	Kabupaten Nias Selatan	23.534	73.616
27	Kabupaten Humbang Hasundutan	4.905	73.915
28	Kabupaten Samosir	2.321	54.556
29	Kabupaten Serdang Bedagei	175.777	77.115
30	Kabupaten Batubara	124.911	49.252
31	Kabupaten Padanglawas Utara	86.713	23.343
32	Kabupaten Padanglawas	97.606	19.740
33	Kabupaten Nias Utara	5.761	26.606

Sumber: KPU Sumut 2018; www.medanbisnis.com

Bila melihat kemenangan paslon masing-masing di 33 kabupaten dan kota di Sumatera utara, maka Eramas unggul di daerah-daerah pemilih berbasis Islam sedangkan Djoss unggul di daerah-daerah pemilih berbasis agama non-Islam. Sebagai bahan perbandingan rekapitulasi perolehan suara Pilgub Sumatera Utara 2018, berikut diambil sampel kota yang menunjukkan heterogenis masyarakat seperti di Kota Medan. Distribusi suara pemilih di 21 kecamatan di Kota Medan menunjukkan kontribusi suara kepada Paslon Eramas sebesar 551.641 suara dan Paslon Djoss sebesar 357.377 suara. Total masyarakat yang menyampaikan aspirasi politiknya mencapai 916.109 suara, dan sebesar 7.091 suara diantaranya dinyatakan tidak sah.

Paslon Eramas unggul di 17 kecamatan seperti kecamatan Medan Deli, Medan Labuhan, Medan Belawan, Medan Marelan, Medan Tembung, Medan Timur, Medan Perjuangan, Medan Barat, Medan Denai, Medan Amplas, Medan Polonia, Medan Area, Medan Johor, Medan Maimun, Medan Selayang dan Medan Sunggal. Sementara pasangan Djoss menang di 4 kecamatan, yakni Kecamatan Medan Baru, Medan Petisah, Medan Kota dan Medan Tuntungan. Berdasarkan tingkat partisipasinya, maka Pilgub 2018 menunjukkan peningkatan partisipasi menjadi 58,38 persen. Jumlah ini meningkat dari Pilgub 2013 yang hanya mencapai 36,58 persen dan pilgub 2008 yang hanya berkisar 47,10 persen. Adapun distribusi pemilih di 21 kecamatan di Kota Medan adalah sebagai berikut:

**Tabel 16. Rekapitulasi Suara Eramas dan Djoss
di Kota Medan**

No	Kecamatan	Jumlah Suara (Jiwa)	
		Eramas	Djoss
1	Kecamatan Medan Amplas	34.102	14.396
2	Kecamatan Medan Area	32.960	15.396
3	Kecamatan Medan Barat	19.775	15.336
4	Kecamatan Medan Baru	6.378	10.194
5	Kecamatan Medan Deli	42.351	18.855
6	Kecamatan Medan Denai	38.377	21.523
7	Kecamatan Medan Helvetia	34.464	26.320
8	Kecamatan Medan Johor	37.804	20.875
9	Kecamatan Medan Kota	16.315	21.075
10	Kecamatan Medan Labuhan	29.988	14.781
11	Kecamatan Medan Maimun	14.073	6.560
12	Kecamatan Medan Marelan	44.515	10.403
13	Kecamatan Medan Perjuangan	25.163	18.536
14	Kecamatan Medan Petisah	11.783	17.542
15	Kecamatan Medan Belawan	22.990	11.370
16	Kecamatan Medan Polonia	11.767	9.269
17	Kecamatan Medan Selayang	21.553	20.631
18	Kecamatan Medan Sunggal	29.401	16.906
19	Kecamatan Medan Tembung	36.910	18.854
20	Kecamatan Medan Timur	28.539	21.989
21	Kecamatan Medan Tuntungan	12.433	26.026

Sumber: KPU Medan 2018; www.medanbisnis.com

Berdasarkan rekapitulasi suara pemilih di atas, dapat disimpulkan bahwa keunggulan suara yang dikumpulkan Eramas berasal dari kantong-kantong pemukim Islam sedangkan suara masuk ke Djoss berasal dari kantong-kantong non-Islam. Perbedaannya, bahwa kelas menengah (*middle class*) di Medan terutama yang muncul ditengah-tengah masyarakat Tionghoa seperti di kecamatan Medan Kota menjadi pendukung Djoss. Akan tetapi pemilih-pemilih pada kelas menengah terutama masyarakat Tionghoa di Medan banyak yang tidak menyampaikan aspirasi politiknya karena tidak kebagian kartu C6 dan lain-lain. Kelas menengah sangat membutuhkan demokrasi

seperti disebut Van Klinken dan Berenschot (2016) karena: i) kekuatan kelas menengah untuk mengesankan diri secara keseluruhan pada tingkat yang lebih tinggi (demokratisasi nasional, sentimen anti-pasar, agama, jenis solidaritas yang konservatif) dengan proses yang lebih rendah, dan ii) menjanjikan mereka akses yang lebih besar ke sumber daya negara dan pasar yang diatur negara. Mereka ini seperti disebut White (2005) adalah 'kelas perantara' (*intermediate-class*) yang memiliki peran sentral pada transisi masyarakat agraris ke masyarakat terdidik. Menurut Evers dan Schiel (1991) kelas menengah adalah 'kelompok strategis' dalam masyarakat. Mereka ini menurut Pelly (2017) tidak dimaksudkan pada penguasaan dan kepemilikan alat-alat produksi tetapi lebih merujuk pada akses seseorang terhadap sumber-sumber kekuasaan seperti kekayaan, pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi dan bahkan informasi.

Atas dasar pertimbangan itu, maka seringkali kelas-kelas menengah yang berasal dari orang Tionghoa pada setiap Pilkada seperti di Medan tahun 2013, Pilgub DKI tahun 2017, termasuk Pilgub Sumatra Utara tahun 2018, sengaja tidak diberi akses untuk menyampaikan hak politiknya di bilik suara. Mereka ini tampaknya sengaja dihambat oleh pasangan-pasangan calon yang pro '*status quo*' yang umumnya tidak menginginkan perubahan sosial. Mekanisme sangat jelas dan mudah diukur yakni dengan cara tidak memberikan kartu C-6 kepada mereka. Kenyataan seperti ini dilakukan oleh Kepala Lingkungan (Kepling) ataupun Panwaslu Kecamatan. Jikapun mereka ingin menyampaikan hak politiknya karena memiliki KTP Elektronik (KTP-e) maka hak itu dapat disampaikan pada pukul 12-13 saja. Kenyataan-kenyataan yang sama terjadi di Medan pada saat pilgubsu 2018, dimana pada daerah-daerah pemukim yang ditengarai tidak dapat mendapatkan dukungan politik dari calon tertentu, maka kartu C-6 pun tidak diperoleh masyarakat. Tampaknya, ada permainan berupa tangan tak nampak (*invisible hand*) antara Paslon, Panwaslu Kecamatan ataupun Kepling yang sengaja menciptakan situasi seperti itu.

Pemilihan Gubernur Sumatera Utara tahun 2018 menghadirkan sesuatu yang 'baru' sekaligus 'buruk' dimana 'uang' menjadi subkultur politik baru dan identitas menjadi langgam baru yang

teramat kejam guna mencapai kekuasaan politik. Pemilihan Gubernur Provinsi Sumatera Utara tahun 2018 adalah memilih pemimpin berdasarkan kriteria agama dan etnik. Pada kenyataan ini, kepala daerah yakni gubernur dilihat dan dimaknai sebagai representasi etnik dan agama yang di ciptakan dan di legitimasi lewat partai politik. Dampaknya ialah terkoyaknya demokrasi pilkada yang mengebiri pluralisme masyarakatnya. Pada jangka panjang, kenyataan di Sumatra Utara ini akan membekas di kepala masing-masing masyarakat dan berpotensi merusak relasi sosial antar etnik dan agama di daerah yang *plural and multiculture society* ini. Menurut kami, kenyataan seperti inilah yang telah diabaikan para politisi dan partai politik sewaktu pilkada bergulir di Sumatera Utara.

Diantara dua faktor ini, terdapat variabel pengaruh yang turut membajak *democratic decentralization* di kawasan ini yakni munculnya asosiasi preman terutama Pemuda Pancasila (PP) dan Masyarakat Pancasila Indonesia (MPI). Kedua paguyuban OKP terbesar di Sumatera Utara ini bersekutu dengan variabel agama guna mendukung pasangan calon gubernur. Kehadiran OKP yang meringsek jauh ke arena politik di Sumatera Utara ini bukanlah kali pertama. Penulis seperti Amin (2007) telah memperlihatkan keterlibatan OKP seperti PP, IPK dan FKPPi pada pemilihan walikota Medan lewat Pilkada Langsung tahun 2005. Pada saat itu, ketiga OKP ini bersekutu dengan Partai Politik guna mendukung pasangan calon Abdullah dan Ramli sebagai walikota dan wakil walikota Medan. selanjutnya, penulis Amin (2018) menyebutkan keterlibatan penuh OKP terutama PP mendukung salah satu pasangan calon gubernur di Pilgub Sumatra Utara tahun 2008. Pada waktu itu, PP mendukung Syamsul Arifin dan Gatot Pudjonugroho sebagai calon gubernur dan wakil gubernur di Provinsi Sumatera Utara. Kala itu, OKP-OKP di Sumatra Utara masih berada di luar (*outer*) kekuasaan dan pemerintahan, tetapi mereka dapat mempengaruhi dan menentukan calon kepala daerah. Pada tahun 2018, lewat pilkada Sumatra Utara sejumlah OKP terutama PP dan MPI mencoba memasuki lingkaran kekuasaan dan pemerintahan lokal yakni menjawa wakil gubernur.

Mengamati jalannya proses pilgub sejak Februari hingga 27 Juni 2018, dapat disimpulkan terdapat tiga faktor utama yang

memengaruhi pilgub itu, yakni: i) agama, ii) etnik, dan iii) *vrijman* atau *free-man*. Ketiga faktor ini meringsek jauh ke ranah politik pilgub 2018 sebagai alat mobilisasi masyarakat pemilih. Ketiganya, meskipun bukan faktor menentukan dalam *democratic decentralization* tetapi pengaruhnya sangat terasa melalui politisasi agama, politisasi etnik dan politisasi *vrijman*.

Politisasi agama adalah menjadikan agama sebagai kekuatan politik dan bukan sebagai kekuatan moral yang memobilisasi masyarakat agar memilih pasangan calon (paslon) 'seiman'. Politisasi agama ini sudah menampak sejak bulan Maret 2018 yang dilakukan melalui ceramah-ceramah melalui mimbar agama ataupun penonjolan simbol-simbol skriptural seperti terbaca pada alat peraga kampanye seperti spanduk dan baliho. Politisasi agama ini mudah ditebak. Paslon Eramas (non pelangi) mengharapkan dukungan dari pemilih islam (*Islamic voters*) yang jumlahnya mencapai lebih 55 persen. Dengan cara mempolitisasi agama maka diharapkan 55 persen atau lebih *islamic voters* itu memilih pasangan Eramas. Dengan model itu, guna mendapat dukungan dari pemilihnya, maka paslon ini menggunakan mimbar agama (ceramah, khutbah, subuh berjamaah) maupun simbol-simbol skriptural (*halal bi halal*, pembagian zakat, wisata agama, mengharamkan pasangan pelangi) ataupun mewacanakan agar tidak memilih calon pemimpin impor maupun calon pemimpin yang sudah pernah kalah⁶⁵ dan lain-lain yaitu sebagai cara menegaskan *block voters* antara pasangan non pelangi dengan pemilih Islam. Pada akhirnya, di lingkungan *grassroot* yakni masyarakat pemilih terbentuk sebuah wacana ataupun paradigma terhadap pentingnya memilih pemimpin berdasarkan dogmatika yang didasarkan pada identitas agama (Islam).

⁶⁵Tokoh-tokoh Jakarta yang mendukung paslon Eramas turun gunung ke Sumatera Utara seperti Susilo Bambang Yudhoyono, Prabowo Subianto, Agus Harimurti Yudhoyono, Gatot Nurmantyo, dan lain-lain serta para tokoh yang menamakan diri 'Alumni 212. Tokoh agama dari Jakarta pun turun ke Medan dan turut mempengaruhi jalannya kontestasi Pilgubsu 2018. Sebuah rekaman yang tersedia di Youtube menyebutkan mantan Panglima TNI berbicara tentang larangan memilih 'pemimpin impor' dan agar lebih fokus pada pemilihan 'putra daerah' Sumatera Utara.

Sementara itu, pasangan Djoss (pelangi Islam-Protestan) mengharapkan dukungan serupa. Djarot Sayaiful Hidayat berharap dukungan dari lebih 55 persen populasi pemilih beragama Islam, sedangkan Sihar Sitorus berharap dukungan lebih dari 35 persen agama Protestan, Katholik, Konghucu dan lainnya. Dengan kalkulasi demikian, apabila pasangan ini didukung (seumpama) 30 persen saja dari kalangan non-Islam dan 20 persen saja dari pemilih Islam, maka dipastikan pasangan ini dapat melenggang ke Jalan Diponegoro Medan. Tetapi faktanya, pasangan pelangi hanya mendapat dukungan penuh dari basis pemilih non Islam sementara pemilih islam hanya sedikit yang mampu di raih pasangan ini. Sementara pasangan non pelangi mendapat dukungan sebesar 57 persen dari total sekitar 5 juta pemilih yang menyampaikan hak suaranya. Kenyataan ini menunjukkan bahwa pluralisme demokrasi dikalahkan oleh segmented demokrasi, yaitu pasangan pelangi kalah oleh pasangan non pelangi agama.

Sama halnya dengan politisasi agama, maka politisasi etnik-pun massif terjadi. Dua Paslon yang ikutserta pada Pilgub 2018 memainkan tema etnik. Paslon Djoss mencerminkan kumulasi etnik Jawa dan Toba. Keduanya memperebutkan pemilih dominan yakni etnik Jawa yang mencapai 33 persen populasinya di Sumatera Utara sertai pemilih Toba yang juga dominan di provinsi ini. Paslon ini juga berharap dukungan dari etnik Angkola, Karo, Pakpak, Simalungun dan Mandailing (khususnya yang beragama Kristen) yang dikatakan sesama etnik '*Batak*' itu. Berdasar pada distribusi demografi berdasar etnisitas ini, maka paslon ini berharap apabila 30 persen saja etnik Jawa serta 20 persen saja etnik Toba dan '*Batak*' lainnya memberikan dukungan kepada Paslon ini, maka mereka dipastikan dapat melenggang ke jalan Diponegoro Medan.

Sementara itu, paslon Eramas mencerminkan kumulasi Aceh dan Pakistan. Keduanya adalah *migrant ethnic* di Sumatra Utara. Pasangan Eramas mengklaim diri sebagai bagian etnik Melayu. Misalnya, Edi Rahmayadi yang mengklaim diri sebagai etnik Melayu Langkat sementara Musa Rajekshah mengklaim sebagai Melayu Batubara. Demikian pula Musa Rajekshah mengaku bahwa dirinya termasuk bagian dari etnik Jawa melalui Istrinya. Sementara itu, Edy Rahmayadi mengklaim diri sebagai etnik Mandailing melalui

istrinya. Dengan demikian, paslon Eramas setidaknya berharap dapat dukungan dari etnik Aceh, Melayu, Pakistan, dan Mandailing di Sumatera Utara. Bila dilihat dari kuantitasnya, maka populasi etnik ini adalah minor di Sumatera Utara. Namun, melihat minornya dukungan etnik yang dapat dicapai (bila memainkan politisasi etnik) maka kemenangan akan sulit diraih. Karena itu, paslon ini lebih memilih politisasi agama sebagai alat mobilisasi *voters* ke bilik suara.

Politisasi etnik ini menerobos jauh hingga jargon ‘putra daerah’ dan ‘non putra daerah’. Pasangan Eramas mengklaim diri sebagai ‘putra daerah asli’ Sumatera Utara. Meskipun demikian, klaim-klaim ini patut diragukan karena keduanya bukan ‘putra daerah asli’ Sumatera Utara. Sementara pasangan Djoss diklaim sebagai ‘non putra daerah’ Sumatera Utara. Walaupun Sihar Sitorus merupakan ‘putra daerah asli’ Sumatera Utara dari Toba klan Sitorus, tetapi Djarot Syaiful Hidayat berasal dari Blitar, Jawa Tengah. Situasi ini seperti ini berdampak pada adanya ajakan-ajakan memilih dari patron Eramas agar tidak memilih calon pemimpin ‘impor’ atau yang berasal dari luar Provinsi Sumatera Utara, apalagi calon pemimpin itu sudah pernah kalah dalam kontestasi Pilgub DKI tahun 2017 silam.

Kenyataan seperti ini menjadi menajam takkala sebagian besar aparatur sipil negara (ASN), tokoh-tokoh politik, bos-bos partai politik maupun birokrat daerah di Sumatera Utara menunjukkan ketidaknetralan. Melalui panggung-panggung kegiatan mereka tidak segan menunjukkan sikap pro terhadap satu paslon, ataupun melalui grup-grup kelompok seperti *WhatsApp* yang menunjukkan penghakiman kepada calon lain yang dirasa tidak selaras dengan ekspektasi mereka. Keadaan ini bisa wujud karena hilangnya ekspektasi perubahan di masa yang akan datang dan sebaliknya mereka lebih mengerucut pada ‘*status quo*’ pada apa yang ‘mentradisi’ di Sumatera Utara. Tampaknya, selogan ‘*Semua Urusan Mudah dan Transparan*’ sangat paradoks dengan ‘*Semua Urusan Mesti Uang Tunai*’ yakni ungkapan Sumut’.

Sementara itu, politisasi *Vrijman* dimaksudkan untuk menyebut peran OKP terutama Pemuda Pancasila (PP) dan Masyarakat Pancasila Indonesia (MPI) yang secara nyata melibatkan diri dalam

pilgub 2018. Sebagaimana diketahui, kendali kedua organisasi ini berasal dari *'trah Shah Bersaudara'*⁶⁶ di Sumatera Utara. Orangtua Musa Rajekshah (calon wakil gubernur) adalah Anif Shah yang bermarkas di perumahan Cemara Asri Medan yang dikenal sebagai patron utama (*main patron*) di organisasi Pemuda Pancasila. Sedangkan di OKP Masyarakat Pancasila Indonesia adalah saudara-saudara kandung Anif Shah seperti Maherban Shah dan lain-lain. Perlu diketahui bahwa, saudara kandung Anif Shah yang lain adalah seperti Adjib Shah yakni mantan ketua DPRD Provinsi Sumatera Utara dari Golongan Karya yang kini terseret kasus korupsi. Sedangkan Kodrat Shah adalah ketua DPD Partau Hanura Provinsi Sumatera Utara sekaligus sebagai ketua OKP-Kota Medan. Selain itu, terdapat nama Rahmad Shah yakni mantan anggota DPD-RI dan juga pemilik *Rahmad Worldwide Museum and Gallery* di Medan.

Selama proses pilgub, politisasi *Vrijman* OKP-PP ini nampak kuat melalui serangkaian pelantikan di internalnya seperti pelantikan cabang, ranting dan anak ranting. Walaupun menjadi struktur terendah di OKP-PP, tetapi struktur itu berdekatan langsung dengan masyarakat seperti di lingkungan-lingkungan (RT dan RW). Kekuatan PP dan MPI ini nampak jelas di Langkat, Binjai, Medan dan Deliserdang. Sementara itu, meskipun samar-samar tetapi tampaknya Ikatan Pemuda Karya (IPK) memberikan dukungan kepada Djoss. Namun, peran politik dari OKP ini telah lama memudar (menyusut) sepeninggal *'godfather'* Olo Panggabean pada tahun 2009. Sepeninggal Olo Panggabean, maka IPK mengendur dan peran OKP lain seperti PP merajai di Sumatra Utara bahkan bereproduksi menjadi MPI.

Penting diketahui bahwa isu *'aseng'* tidak menggelinding pada Pigubsu 2018. Hal ini bisa dipahami karena sebutan *'aseng'* yang biasanya ditujukan bagi orang Tionghoa tidak menampilkan diri

⁶⁶Trah *'Shah Bersaudara'* di Medan seperti Anif Shah, Rahmad Shah, Ajib Shah, Kodrat Shah, Anuar Shah alias Aweng, dan Maherban Shah alias Kemek. Mereka adalah pentolan-pentolah Pemuda Pancasila dan Masyarakat Pancasila Indonesia yang bermarkas di Medan. Musa Rajekshah yakni calon wakil gubernur Sumatera Utara periode 2018-2013 adalah anak kandung dari Anif Shah.

sebagai Paslon kepala daerah seperti di Jakarta tahun 2016 silam⁶⁷. Namun demikian, bukan berarti bahwa 'aseng' tidak berperan pada Pilgub 2018. Banyak orang sudah mengetahui tentang seorang pengusaha Tionghoa Medan yakni Mujianto yang *notabene* adalah sosok dibalik Cemara Group yakni bos PT. Cemara Asri Group. Pengusaha yang juga ketua *Yayasan Buddha Tzu Chi* Sumatera Utara ini memiliki kedekatan dengan Anif Shah yakni *main patron* OKP Pemuda Pancasila. Ia dikenal sebagai milyarder sekaligus dengan filantropis di Kota Medan. Kedekatan bos PT. Cemara Asri Group dengan *main patron* OKP-PP ialah terutama 'mengamankan' bisnis mereka sekaligus mencari salah satu faktor produksi yaitu 'tanah'.

Mengamati jalannya proses pilkada, maka penyampaian (kampanye) gagasan politik tidak lagi dilakukan melalui mobilisasi masyarakat di lapangan terbuka. Sejalan dengan massifnya penggunaan teknologi informasi dan komunikasi, maka kampanye itu bergeser (meskipun tidak sepenuhnya) dari lapangan terbuka yakni dunia darat ke dunia maya. Karena itu, proses kampanye politik di pilgub Sumatera Utara sekaligus beroperasi di dua dunia sekaligus yakni darat dan di dunia maya. Tragisnya, dunia maya lebih kejam dari dunia darat. Pengelompokan masyarakat pada grup-grup *twitter*, *facebook* maupun *WhatsApp* justru menjadi sarana penghakiman kandidat lain melalui penghujatan, ujaran kebencian, fitnah maupun *hoax*.

Pada kehidupan politik, penggunaan media sosial seperti *twitter* pertama kali digunakan ketika Barak Obama mencalonkan diri sebagai kandidat presiden Amerika Serikat. Namun, karena kehidupan demokrasi di negara itu telah mapan, maka revolusi teknologi informasi dan komunikasi lewat *twitter* itu tidak membuat tatanan demokrasi di negara itu menjadi terkoyak. Media *twitter* menjadi sarana elegans untuk mempromosikan dan memperkenalkan Barak Obama yakni sebagai seorang politisi dari partai Demokrat yang humanis, brilian dan egaliter. Pada saat itu, pemilih di Amerika Serikat tidak menghiraukan asal muasal Barak Obama (migran

⁶⁷Meskipun demikian, di Medan pada Pilwalkot 2013, isu 'aseng' pernah menggelinding hebat sejalan dengan berpartisipasinya Sofyan Tan yang berpasangan dengan Nelly Armayanti. Kontestasi Pilwalkot Medan tahun 2013 itu dimenangkan Paslon Rahudman Harahap dan Dzulmi Eldin.

Kenya-Inggris) sekaligus meragukan agamanya. Di Indonesia, media *twitter* pertama kali digunakan pada saat Joko Widodo yang berpasangan dengan Basuki Cahaya Purnama menjadi kandidat gubernur DKI. Media *twitter* menjadi sarana konstruksi paslon ini bagi pemilih di DKI. Namun, pada Pilgub DKI 2017, media sosial *twitter* ditambah *facebook* dan *WhatsApp* berubah menjadi rimba belantara yang dihuni pemangsa-pemangsa yang mengoyak kebermanfaatan media sosial menjadi sarana menebar kebencian, ancaman, *hoax* dan fitnah. *Butterfly effect* di DKI tahun 2017 itu sangat terasa di daerah lain dan salah satunya adalah provinsi Sumatera Utara.

Bagi aktor-aktor politik di Pilgubsu 2008, tampaknya dunia darat masih menunjukkan perilaku kekhati-hatian, tetapi sebaliknya dunia maya menjadi rimba belantara yang menghadirkan binatang buas yang saling memangsa. Lewat dunia maya itu, Hagen (2018) menyebut bahwa kebencian ditabur dan perikemanusiaan menjadi hambar. Gejala demikian ini sejalan dengan pandangan teoritis sosial yang disebut dengan *post-truth society* yakni masyarakat pascafakta. Pada masa ini, yang diperlukan adalah kehebohan (viral) tanpa memperdulikan kebenarannya. Pada kehidupan politik, *post-truth society* menurut Kinna (2017) spesifik disebut sebagai berikut:

post-truth politics yakni *closes the gap between evaluation and the exercise of power, not by denying the possibility of truth in a metaphysical sense, as fascist intellectuals tried to do in the interwar period, but by grounding political truth in the evaluations of citizens.*

Kenyataan ini menjadi sisi gelap (*dark sides*) di dunia politik seperti disebut Lok Pan (2017) bahwa:

these "dark sides" of politics are its distorted presentations, which obscure the fact that the existence of politics is to facilitate universal well-being of human society (Ancona, 2017)

Dalam konteks yang lebih luas maka *democratic decentralization* di Sumatera Utara lewat pilkada ini tengah dipertandingkan. Seperti disebut Moore (2018) bahwa ekosistem digital pada hakikatnya adalah ruang kosong yang berpotensi dimasuki berbagai motivasi,

kepentingan, dan permainan. Namun bagi para *'begundal politik'*, justru memanfaatkannya untuk memorakmorandakan bangunan dan perdaban demokrasi demi uang, kekuasaan dan kekacauan yang sulit dihindarkan. Dengan demikian, tatanan demokrasi pada masa kini tengah dipermainkan (*democracy hacked*). Situasi yang sama terjadi di Moldova sebagaimana dijelaskan Hale (2009) bahwa media sosial terutama *Twitter* telah mengoyak demokrasi di negara itu. Sebagaimana disebut Hale (2009) revolusi *Twitter* di negara itu dijadikan sebagai sarana promosi dan demokratisasi pada regim hibrida, ataupun pengombinasian elemen sistem demokrasi politik dan otoritarianisme.

Bila merujuk kajian Liddle (1971), maka Pilgub 2018 di Provinsi Sumatra Utara tidak bisa melepaskan diri dari *'politik aliran'*. Konsep yang dicetuskan ilmuwan politik Amerika Serikat yang melakukan penelitian di Simalungun tahun 1960-an ini semakin terasa mengkrystal di era Reformasi lewat Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada). Pada era Reformasi ini, menjadi Kepala Daerah (Kada) tidak sekedar dimaknai sebagai sosok ataupun tokoh pemimpin daerah yang diharapkan mampu menghantarkan masyarakat ke situasi yang lebih baik lewat program pembangunannya, tetapi juga dimaknai sebagai representasi identitas-identitas primordial (*primordial identity*). Karena itu, saluran aspirasi politik seperti Pilkada tidak semata-mata menjadi saluran memilih pemimpin yang didasarkan kepada kapabilitas, akuntabilitas dan transparansi tetapi juga menjadi saluran politik memilih pemimpin berdasarkan identitas-identitas primordial itu.

Menurut Liddle (1971), kenyataan mengkrystalnya *'politik aliran'* yakni menyatunya masyarakat dalam satuan-satuan *'identitas primordial'* pada Pemilu(kada) tidak lain disebabkan oleh kemajemukan masyarakat (etnik, kultural, agama, klan dan teritorial) berikut kepentingan-kepentingan (*interest*) yang cukup tinggi yang terdapat di dalam identitas itu. Sebenarnya, kajian Liddle (1971) tentang *'politik aliran'* ini merujuk pada pengelompokan Partai Politik (Parpol) pada Pemilu 1955. Menurutnya, pengelompokan Parpol pada tahun 1955 itu didasarkan pada orientasi kultural yakni adanya ikatan sekelompok orang kepada budaya dominan yang ada di dalam kelompoknya. Pengelompokan Partai Politik itu

mencerminkan perilaku masyarakat pemilih (*voters*) yang terpolarisasi berdasarkan satuan-satuan identitas antara partai politik dengan pemilih.

Studi Geertz (1960) maupun Karim (1992) memberikan gambaran tentang adanya keterkaitan atau bahkan keterikatan antara ‘aliran politik’ dengan ‘perilaku politik’ (*political behavior*) seseorang. Misalnya, seorang ‘*Santri*’ (merujuk pada tipologi kebudayaan Jawa menurut Geertz, 1960) cenderung berafiliasi ke Masyumi ataupun Nahdatul Ulama., sedangkan seorang ‘*Abangan*’ (tipologi masyarakat Jawa menurut Geertz, 1960) lebih dekat kepada PNI atau PKI. Pada era Orde Baru, politik aliran semacam ini menurut Marijan (2011) terealisasi lewat partai politik seperti kelompok ‘*Santri*’ yang cenderung ke PPP, kelompok ‘*Abangan*’ cenderung ke PDI dan kelompok ‘*Priyayi*’ (tipologi masyarakat Jawa menurut Geertz, 1960) yang cenderung berafiliasi ke partai nasionalis-sekuler yakni Golongan Karya (Golkar).

Dengan demikian, merujuk pendapat Kleden (1999) maupun Marijan (2006) karena masing-masing masyarakat majemuk itu berbalutkan kepentingan-kepentingan yang menuntut adanya keterwakilan ataupun representasi maka ‘politik aliran’ pun semakin terasa bahkan lebih mengkristal di era Reformasi ini. Mobilisasi masyarakat berdasar identitas ini dipergunakan sebagai alat menjadi eksekutif dan legislatif di daerah. Jadi, lewat pilgub di Sumatra Utara tahun 2018 ini, tesis yang disuguhkan Liddle pada tahun 1970-an itu sangat mengesankan ditambah adanya variabel *vrijman* sebagai kekhususannya.

C. *Vrijman: land of mafia*

Meskipun kami kurang setuju dengan sebutan Sumatra Utara sebagai ‘*land of mafia*’, namun melihat jumlah dan perilaku organisasi terutama OKP di wilayah ini tampaknya sebutan itu memiliki kebenaran nyata. Sebutan ‘*land of mafia*’ di Sumatera Utara ini menunjukkan kemiripan realitas sosial ‘*maffioso*’ seperti di Sisilia, Italia. Demikian pula konsep ‘*mafia*’ menunjuk pada perilaku ‘*gangster*’ seperti *Gang Five Points* dan *Chichago Outfit* di Amerika Serikat, *Maffioso* di Sisilia (Italia), *Yakuza* di Jepang, *Triad* di Tiongkok, mafia Rusia maupun mafia Hongkong. Konsep mafia atau

gangster jelas mengacu pada tindakan kriminal yang identik dengan narkoba, pembunuhan, pemaksaan, kekerasan, pemalakan, penjabretan, pencurian yakni anomali dalam *social order*.

Mafia ataupun *gangster* pada umumnya menumbuh di perkotaan (*urban*). Kemunculan mereka di kota adalah sebagai dampak kehidupan kota yang keras, lapangan pekerjaan yang sempit, ataupun terbatasnya sumberdaya ekonomi serta faktor produksi lain yang dapat diraih sebagai dampak rendahnya pendidikan dari anggota mafia maupun *gangster*. Biasanya, bos-bos mafia ataupun *gangster* adalah orang-orang kaya yang kekayaannya diperoleh dengan cara kekerasan, membacking pengusaha, menjual narkoba, ataupun cara-cara lain yang tidak menggambarkan *entrepreneurship*. Para bos-bos mafia atau *gangster* itu menjadi patron pada anggota-anggota (*client*). Karena itu, relasi mereka cenderung memperlihatkan hubungan patron-klien (*patron-client*) ataupun tuanhamba, dimana si hamba merapat kepada tuan karena tuan dapat memberi keamanan dan makanan kepada hamba. Bos-bos mafia atau *gangster* dapat bertransformasi menjadi *godfather* dengan cara mendonasikan kekayaan yang dimiliki guna kebutuhan sosial bagi masyarakat banyak di wilayahnya. Kerap kali para bos mafia atau *gangster* itu berperilaku sebagai dermawan ataupun *philantropis* seperti *Robinhood* di *folklore* Inggris.

Di Amerika Serikat sebagaimana disebut Damanik (2017), meskipun mereka tidak menonjolkan diri di panggung politik, tetapi pengaruh mereka cukup dirasakan pada pemilihan senator-senator di negara bagian seperti Chichago. Intervensi di panggung politik itu dilakukan guna melindungi aktifitas ekonomi kotor mereka ataupun melebarkan sayap bisnis kotor mereka di negara-negara bagian itu maupun mempengaruhi kebijakan politik terhadap 'keabsahan' aktifitas mereka. Sebagaimana disebut Abadinsky (1990), bahwa di Eropa, Amerika Serikat, Tiongkok bahkan di Hongkong, mafia maupun *gangster* ini adalah kelompok masyarakat yang terorganisir untuk melakukan tindakan kriminal (*organized crime*).

Di Indonesia, istilah mafia ataupun *gangster* jarang sekali ditemukan. Selanjutnya, orang-orang yang berperilaku mafia ataupun *gangster* sebagaimana terjadi di negara Italia, Amerika Serikat maupun Hongkong dikategorikan sebagai *free-man* atau dalam

bahasa Belanda disebut *Vrijman*. Kedua kata ini diterjemahkan menjadi preman. Konotasi preman di Indonesia tidak jauh berbeda (bahkan percis sama) dengan pengertian mafia ataupun *gangster* yaitu kelompok masyarakat yang sering berbuat onar, mengandalkan kekerasan, kerab melakukan pembunuhan, pencurian, mengonsumsi narkoba dan lain-lain yang bertentangan dengan norma hidup sosial.

Preman adalah sekelompok anggota masyarakat yang mengelompokkan diri karena tidak memiliki okupasi (pekerjaan tetap) di perkotaan. Mereka adalah organisasi berupa *rowdy youth* (pemuda berandalan) yang mencerminkan budaya kekerasan (*culture of violence*) yang banyak tumbuh pada masyarakat perkotaan yang majemuk. Di Indonesia seperti disebut Collin (2005), budaya kekerasan mengambil corak seperti: i) *actions or words which are intended to hurt people*, ii) *extreme force*, dan iii) *philantropic activity*.

Kekerasan seperti disebut Cribb (1991; 2000) digunakan sebagai cara memburu siapa saja yang mereka inginkan tanpa membuat perhitungan. Mereka ini dapat saja dibunuh, diculik ataupun dipenjarakan. Demikian pula menurut Husken dan de Jonge (2002) bahwa kekerasan dipertontonkan di depan umum (seperti pertikaian dan pembunuhan antar OKP) sebagai cara mempertahankan kekuasaan dan kontrol politiknya. Sebagaimana disebut Nordholt (1983; 2000), selama Orde Baru, para birokrat, politisi maupun militer seringkali menyewa geng-geng kriminal di perkotaan, kaum muda yang kehilangan arah hidup, atau juga paramiliter (OKP) dan petugas-petugas keamanan swasta yang didominasi kaum penjahat untuk memperluas kekuasaan politik, mencari dan menumpuk kekayaan serta mempertahankan dominasi politiknya.

Istilah *Vrijman* di Indonesia bermula dari *Batavia* (Jakarta) yakni untuk membedakan orang-orang Eropa yang bekerja pemerintahan, perkebunan, pertambangan, perusahaan dan lain-lain dengan orang-orang Eropa yang sama sekali tidak bekerja di sektor itu. Kemudian istilah itu terbawa selama pendudukan kolonial di Deli (Sumatra Utara). Menurut Said (1990), di Deli, istilah *vrijman* dipergunakan untuk menunjuk sekelompok masyarakat yang sudah habis kontrak di perkebunan pada era kolonial. Mereka ini adalah orang-orang yang tidak memiliki pekerjaan di perkebunan maupun disektor

informal di perkotaan pada era kolonial, sehingga kerap melakukan pencurian, perampokan dan pengrusakan di perkebunan. Mereka ini berbeda dari kelompok masyarakat lainnya yang masih terikat dengan pekerjaan sebagai *coelie* perkebunan. Jadi, pada mulanya istilah *Vrijman* ini menunjuk pada sekelompok masyarakat yang lepas dari kontrak perkebunan, tidak memiliki pekerjaan tetap di perkotaan dan mengacungkan diri sebagai kelompok yang lepas dari perbudakan (*slavery*).

Pasca kolonialisme, *vrijman* menjadi populer dengan sebutan preman yang menunjuk pada kelompok pemuda brandalan yang bersinggungan dengan kriminalitas (*borderline criminal marginal youths*). Mereka ini adalah kelompok masyarakat yang kerap menimbulkan '*caused trouble*'. Mereka yang dikelompokkan menjadi preman ini adalah orang-orang pemuda yang tidak ketergantungan pada ikatan pekerjaan maupun kontrak. Mereka memiliki karakteristik khusus seperti *hang out, wear cool clothes*, konsumsi miras dan merokok maupun memiliki istri ataupun pacar ataupun selingkuhan. Jika seseorang preman telah memiliki istri atau pacar maupun selingkuhan, maka ia akan mereduksi stigma dirinya sebagai preman dengan cara menanggalkan status ke-preman-anya itu dihadapan perempuan itu.

Terlepas dari perbedaan istilah (konsep) *gangster*, mafia ataupun preman, namun di Indonesia dan Sumatera Utara khususnya, maka mereka itu seluruhnya dikelompokkan menjadi preman. Tindakan mereka yang kerap menggunakan kekerasan dalam masyarakat menjadi sinyal bagi perilakunya yang disebut *premanisme*. Mereka ini adalah anomali dalam masyarakat kota yang aktifitasnya banyak bertumpu pada keonaran, kekerasan, perampokan, pencurian, tukang palak, pembunuh berdarah dingin, pengonsumsi narkotika, pemabuk, pembacking usaha gelap (*secret traders*), dan lain-lain yang paradoks dengan norma-norma sosial dalam masyarakat. Menurut Simanjuntak (2007), sikap, tindakan, dan perilaku mereka mencerminkan premanisme dan karena itu, preman menunjuk pada kelompok masyarakat yang melakukan kejahatan ataupun tindakan kriminal.

Di Medan dan Sumatra Utara, mafia, *gangster* ataupun mafia ini muncul dalam bentuk paguyuban (organisasi) yang disebut dengan

OKP. Pasca kemerdekaan Indonesia, OKP pertama yang muncul di Sumatera Utara adalah Pemuda Pancasila yang dibentuk di Jakarta pada pertengahan tahun 1950-an. Organisasi ini kemudian menjadi kuat karena di *backing* militer (khususnya TNI Angkatan Darat) terutama dalam penumpasan G.30 September 1965. Organisasi *semi militer* berseragam loreng warna orange bergaris hitam ini selama September hingga Oktober 1965 menjadi organisasi pemukul bagi mereka-mereka yang disangkakan sebagai bagian dari komunis di Indonesia. Di Kota Medan, aktifitas Pemuda Pancasila terkait 'penumpasan bagi yang disangka komunis' didokumentasikan Joshua (seorang peneliti mancanegara) dalam film dokumenter dengan judul '*Jagal*'. Beberapa tokoh yang terlibat dalam film '*Jagal*' tersebut adalah seperti Anwar Congo dan lain-lain yang tampak ikut serta dalam pembunuhan dan pembakaran di Patumbak ataupun pembunuhan dengan cara mencekik leher menggunakan kawat di sebuah tempat di inti kota Medan.

Pasca tahun 1965, organisasi ini di Sumatera Utara menjadi liar dan tidak terkendali. Mereka bangga karena mendapat dukungan dari militer. Kodam Bukit Barisan tidak mampu mengendalikan organisasi ini karena merasa di atas angin. Seperti disebut Amin (2013) pada tahun 1969 didirikan organisasi pemuda sempalan Pemuda Pancasila yakni Ikatan Pemuda Karya (IPK). Pada waktu itu, Olo Panggabean bersama dengan sejumlah pemuda lainnya menjadi patron IPK yang bermarkas di Jalan Sekip Medan. Sejak pendirian organisasi IPK ini, maka OKP-PP mengalami kemunduran dan menjadi redup.

Di Sumatera Utara, Olo Panggabean dikenal sebagai *godfather*, seorang milyarder dan philanthropis. Ia dikenal rajin membantu masyarakat tidak mampu, memberikan santunan kepada orang miskin, memberikan 'hadiah' kepada pejabat, memberangkatkan Naik Haji ataupun Umroh, ataupun Wisata Rohani ke Yerusalem. Terakhir, kedermawanan Olo Panggabean dikenal lewat operasi bayi kembar siam dimana Olo Panggabean yang dikenal dengan sebutan 'Pak Ketua' membiayai perobatan hingga ke Singapura. Kecuali itu, Olo Panggabean juga dikenal kerab melakukan 'pesta' dengan mengundang artis-artis ibukota serta membagi-bagikan uangnya kepada masyarakat.

Pada satu dekade sebelum Reformasi, IPK sudah menjebloskan diri pada dunia politik Sumatera Utara. Beberapa pengurus teras dan kader IPK menjadi anggota DPRD seperti Moses Tambunan dan lain-lain. Di beberapa daerah, kader-kader IPK menduduki jabatan sebagai kepala daerah seperti di Nias, Tapanuli Tengah, Tapanuli Utara, Deliserdang bahkan di Binjai. Pada tahun 2005 seperti disebut Amin (2007), IPK bersama dengan PP dan FKPPi berperan aktif menghantarkan Abdillah dan Ramli sebagai walikota dan wakil walikota Medan. Kemudian, organisasi OKP-IPK menjadi redup takkala Sutanto ditunjuk menjadi Kapolda Sumatra Utara. Sejak saat itu, OKP inipun terus mengendur dan melemah hingga saat ini. Pada tahun 2009, *the big bos* ataupun *godfather* OKP-IPK yakni Olo Panggabean meninggal dunia dan di makamkan di Tanjung Morawa.

Setelah redupnya IPK, kemudian Pemuda Pancasila bangkit merajai OKP di Sumatera Utara. Pada waktu itu, kebangkitan PP di Sumatera Utara tidak terlepas dari manifestasi Pemuda Pancasila menjadi partai politik yakni Partai Patriot yang dibentuk Yapto (Ketua Pemuda Pancasila Indonesia) di Jakarta (Amin, 2013). Di Sumatera Utara, ketua PP waktu itu adalah Donald Sidabalok. Pasca kepemimpinan Donald Sidabalok, terjadi kericuhan internal PP yang menyebabkan munculnya PP 59 di Medan. Kehadiran keluarga 'Shah Bersaudara' terutama Anif Shah, dapat meredupkan kisruh internal mereka. Sejak saat itu, PP pun semakin berkibar di Sumatera Utara. Semboyan '*Sekali Layar Berkembang, Surut Kita Berpantang*' diterjemahkan seluas-luasnya (Goni, 1964). Selogan itu tidak hanya untuk menanamkan dan menularkan '*Pancasila Abadi*' sebagai dasar dan simbol negara Indonesia, tetapi juga untuk menguasai faktor-faktor ekonom, kekuasaan dan politik di Sumatera Utara.

Di Medan, Pemuda Pancasila tidak berjalan sendirian. Keluarga '*Shah Bersaudara*' turut mengembangkan organisasi ini melalui pendirian OKP mitra yakni Masyarakat Pancasila Indonesia (MPI). Keduanya memiliki patron yang sama dan dikendalikan keluarga yang sama yakni 'Shah Bersaudara'. Seragam yang dimilikinya menyerupai OKP-PP yakni loreng berwarna *orange* dan bergaris hitam kecoklat-coklatan. Ditingkat mahasiswa, organisasi ini membentuk satuan-satuan mahasiswa (Satma) diberbagai kampus di

Medan. Pada awalnya, organisasi PP berafiliasi dengan partai Golongan Karya sebagaimana disebut Ryter (1998). Mereka menjadi alat mobilisasi bagi partai itu guna meraih suara penuh sekali dalam lima tahun Pemilu.

Namun, sejak tahun 2004, PP bertransformasi menjadi partai sendiri lewat Partai Patriot. Dalam bahasa Ryter (2005), disebut bahwa para mafia dan gangster di Indonesia mereformasi diri menjadi partai politik yakni sebagai kendaraan menuju puncak kekuasaan dan politik di tingkat nasional maupun daerah. Selanjutnya, sejalan dengan mengendurnya Partai Politik yang tidak lolos verifikasi KPU Pusat, maka kader-kader OKP-PP di Sumatera Utara mencari partai politik lain sebagai kendaraan menuju puncak kekuasaannya. Kader-kader PP 'menumpang' lewat berbagai parpol seperti Golkar, PDIP, PAN, Partai Patriot, dan lain-lain. Pada pemilu 2004, sejumlah 13 orang kader-kader PP menjadi anggota DPRD di berbagai daerah di Sumatera Utara. Pada Pilkada 2008, kader PP yakni Syamsul Arifin menang dalam Pilgub Sumatera Utara, demikian pula Ngogesa Sitepu yakni kader PP lainnya menang sebagai bupati Langkat.

Selanjutnya, pada Pilkada walikota Medan tahun 2005, PP dan IPK serta FKPPi berhasil mendudukkan Abdilah-Ramli sebagai kepala daerah di Medan. Pada tahun 2013, PP juga terlibat aktif dalam pemilihan gubernur yang dimenangkan Gatot Pudjonugroho-T. Erry Nuradi. Pada tahun 2018, putra patron utama (*main patron*) Anif Shah yakni Musa Rajekshah terpilih sebagai wakil gubernur Sumatra Utara mendampingi Edy Rahmayadi. Selain itu, adik kandung Anif Shah yakni Kodrat Shah terpilih sebagai ketua Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Partai Hanura Provinsi Sumatera Utara. Patut dicatat, beberapa kepala daerah seperti gubernur dan walikota Medan menghadapi kasus korupsi yang dijerat KPK sehingga harus meringkuk di penjara. Tersebut diantaranya adalah seperti Syamsul Arifin, Gatot Pudjonugroho ataupun Abdillah, dan Ramli. Mereka ini adalah kepala-kepala daerah yang turut disokong OKP-PP. Selain itu, peran beberapa tokoh utama PP terlibat dalam penentuan birokrat seperti kepala dinas di lingkaran Pemprop Sumatera Utara.

Di Medan, pentolan-pentolah PP dan MPI memainkan peran bukan saja dalam penguasaan faktor produksi dan ekonomi tetapi

juga sebagai *broker* (pialang) politik. Mereka juga terlibat dalam banyak kasus sengketa tanah yang melahirkan sebutan sebagai pialang dan mafia tanah di Sumatera Utara. Pentolan-pentolan organisasi ini berkoalisi dengan sejumlah pengusaha seperti Mujianto (*owners* PT. Cemara Asri Group) di Medan yang mengelola usaha seperti property (*real estate*), walet, pergudangan, SPBU, perhotelan, parkir, *backing* toko, *backing* kawasan (teritorial) bahkan pembuatan jalan terusan menuju jalan tol Belmera. Selain itu, nama Anif Shah diabadikan sebagai monumen seperti jalan, rumah ibadah termasuk beberapa bangunan di sekolah dan perguruan tinggi di Medan maupun daerah lain di Sumatera Utara. Selain itu, nama Anif Shah juga diabadikan sebagai sebuah nama yayasan yang bergerak dalam pembersihan rumah ibadah secara gratis. Dapat diketahui bahwa cara-cara yang disebut terakhir itu adalah perwujudan kedermawanan (*philantropis*) seorang Anif Shah di Medan untuk menutup rapat aktifitas-aktifitas yang disangkakan negatif itu.

Sebagaimana disebut Ryter (2005), preman di Sumatera Utara meringsek masuk ke arena politik sehingga melahirkan politik *gangster* (*gangster politic*). Perilaku politik *gangster* ini mengejawantah pada apa yang disebut dengan 'pialang penghancur politik' (*predatory political broker*). Menurut Ryter (2005), aktifitas penghancur politik ini terekam pada tiga karakteristik, yaitu: i) kegiatan yang dilakukan bukan atas dasar kepentingan ideologis, melainkan lebih didasarkan pada kekuatan uang dan kekerasan, ii) mengikutsertakan sejumlah orang untuk kegiatan-kegiatan sosial dan politik, dan iii) mengorganisir satu basis massa yang sifatnya perintah (komando) untuk kepentingan dan keuntungan baik yang bersifat legal dan illegal. Dalam kacamata Hadiz (2005), aktifitas penghancur politik *gangster* dilakukan melalui serangkaian kegiatan seperti intimidasi anggota legislatif dan pendukung calon pesaing dengan cara kekerasan, penculikan, bahkan ancaman pembunuhan.

Cara-cara seperti di Sumatera Utara ini tidak jauh berbeda dengan di Amerika Serikat, Italia maupun Hongkong seperti disebut Abadinsky (1990). Di negara-negara itu, aktifitas *gangster*, mafia atau preman menguasai perdagangan dan distribusi narkoba maupun senjata api serta faktor-faktor ekonomi lainnya dengan cara

kekerasan dan ancaman pembunuhan. Aktifitas itu digunakan untuk menimbun kekayaan yang dari kekayaan dan kemafiannya dapat 'menghardik' politisi dan pemegang kekuasaan negara. Mereka mendukung calon-calon kepala daerah, legislatif, senator, maupun pemimpin partai guna melindungi usaha mereka sekaligus memberi jaminan kepada perluasan usaha mereka. Perbedaan mafia, gangster dan preman di negara-negara itu dengan di Sumatera Utara khususnya ialah bahwa mereka tidak sampai pada keinginan untuk tampil duduk sebagai senator ataupun legislatif serta kepala daerah. Mereka cukup berada di luar kekuasaan politik, tetapi dapat mengontrol kekuasaan politik itu dari luar.

Kenyataan seperti itu berbeda dengan di Sumatera Utara. Di kawasan ini, preman bukan saja mengontrol kekuasaan politik dari luar, tetapi juga mencoba masuk ke arena politik dan kekuasaan itu. Pada mulanya, kekayaan yang dimiliki dipergunakan sebagai patron kepada anggota-anggota dan kemudian merembes ke politik untuk penggalangan dan mobilisasi massa. Setelah terpilih, patron mendorong tokoh lain untuk masuk ke arena politik sehingga terbentuk jejaring politik yang lebih luas. Kemudian, cara lain yang ditempuh adalah mendukung calon-calon legislatif ataupun kepala daerah dengan *bargaining-bargaining* tertentu yang diwujudkan melalui proyek APBD maupun APBN di daerah.

Demikian pula cara mendekati kekuasaan dilakukan menjadi pengurus-pengurus partai politik di daerah. Dengan cara itu, upaya mereka meraih kekuasaan seperti legislatif maupun kepala daerah menjadi terbuka lebar. Pada saat kedudukan ini tidak menjamin sepenuhnya penguasaan faktor-faktor produksi lewat APBD dan APBN maupun ekspansi usaha yang dimilikinya, maka ditempuh cara lain dengan cara menjadi kepala daerah. Pada saat ini, trah '*Shah Bersaudara*' di Sumatera Utara sudah berada pada level terakhir yakni wakil gubernur Sumatera Utara. Kemungkinan besar, jika gubernur terpilih tahun 2018 ini tidak terjerat kasus hukum, maka bukan mustahil jika lima tahun ke depan (Pilgub 2013), maka jabatan sebagai gubernur pasti dicoba untuk dapat di gengam.

Jabatan politik menjadi wakil gubernur di Sumatera Utara tentulah perolehan yang sangat luar biasa bagi seorang Musa Rajekshah yang masih tergolong muda, tidak punya pengalaman

politik (tidak pernah sebagai legislatif dan bukan pula pengurus partai), maupun tidak memiliki riwayat organisasi profesional. Sepanjang diketahui, ia adalah ketua Ikatan Motor Indonesia, daerah Sumatra Utara. Kemenangannya sebagai wakil gubernur *memang* tidak dapat dilepaskan dari partai pengusungnya terutama Gerindra dan PKS ditambah OKP-PP, MPI dan OKP lainnya. Kemenangan ini tentu tidaklah mengherankan karena adanya kolaborator-kolaborator lainnya seperti tokoh-tokoh agama yang menjadikan agama sebagai kekuatan politik. Politisasi agama seperti ini melibatkan kolaborator tingkat atas seperti tokoh-tokoh turun gunung dari Jakarta ditambah paguyuban-paguyuban agama seperti Bapermi dan lain-lain yang berkedudukan di Kota Medan.

Khutbah-khutbah melalui mimbar agama maupun penonjolan simbol-simbol skriptualis agama sedemikian massif terjadi di Sumatera Utara selama proses kampanye politik. Baliho, spanduk dan peraga kampanye berisikan larangan memilih pemimpin '*pelangi*', '*pemimpin impor*' ataupun '*pemimpin yang sudah pernah kalah*' bertebaran diberbagai penjuru kota Medan. Selain itu, ajakan agar memilih '*putra daerah asli*' Sumatera Utara bergema kuat di Medan. Belum lagi cara-cara itu diteruskan lewat media sosial seperti *facebook*, *twitter* maupun *whatsapp* sehingga demokrasi tampak dipermainkan (*democracy hacked*) (Moore, 2018). Situasinya tampak mengerikan bahkan lebih mengerikan dari Pilkada DKI 2017 silam. *Memang*, harus diakui bahwa *butterfly effect* Pilkada DKI 2017 sangat terasa kejang bahkan lebih dahsyat terjadi di Sumatera Utara (Hargen, 2018).

Koalisi agama dan preman pada Pilkada di Indonesia bukanlah pertama kali terjadi di Medan. Beberapa daerah lain di Indonesia sudah terjadi sebelumnya seperti kasus *Jawara* di Banten⁶⁸. Studi Karomi (2009) memperlihatkan tentang peran *Ulama*, *Jawara* dan *Umaro* di Banten. *Ulama* disebut menjadi elit dan memiliki pengaruh kuat di sektor keagamaan, *Jawara* memiliki pengaruh kuat di bidang seni, adat dan budaya sementara *Umaro* memiliki pengaruh kuat di jejaring kekuasaan pemerintahan. Pada era otonomi daerah, *Jawara*

⁶⁸Tentang *Jawara* di Banten, lihat Sartono Kartodirdjo. 1984. *Pemberontakan Petani Banten 1888; Kondisi, Jalan Peristiwa, dan Kelanjutannya*. Jakarta: Pustaka Jaya.

menjadi elite dominan yang amat berkuasa. *Jawara* memperoleh lahan bermain di lingkungan pemerintahan yang amat menguntungkan posisi politik dan ekonominya dibanding elit lainnya. Perilaku politik mereka difokuskan pada budaya politik (pengetahuan, keyakinan dan sistem nilai yang mereka anut) dan kepemimpinan *Jawara*. Perilaku politik ini sangat pragmatis yang tidak bisa dilepaskan dari kepentingan ekonomi. Kekuasaan yang dipegang segelintir *Jawara* dengan jaminan kekuatan fisik (magi dan persilatan) dan kemampuan ekonomi, sebenarnya menerapkan sistem pemerintahan oligarki. Sistem ini menurut Hidayat (2007) semakin tumbuh subur karena selain mendapat dukungan dan mitra-mitranya juga karena pola interaksi yang mereka kembangkan adalah model patrimonial dimana ketua *Jawara* diakui sebagai patronnya. Dengan model ini, upaya pengawasan terhadap lembaga-lembaga bersebrangan dan kelompok-kelompok kritis menjadi sangat efektif karena para *Jawara*, dengan partisipasi bentuk kaula partisipan, mudah untuk memobilisasi massa yang mereka miliki.

Studi lainnya bersumber dari Hillman (2012) tentang Aceh yang memperlihatkan bahwa orang-orang separatis (yakni orang yang tidak puas dengan pemerintahan Pusat, berembriokan DI/TII) yakni sekelompok orang-orang bebas, bersekutu melalui pembentukan partai lokal (*local party*). Kemudian, lewat partai lokal ini, para *vrijman* itu menyuarakan ‘kepentingan Aceh’ yang dimungkinkan desentralisasi politik (*politic decentralization*) sejak tahun 1998. Melalui perjanjian damai Helsinki 2005, tokoh-tokoh Gerakan Aceh Merdeka bersekutu mendirikan partai lokal di daerah itu. Melalui partai lokal itu, mereka berjuang menguasai arena politik dan kekuasaan sekaligus menguasai faktor ekonomi lewat APBD dan dana Otonomi Khusus. Kajian lainnya berasal dari studi Aspinall dan Asad (2015) di Tanah Laut Sulawesi Selatan. Melalui kajian ini diperoleh informasi yang memperlihatkan kenyataan politik lokal tentang adanya *patronage patchwork* yang dicerminkan lewat pemilihan kepala daerah (*local executive election*). Patronase menggambarkan ikatan-ikatan klientalistik menjadi broker yang perannya menentukan dalam setiap pemilu lokal. Setiap desa dibentuk patron-patronnya, dan menjadi semacam anak patron dari induknya di tingkat kecamatan. Patron di kecamatan adalah bawahan

patron pusat yang di Tanah Laut disebut sebagai raja (*kings*) atau patron. Jejaring ini dikukuhkan lewat klientalistik sekaligus menjadi broker pada waktu pemilihan kepala daerah guna memenangkan '*king*' (patron) menjadi bupati.

Sebagaimana disebut Ryter (1998), Pemuda Pancasila adalah organisasi independen yang tidak berafiliasi kepada salah satu partai politik. Namun, Pemuda Pancasila selama Pemilu di Orde Baru bersepakat membentuk afiliasi dengan Golongan Karya (Golkar). Peran mereka di Golkar seperti disebut Ryter (2005) dan Hadiz (2001; 2005) adalah gengster politik di Indonesia. Organisasi Pemuda Pancasila dilekatkan predikat *Preman* yang memiliki konotasi '*rowdy youths*' atau pemuda berandalan. Preman seperti disebut Agusyanto (1995) dipahami sebagai 'dunia bawah' (*underworld*) dan terletak pada kelas bawah (*underclass*) masyarakat. Walaupun mereka berada pada 'dunia bawah' dan 'kelas bawah', tetapi dapat bertransformasi menjadi *godfather*, dermawan dan philanthropis. Peran mereka dalam politik terkadang sangat menentukan seperti kasus Jawara di Banten, ataupun PP pada Pilwalkot Kota Medan tahun 2005, Pilbub Langkat 2008 dan 2013, Pilgub Sumatera Utara tahun 2008, tahun 2013 dan tahun 2018. Terlepas dari cara-cara mereka mendapatkan kekuasaan itu, tetapi kemunculan preman dalam politik daerah ini patut diperhitungkan atau dikhawatirkan. Penulis Amin (2007:2017)) menggambarkan keterlibatan OKP pada Pilkada Walikota Medan tahun 2005 sebagai berikut:

Fenomena tentang gengster politik akan terus berlangsung dalam proses demokrasi di tingkat lokal. Karena gengster politik ini akan bertahan dalam suasana politik yang oligarkis dan proses demokrasi yang berpola *transplacement*. Di samping itu, tidak adanya ketentuan yang dapat membatasi partisipasi kelompok-kelompok yang dapat tidak demokratis termasuk perilaku elit partai politik dan kelompok kepentingan.

Selanjutnya, Amin (2007) menggambarkan fenomena kemunculan organisasi preman seperti PP, IPK dan FKPPi pada Pilwalkot Kota Medan tahun 2005, sebagai berikut:

Beberapa pimpinan Pemuda Pancasila, IPK, dan FKPPi di Medan menduduki posisi politik penting seperti partai politik dan legislatif. Karena itu, mereka memiliki kepentingan politik terhadap Walikota Medan dengan cara dan strategi yang berbeda-beda satu sama lain. Dari keenam indikator yang diteliti, didapat bahwa kegiatan yang sering dilakukan oleh organisasi pemuda/preman ini adalah pengerahan massa dan penggunaan kekerasan serta penggunaan kekuatan uang. Terlihat pengaruh IPK lebih besar ketimbang Pemuda Pancasila dan FKPPi. Untuk melaksanakan keputusan penting yang telah diambil, harus dikoordinasikan kepada IPK ketimbang PP dan FKPPi. Olo, *the godfather*, memberikan apresiasi yang sangat baik kepada Abdillah. Pola mobilisasi dukungan yang diberikan oleh Pemuda Pancasila, IPK, dan beberapa pimpinan FKPPi kepada calon walikota dilakukan karena adanya hubungan yang saling menguntungkan atau simbiosis mutualisme. Dalam kasus pilkada Kota Medan, kekuasaan dan kepentingan lokal dari politik desentralisasi itu lebih banyak dilakukan oleh logika politik uang dan kekerasan.

Di Sumatera Utara, kader-kader Pemuda Pancasila mencoba masuk ke lingkaran DPRD provinsi lewat Pemilu. Pada Pemilu 2004 seperti disebut Amin (2013) sejumlah kader Pemuda Pancasila meloncat menjadi politisi yakni anggota DPRD. Dari 80 anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara, terdapat 6 orang yang berasal dari kader PP seperti Marzuki dan Syahrul Pasaribu terpilih dari Partai Golkar, Kamaluddin Harahap dan Abdul Hakim Siagian dari PAN, Eddi Rangkuti dari PDIP, dan Edison Sianturi dari Partai Patriot. Meskipun jumlahnya sedikit, namun posisi mereka di DPRD Provinsi Sumatera Utara sangat strategis. Syahrul Pasaribu menjabat sebagai Ketua Fraksi Partai Golkar Periode 2004-2009, Eddi Rangkuti terpilih sebagai Ketua Fraksi PDIP, Kamaluddin Harahap sebagai Ketua Fraksi PAN. Begitupula, lewat Pemilu 2004, terdapat 13 orang kader PP yang lolos menjadi legislatif di berbagai daerah kabupaten dan kota di Sumatra Utara⁶⁹.

⁶⁹Adapun ketigabelas orang dimaksud menurut Amin (2013) adalah sebagai berikut: 1) Edison Sianturi (Wakil Ketua Pemuda Pancasila Provinsi

Terpilihnya kader-kader Pemuda Pancasila sebagai anggota legislatif tentu akan membantu kepentingan organisasi dalam kebijakan strategis di daerah, walaupun mereka harus berkoordinasi dengan ketua partai politik masing-masing. Sebagaimana dituliskan Amin (2013) sebagai berikut:

Perubahan situasi politik itu, yang menyebabkan Pemuda Pancasila harus beradaptasi dalam menjalankan organisasinya agar dapat memberikan pengaruh secara terus menerus dalam konstelasi politik di Sumatera Utara. Kemudian memberikan kebebasan kepada pimpinan organisasi di daerah untuk mengambil keputusan sekaligus sebagai latihan dalam mengatasi persoalan yang ada di setiap tingkatan kepemimpinan. Membentuk jaringan kepada para pengambil keputusan di daerah

Sumatera Utara Anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara), 2). H. Hamdayani (Anggota MPC Pemuda Pancasila Tanjung Balai Anggota DPRD Kota Tanjung Balai), 3). Encen STR (Anggota MPC Pemuda Pancasila Tanjung Balai Anggota DPRD Kota Tanjung Balai), 4). Mura Siregar (Ketua Bidang Ideologi Politik MPC PP Tapanuli Selatan Anggota DPRD Kab. Tapanuli Selatan), 5) Irwan Hasibuan (Wakil Ketua MPC Pemuda Pancasila Padang Lawas Anggota DPRD Padang Lawas), 6). Sukrianda Hasibuan (Anggota Pemuda Pancasila Padang Lawas Anggota DPRD Padang Lawas), 7). Saud Gurning (Pengurus MPC Pemuda Pancasila Karo Anggota DPRD Karo), 8) Arjuman EE Harahap (Ketua MPC Pemuda Pancasila Padang Lawas Utara Ketua Fraksi P. Patriot DPRD Paluta), 9). M. Sukri Harahap (MPO Pemuda Pancasila Padang Lawas Utara Anggota DPRD Paluta), 10). Darwin, ST (Anggota Pemuda Pancasila Batubara Anggota DPRD Batubara), 11). G. Mayanto (Pengurus PAC Pemuda Pancasila Kualuh Hulu Batubara Anggota DPRD Batubara), 12). Hendra Gunawan, (Wakil Ketua MPC Pemuda Pancasila Kota Tebing Tinggi Anggota DPRD Kota Tebing Tinggi) dan 13). Ronald Darwin Tampubolon, (Ketua PAC Pemuda Pancasila Kecamatan Siantar Timur Kota Siantar Anggota DPRD Kota Pematang Siantar). Sementara itu, terdapat nama-nama kader PP seperti Syamsul Arifin (mantan Bupati Langkat dan Gubernur Sumatera Utara), Adjib Shah (anggota DPRD Kota Medan dan DPRD Provinsi Sumatera Utara), Marzuki (Anggota DPRD Sumut), Bangkit Sitepu (Anggota DPRD Kota Medan), Martinus Latuperisa (Anggota DPRD Kota Medan), Syafri Chap (Ketua DPRD Tebingtinggi), Syahrul Pasaribu (Bupati Tapanuli Selatan) dan Eddi Rangkuti (Anggota DPRD Sumut).

baik legislatif dan eksekutif serta memelihara basis massa organisasi secara berkelanjutan. Langkah-langkah yang dilakukan Pemuda Pancasila tersebut menjadi bagian dari konsolidasi organisasi.

Pada era *political decentralization*, kader-kader Pemuda Pancasila mencoba masuk ke lingkaran politik. Mereka tidak hanya meringsek masuk ke Golkar tetapi juga menjadi pengurus partai politik lainnya seperti Partai Patriot kala itu. Mereka juga berupaya mendudukkan kader-kader mereka di parlemen daerah maupun menjadi eksekutif di Sumatera Utara. Mereka juga menguasai faktor-faktor ekonomi, baik lewat APBN maupun APBD serta turut menentukan calon-calon kepala dinas berikut mahar yang harus dibayarkan. Secara terbuka, penulis Amin (2013) menuliskan sebagai berikut:

Ketika kebijakan demokrasi dan desentralisasi ditetapkan, suasana reformasi mengubah posisi politik kader-kader Pemuda Pancasila. Setelah reformasi, sebagian kader Pemuda Pancasila tidak hanya menjadi politisi Golkar, tetapi di antara mereka beralih keanggotaan dan menjadi pengurus partai politik lainnya di Sumatera Utara. Modal ekonomi dan politik yang dimiliki pada saat Orde Baru, mereka gunakan pada masa reformasi untuk mendapatkan kekuasaan di partai politik lainnya dengan cara memberikan sumbangan uang untuk dapat dicalonkan menjadi anggota legislatif. Mereka relatif memiliki kewenangan dalam mengambil keputusan sendiri untuk pengembangan karir politik dirinya dan organisasinya. Sebagai contoh, di bidang politik, untuk mendukung calon yang akan menjadi ketua partai atau kepala daerah mereka bebas menentukan calonnya sendiri tanpa ada arahan dari elit politik di Jakarta. Sebelum reformasi, kebebasan menentukan pilihan itu tidak terbuka bahkan arahan dari Jakarta harus dipatuhi sebagai bentuk loyalitas kader kepada organisasi. Setidaknya aspirasi anggota dari bawah (*bottom up*) harus didengar agar keputusan dapat dilaksanakan. Di bidang ekonomi, kader Pemuda Pancasila yang berprofesi sebagai pengusaha menguasai proyek-proyek pemerintah daerah yang bersumber dari APBD dan APBN dengan cara-cara kekerasan yang sebelumnya tidak pernah mereka lakukan karena telah diatur

oleh aparat pemerintah Orde Baru di daerah. Tindakan kekerasan itu dilakukan karena penawaran proyek dilakukan secara terbuka

Sebagaimana dikemukakan Hadiz (2005) bahwa politik desentralisasi banyak diperankan oleh mereka yang menduduki lapis bawah dari jaringan patronase Orde Baru yang menggurita itu. Terutama untuk kepentingan ekonomi seperti penguasaan pekerjaan di daerah yang bersumber dari APBD dan APBN, sedangkan kepentingan politik seperti memenangkan pemilu DPRD dan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung. Meminjam istilah Migdal (1988) menyoal munculnya *local strongman* (orang kuat lokal) di daerah ialah berdasar pada sumber-sumber kekuasaan yang dimiliki organisasi preman dari kekayaan yang dimiliki patron (pemimpinnya) sebagai tuan tanah atau orang kaya. Fenomena munculnya *local strongman* ini hanya dapat tumbuh subur pada tiga karakteristik, yaitu: *pertama*, orang kuat lokal tumbuh subur di dalam masyarakat "mirip jaringan" yang digambarkan sebagai "sekumpulan campuran organisasi-organisasi sosial nyaris mandiri" dengan kontrol sosial yang efektif "terpecah-pecah. Pada tipologi ini, orang kuat lokal memperoleh pengaruh signifikan jauh melampaui pengaruh para pemimpin negara dan para birokrat lokal yang digambarkan Migdal sebagai "segitiga penyesuaian. Tipikal *kedua* bahwa orang kuat lokal melakukan kontrol sosial dengan menyertakan beberapa komponen penting yang dinamakan "strategi bertahan hidup" penduduk setempat. Relasi-relasi sosial seperti 'personalisme', 'klientalisme' dan '*patron clien*' menjadi dasar bagi *local strongman* ditempatkan sebagai main patron yang memberi kebaikan bagi klien (hamba) yang melarat dan para pengikut di daerah kekuasaan mereka. tipikal *ketiga* bahwa berhasilnya orang kuat lokal "menangkap" lembaga-lembaga dan sumber daya negara merintangi atau menyetujui upaya pemimpin negara dalam melaksanakan pelbagai kebijakan.

Senada dengan Migdal, peneliti lain seperti Sidel (1999) membandingkan dua variabel utama yang disebut dengan *strong state* dan *strong society*. Kedua kekuatan ini menurut Sidel memunculkan fenomena bossisme (*bossism*) yang menjurus pada peran elit lokal (*local elite role*) sebagai *predatory political broker*

yang mengontrol monopoli kekuatan koersif (paksaan) dan sumberdaya ekonomi yang terdapat di wilayah mereka. Karena itu, bossisme bergerak pada bayang-bayang rezim daerah yang bercirikan persekutuan birokrat, bos-bos partai, pengusaha, militer dan preman. Menyoal berkembangnya bossisme di Indonesia, Sidel (1999) menjelaskan bahwa fenomena itu dapat muncul karena lemahnya kontrol negara terhadap daerah pasca Orde Baru. Jika selama sentralisme, kontrol berlaku ketat dan efektif, maka kontrol demikian terasa cukup longgar pada era Reformasi. Situasi ini dimanfaatkan maksimal oleh broker (pialang) politik guna memeroleh kumulasi kekuasaan dan kekayaan. Contoh nyata adalah kasus Jawara di Banten yang mencerminkan persekutuan antara birokrat, pemimpin partai, pengusaha, penegak hukum, dan juga paguyuban agama guna menguasai sumberdaya politik lokal di daerahnya. Hubungan-hubungan yang dibentuk adalah jaringan patron-klien antara pejabat negara dan jawara. Berkembangnya bossism menunjuk pada lemahnya nilai-nilai demokrasi terutama selama *political decentralization* yakni *political equality* menyangkut: relasi antar pemerintah, relasi antara negara dan masyarakat maupun relasi antara sesama masyarakat.

Di Sumatera Utara, penulis Tan (2012) membandingkan tiga kabupetan yang menunjukkan adanya persekutuan (*coalition*) antara mafia, mesin dan mobilisasi. Menurutnya, *local political mafia* hanya dapat eksis ketika mereka mengontrol institusi negara di tingkat lokal. Sedangkan *party machine* mengekstrak sumberdaya lokal yang bersekongkol dengan mafia dan *mobilizing coalition* diwujudkan melalui pemilihan kepala daerah (*local executive election*). Di Kabupaten Labuhanbatu, cenderung memperlihatkan persekongkolan mafia dan mobilisasi dimana Milwan sebagai patronnya. Sedangkan di Kabupaten Tapanuli Selatan, mafia justru melawan mesin yakni partai politik. Di daerah ini, para mafia menguasai karet dan menghantarkan dukungan mereka sebagai kepala daerah lewat pemilu 2010. Di Kabupaten Serdang Bedagei, mesin partai melakukan koalisi dengan cara mobilisasi yang dilakukan Erry Nuradi sebagai patron. Pemilu 2005 yang menghantar Erry Nuradi sebagai bupati di Serdang Bedagei, kemudian ketika terpilih menjadi wakil gubernur melakukan kontrol ke koalisi daerah

(*local coalition*). Di Medan seperti disebut Amin (2007), fenomena kemunculan preman di kota ini lebih disebabkan oleh beroperasinya dalam bayangan rezim daerah yang dicirikan oleh persekutuan birokrat, bos-bos partai, pengusaha, militer, dan preman.

Mereka ini memiliki kontrol monopolistik terhadap kekuatan koersif dan sumberdaya ekonomi dalam wilayah teritorial mereka. Penggunaan kekuasaan oleh preman itu cenderung bernafaskan paksaan atau penindasan (*coercive*) daripada konsensus atau persuasif. Menurut Andrain (1990) kekuasaan paksaan dilakukan dengan dominasi dan konflik guna mencapai kekuasaan ataupun faktor-faktor ekonomi. Sebagaimana disebut Van Klinken dan Aspinall (2011), politik lokal era desentralisasi membutuhkan kerjasama antara kontraktor lokal, birokrat level tinggi, dan organisasi lokal seperti preman.

Selama proses pilkada Gubernur Sumatera Utara keterlibatan OKP seperti PP dan MPI cukup terasa. Struktur OKP ini di Sumatera Utara berjenjang dari Dewan Pimpinan Pusat, Dewan Pimpinan Daerah, Dewan Pengurus Cabang, Dewan Pengurus Ranting maupun Dewan Pengurus Anak Cabang dan Anak Ranting maupun terdapat Satuan Mahasiswa (Satma). Dengan begitu, jejaring organisasi terbentuk mulai dari lini masyarakat hingga lini mahasiswa yang melibatkan perempuan. Karena itu, struktur yang terbentuk itu dengan mudah dimobilisasi pada Pilkada apalagi yang didukung merupakan putra dari patron mereka. Tidak mengherankan apabila selama menjelang pilkada (Februari-Juni) maka pelantikan-pelantikan terutama anak cabang dan anak ranting organisasi ini banyak dilakukan di berbagai wilayah di Kota Medan, Langkat, Binjai, Deliserdang, Serdangbedagai dan Tebingtinggi.

Sebuah organisasi kepemudaan lainnya yakni Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) juga terlibat aktif dalam pendudukan salah satu pasangan calon. Organisasi pemuda yang notabene 'nasional' ini melakukan serangkaian konsolidasi dan pelantikan organisasi mereka di Medan, Deliserdang, Langkat, Binjai hingga Labuhanbatu Selatan. Secara terang-terangan, organisasi ini memberikan dukungan politiknya kepada paslon Eramas. Demikian pula organisasi pemuda lainnya seperti FKPPi, meskipun tidak terbuka memberikan dukungan politik kepada paslon Eramas, tetapi

afiliasi politiknya mudah ditebak kepada siapa mereka memberikan dukungan suara. Sementara itu, organisasi seperti Ikatan Pemuda Karya (IPK) memberikan dukungan kepada Paslon Djoss. Namun, amunisi terbatas yang mereka miliki membuat gerak organisasi ini menjadi lambat. Lagi pula, tampaknya sepeninggal godfather yakni Olo Panggabean sepertinya organisasi ini lebih menghindarkan diri dari arena politik dan lebih fokus pada penguasaan faktor-faktor ekonomi terutama di Kota Medan.

Kenyataan politik berupa menguatnya preman yang digambarkan sebagai *local strongman* dengan praktek perilaku *bossisme* menjadi anomali politik lokal pada era *political decentralization* di Indonesia. Sebenarnya, desentralisasi ini diharapkan pada kebaikan demokratisasi pada masyarakat lewat *democratic decentralization*. Mekanisme Pilkada dan Pileg pada *democratic decentralization* ini diharapkan mampu memilih figur-figur pemimpin (eksekutif dan legislatif) yang kredibel yang memiliki kapabilitas manajerial dan transparan. Harapan seperti ini tentu berpegangan pada asumsi bahwa semakin membaiknya demokrasi di tingkat daerah, tentu berkontribusi positif bagi demokrasi di tingkat nasional. Namun yang terjadi pada beberapa wilayah di Indonesia dan juga Sumatera Utara adalah pembajakan demokrasi oleh para begundal politik.

Seperti disebut Tomsa (2015), Ambardi (2008) dan Slater (2004) bahwa politik lokal adalah mikro kosmos politik nasional. Namun, politik lokal ini dewasa ini menurut Winters (2013), dikontrol dan tergantung pada interpretasi pihak-pihak yang di kartelisasi ataupun oligarkhi superkaya. Keadaan seperti ini menurut Tomsa (2013) memiliki konsekuensi pada maraknya korupsi pada politik lokal ataupun tingginya resiko korupsi di daerah. Korupsi di daerah merupakan efek persaingan di era demokrasi lokal Indonesia yang membutuhkan biaya tinggi menjadi kepala daerah sehingga berdampak pada adanya semacam penggalangan dana (Mietzer, 2013; Ufen, 2010). Pemilihan kepala daerah (*local executive election*) memunculkan perilaku korupsi sekaligus juga sebagai katalis penjelasan terhadap korupsi itu.

D. *Butterfly effect* dan menguatnya politisasi identitas

Sebagaimana disebut Hagen (2018), pilgub Sumatera Utara lebih mencerminkan politisasi identitas terutama agama. Seruan-seruan melalui mimbar agama maupun penonjolan simbol-simbol skriptual menjadi senjata pamungkas guna menghakimi paslon lain dalam perebutan tahta gubernur di Sumatera Utara. Sebagaimana disayangkan Marijan (2011) bahwa politisasi agama di era Reformasi cukup terasa kental yakni menjadikan agama sebagai kekuatan politik dan bukan sebagai kekuatan moral. Meskipun tidak harus memisah agama dengan arena politik dan kekuasaan, tetapi kecenderungan yang terjadi ialah bahwa politisasi agama tidak menjamin transparansi, kredibilitas, kapabilitas dari pasangan calon yang didukung. Realitas sosial pilkada di Indonesia bahwa sebagian besar politisi, birokrat ataupun kepala daerah yang terjerat kasus hukum berupa korupsi cenderung berasal dari mekanisme pendukung politisasi agama.

Di Sumatera Utara, politisasi agama selama Pilgub terasa menguat dan mengenal. Hal ini dapat terjadi seperti disebut Hagen (2018) adalah resiko *butterfly effect* Pilkada DKI 2017 silam. Sebagaimana diketahui, Pilkada DKI 2017 adalah kulminasi tertinggi agama di Indonesia yang berujung pada pemenjaraan Basuki Cahaya Purnama alias Ahok yang didakwa menista agama. Pada saat itu, penggunaan mimbar-mimbar agama, penonjolan simbol-simbol skriptual disertai demo berjilid-jilid di Jakarta dari sekelompok masyarakat menjadi salah satu cara menghalau kesempatan ‘penista agama’ untuk dapat terpilih di Pilgub DKI 2017 silam. Cara-cara yang ditempuh itu ‘*memang*’ berhasil berupa kegagalan paslon Basuki Cahaya Purnama dan Djarot Syaiful Hidayat menjadi gubernur di DKI. Tidak hanya itu, Basuki Cahaya Purnama harus mendekam di penjara selama dua tahun atas dakwaan ‘penistaan agama’.

Di Sumatera Utara, model yang sama seperti di DKI tampak diterapkan secara sistematis dengan minus unjuk rasa. Sebagaimana dilansir laman berita online *Tirto.Id* (2018), bahwa strategi, cara-cara dan mekanisme politisasi agama seperti pada Pilkada DKI 2017 silam ‘*memang*’ diterapkan di Sumatera Utara. Cara-cara seperti di Pilkada DKI itu ditambah dengan penonjolan selogan pentingnya

memilih ‘putra daerah’ karena dianggap lebih peka dan mengetahui *priority needs* terhadap pembangunan di daerahnya. Politisasi agama menjelang dan selama proses Pilgub Sumatera Utara semakin mengental sehubungan dengan iklan satu halaman penuh di harian Analisa pada bulan Maret 2018. Iklan yang diterbitkan dengan memampangkan nama pengiklan⁷⁰ menyebut bahwa Djarot Syaiful Hidayat (calon Gubernur Sumatera Utara) akan mendapat promosi sebagai Menteri Dalam Negeri pada periode kedua Joko Widodo sebagai Presiden Indonesia.

Kontan saja, iklan itu memancing wacana serta memicu politisasi agama yang makin massif di kalangan pendukung paslon Eramas. Wacana yang diproduksi di masyarakat adalah kemungkinan gubernur non-Islam di Sumatera Utara apabila Joko Widodo terpilih menjadi Presiden Indonesia pada Pilpres 2019. Kemungkinan itu adalah ditariknya Djarot Syaiful Hidayat ke Jakarta sedangkan Sihar Sitorus dari wakil gubernur naik tahta menjadi gubernur. Wacana ini dikembangkan sedemikian massif melalui grup-grup *facebook* terutama *whatsapp*. *Rupa-rupanya*, produksi wacana ini berterima dimasyarakat Sumatera Utara sebagai dampak dari politisasi agama itu. Kisruh demikian membuat paslon Eramas mengintensifkan mekanisme kampanyenya dari mimbar-mimbar keagamaan serta politisasi simbol-simbol skriptualis. Sebuah baliho di Medan dipajang yang bertuliskan skriptual berupa larangan memilih paslon ‘pelangi’. Demikian pula tokoh-tokoh dari Jakarta turun gunung guna mengintensifkan peluang kemenangan itu.

Di luar politisasi agama, terdapat faktor lain yang juga cukup menentukan pada Pilgub Sumatera Utara yakni kehadiran Preman seperti PP dan MPI dipanggung politik. Politisasi agama kemudian dibalut dengan politisasi OKP membuat proses demokratisasi politik lokal Sumatera Utara menjadi liar, mencekam sekaligus dipermainkan. Kajian Amin (2007) tentang keterlibatan OKP pada Pilwalkot Medan maupun kajian Amin (2013) tentang keterlibatan OKP pada Pilgubsu 2008, ataupun kajian Hidayat (2007) di Pilgub Banten, maupun kajian Ryter (1998) tentang Pemuda Pancasila selama Orde Baru, kajian Sidel (1999) tentang bossisme di Thailand

⁷⁰Nama pengiklan berasal dari Partai Solidaritas Indonesia (PSI) yang dikomandani Grace Natalie.

ataupun kajian Migdal (1988) *local strongman* di Philipina, ataupun Hadiz (2001) tentang keberadaan OKP sebagai pialang penghancur politik (*predatory political broker*) di Sumatera Utara, dan lain-lain tampak diabaikan (tidak berpengaruh) bagi 57, 57 persen pemilih di Sumatera Utara. Alhasil, melalui pencoblosan suara pada tanggal 27 Juni 2018, paslon Eramas mengguguli lawan politiknya yakni Djoss. Apa yang terlihat dari keseluruhan proses pilkada gubernur Sumatra Utara tahun 2018 ini menggambarkan sebuah ambisi politik yang berlebihan.

Sebuah cermin proses *democratic decentralization* yang gagal di tingkat politik lokal yang dikhawatirkan berdampak pada *political decentralization* pada tahun-tahun mendatang. Namun demikian, kami harus menggarisbawahi bahwa penajaman politik identitas serta carut marut Pilgubsu 2018 ini tidak semata-mata disangkakan kepada kedua paslon yang bertarung itu. Hal ini karena, setiap paslon membutuhkan kemenangan guna menghantarkan paslon itu ke singgasana kekuasaan politik di daerah. Kegagalan terbesar pada menguatnya politik identitas, politisasi OKP dan politisasi agama di Sumatera Utara adalah bentuk kegagalan partai politik sebagai *agent of change* atau pembaharu politik yang tidak menghadirkan multikandidat yang mencerminkan pluralisme kandidat. Dengan hadirnya paslon-paslon plural dan multikandidat yang diusung partai politik maka dipastikan wacana demokrasi pada *grassroot* tidak akan mengerucut politik identitas. Dengan cara itupula, *butterfly effect* dapat direduksi di daerah-daerah sebagaimana terjadi di Jawa Barat, Kalimantan Barat maupun Nusa Tenggara Timur. Singkat kata, paslon pluralis dan multikandidat itu menjadi pembelajaran demokrasi bagi masyarakat di daerah yang pada gilirannya berpengaruh pada proses demokratisasi pada tingkat nasional.

BAB XII

POTRET INDONESIA:

Konsolidasi politik lokal dari Sumatera Utara

Politik lokal adalah lokalisasi kekuasaan pada wilayah yang lebih sempit. Ia menyebar dari pusat ke daerah. Kontribusi politik lokal sangat signifikan ke politik nasional. Proses demokratisasi di daerah turut menentukan masa depan politik nasional.

A. Pendahuluan

Pada prinsipnya, dialektika kekuasaan dalam konteks otonomi daerah melalui pilihan sistem desentralisasi adalah pendistribusian kekuasaan. Seperti disebut Bourdieu dalam Takwim (2009) Desentralisasi pada aspek politik (*politic decentralization*) melibatkan struktur dan aktor. Sistem kekuasaan adalah struktur dan pelaku adalah subyek atau aktor yang mengendalikan struktur. Pemeran politik (aktor) di level lokal bersifat luas yakni aktor pusat dan daerah serta seluruh elite sosial politik di daerah yang bersangkutan.

Buku ini menyodorkan semacam *snapshots* tentang politik lokal di Sumatra Utara pasca pengunduran diri Soeharto tahun 1998. Lewat pengunduran diri itu, Indonesia memasuki era baru yang disebut Reformasi. Suatu kebijakan yang ditempuh lewat Reformasi ini adalah desentralisasi dan otonomi daerah (*decentralization and local autonomy*) sebagai upaya ‘menghapus’ sentralisme. Buku ini menghadirkan fenomena-fenomena baru terhadap politik lokal di Indonesia terutama di Sumatera Utara, yakni dinamika etnisitas (*ethnicity*) yang tercermin pada pemekaran (*redistricting*) maupun pemilihan kepala daerah (*local executive election*).

Dinamika etnisitas menguat pada saat rencana pemekaran dan menampilkan wajah aslinya pada saat penyelenggaraan pilkada. Karena itu, etnisitas yang dikaji pada naskah ini cenderung memperlihatkan dinamika etnisitas sebelum dan pasca pemekaran. Lewat dua agenda yang baru diperankan di era Reformasi, menampakkan kecenderungan berupa menguatnya posisi elit (aktor), institusi dan kultur lokal yang mewujud pada perilaku, sikap dan struktur yang melingkupinya.

Pemekaran daerah menjadi tema sekaligus drama politik di daerah. Peluang pemekaran yang terjadi di era desentralisasi dan otonomi daerah adalah fenomena ‘lokalisasi kekuasaan’. Kekuasaan yang lebih global dipecah-pecah menjadi lokalitas kekuasaan yang lebih kecil dan menyempit. Lewat agenda pemekaran, kekuasaan sub-nasional yakni kekuasaan ditingkat lokal semakin bertambah banyak. Perebutan kekuasaan di tingkat daerah melalui pemilu langsung berimplikasi pada status kewenangan (otoritas) pemerintahan daerah.

Keduanya bertujuan untuk ‘kebaikan bersama’ sebagai proses demokratisasi di daerah yang pada gilirannya berkontribusi pada politik nasional (Surbakti, 2010), tetapi fenomena yang muncul dewasa ini lewat kedua agenda itu adalah sebaliknya. Pemekaran dan Pilkada belum menjadi sarana membangun daerah secara optimal, tetapi lebih kepada ekspansi ‘pembentukan dan perebutan kekuasaan baru’. Tragisnya, kenyataan ini menampak lewat menuatnya politik aliran dan politik identitas. Bab terakhir ini adalah rangkuman dari deskripsi-deskripsi bab-bab terdahulu sebagai ringkasan sekaligus mendapatkan sintesis yang berkontribusi menjelaskan ke-Indonesiaan di masa datang. Sintesis ini berguna terutama untuk merumuskan kebijakan nasional dan daerah khususnya di Sumatera Utara tentang keterkaitan dinamika etnisitas dan politik lokal.

B. Desentralisasi dan dinamika politik lokal

Suatu realitas politik yang tidak dapat dipungkiri dewasa ini ialah pilihan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia pasca kejatuhan Orde Baru. Peralihan ini sekaligus menandai rontoknya kekuasaan memusat ke ‘lokalisasi kekuasaan’ di daerah-daerah yang lebih kecil. Pilihan ini mengharuskan adanya semacam kajian-kajian terhadap ‘lokalisasi kekuasaan’ sebagai cara mengonsolidasi demokrasi pasca-Soeharto. Kajian-kajian itu bersifat mutlak dan mendesak untuk menemukan serta merumuskan bukan saja menyangkut mekanisme prosedural tetapi yang lebih penting adalah substansi *democratic decentralization* di daerah yang berkontribusi pada politik nasional.

Telah disebut di awal, desentralisasi dan otonomi daerah di era Reformasi ditandai dengan perubahan fundamental yakni terbukanya

peluang pemekaran daerah. Melalui agenda ini, politik lokal di daerah memunculkan upaya pembentukan wilayah politik baru yang terbungkus dengan etnisitas. Pada berbagai wilayah di Indonesia, agenda ini cenderung dipaksakan yang paradoks dengan seluruh sumberdaya yang dimiliki daerah bersangkutan. Keinginan-keinginan elitis di daerah terbungkus etnisitas menyelipkan tujuan lain sebagai cara mengekspansi perebutan kekuasaan politik baru di daerah. Melalui cara ini, memunculkan jabatan-jabatan politis baru di daerah. Pada hakikatnya, agenda pemekaran dimaksudkan untuk memperkecil rentang kendali (*span of control*) yang berkontribusi terhadap optimalnya layanan publik (*span of managerial*). Harapan seperti ini memungkinkan adanya proses demokratisasi di daerah melalui mekanisme '*checks and balance*' yang lebih sempit dari setiap elemen-elemen politik terkait di daerah.

Perubahan besar lainnya dalam ketatanegaraan Indonesia terjadi pada mekanisme penentuan kepala daerah ataupun legislatif daerah yang dilakukan lewat pemilu langsung sejak Mei 2005. *Local executive election* maupun *local legislative election* dewasa ini menampakkan suatu perubahan besar dalam pemahaman *political decentralization* berupa menguatnya politik aliran ataupun politik identitas. Contoh kongkretnya dapat terlihat pada Pilkada DKI pada 2017 silam. Bahkan, pilkada dimaksud menimbulkan *butterfly effect* di berbagai daerah lain di Indonesia. Pada taraf tertentu, *butterfly effect* pilkada DKI 2017 silam justru lebih membahayakan relasi-relasi sosial antarmasyarakat. Sentimen-sentimen ataupun politisasi agama, etnik, teritorial, kebangsaan, klan (marga) bahkan OKP sekalipun tampak mewarnai mosaik politik lokal di Indonesia.

Desentralisasi dan dinamika politik lokal di Sumatera Utara pada naskah ini memperlihatkan fenomena penguatan etnisitas. Tema etnisitas dipergunakan untuk memobilisasi massa selama proses dan pasca pemekaran. Sebelum pemekaran, etnisitas diperdaya sebagai cara memobilisasi etnik. Pasca pemekaran, etnisitas dijadikan dasar kontestasi pilkada maupun pengisian jabatan-jabatan daerah. Menyangkut pilkada di daerah-daerah pemekaran, elemen-elemen etnisitas berupa etnik, agama, teritorial, klan menjadi basis kontestasi yang disebut politik aliran atau politik identitas. Melalui dua agenda ini, aktor-aktor politik di daerah memainkan peran masing-masing.

Setiap aktor-aktor menunjukkan perilaku politik yang beraneka ragam sesuai dengan komponen-komponen yang melingkupinya. Melihat fenomena yang terjadi di Sumatera Utara maka peran dan perilaku aktor yang mengendalikan struktur politik mencerminkan fenomena berikut ini:

Tabel 17. Ekspresi etnisitas aktor politik di Sumatera Utara

Arena politik	aktor	Ekspresi
Pemekaran daerah	Birokrat	Mengakomodasi, melegitimasi atau menentang rencana pembentukan daerah baru.
	Partai Politik	Mengorganisir dukungan elit partai terhadap rencana pemekaran
	Ekonomi	Mensponsori rencana pemekaran.
	Agama	Memobilisasi masyarakat untuk mendukung pemekaran.
	Masyarakat	Memobilisasi masyarakat untuk mendukung pemekaran
	OKP	Mengorganisasi massa OKP mendukung pemekaran
Pemilihan kepala daerah	Birokrat	Mendukung paslon berdasar etnik, agama, kebangsaan (putra daerah)
	Partai Politik	Memantapkan paslon sesuai basis identitas etnik dan agama
	Ekonomi	Mendukung paslon etnik dan agama yang memberi harapan pada arena ekonomi.
	Agama	Mengonsolidasi dukungan paslon sesuai dengan ikatan keagamaan
	Masyarakat	Mengonsolidasi dukungan ke paslon sesuai identitas etnik, teritorial, klan ataupun paguyuban etnik
	OKP	Mengorganisasi anggota OKP mendukung paslon

Pergulatan etnisitas atau politik identitas di pasca Orde Baru selama 20 tahun Reformasi lewat kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah mencerminkan perebutan kekuasaan dan politik di tiga arena, yaitu politik, sosial dan ekonomi. Perebutan kekuasaan di arena politik ialah mendapatkan legitimasi dukungan masyarakat terhadap kekuasaan dan pemerintahan melalui kolektifitas anggota masyarakat. Pada arena sosial ialah untuk mendapatkan dukungan terbesar dari elemen-elemen sosial masyarakat. Pada arena ini, kontestasi sering disangkutpautkan dengan revitalisasi dan redefinisi identitas kultural terjadi karena ‘kemantapan strategis identitas etnisitas’. Pada arena ekonomi adalah pengelolaan sumberdaya materil (APBD) ataupun proyek-proyek pembangunan di daerah ataupun potensi ekonomi daerah lainnya. Di Sumatera Utara, kontestasi pada ketiga arena ini disimpulkan pada tabel berikut:

Tabel 18. Dramatikal etnisitas pada tiga arena di Sumut

Arena	Dramatikal etnisitas
Politik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Etnisitas yang melekat pada diri aktor/elit/pelaku atau subjek digunakan sebagai alat (mobilisasi) pada pemekaran dan pilkada. 2. Penguatan slogan etnisitas ‘putra daerah’ ataupun ‘putra daerah asli’ ataupun ‘pendatang’ sebagai basis konfigurasi etno-politik. 3. Etno-politik mewujudkan pada politik identitas sebagai alat (<i>tools</i>) menuntut pemekaran daerah.
Sosial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kuasa etnisitas pada diri aktor dikonstruksi untuk membangun kesadaran (etnik) baru guna menghalau tekanan (<i>pressure</i>) dari luar. 2. Mereduksi, merevitalisasi, dan mengonstruksi serta memanipulasi etnisitas sebagai manifestasi dan upaya adaptasi kultural. 3. Strategi aktor memanipulasi simbol-simbol agama dan skriptualnya, adat dan etnik untuk memperkuat legitimasi dan ‘menyelamatkan’ identitas etnik. 4. Perwujudan nilai-nilai bersama (<i>common value</i>) dikonstruksi sebagai upaya menghindari konflik.

Ekonomi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Konsolidasi massa berbasis etnisitas, mobilisasi massa dan melakukan manuver politik pemekaran dan pilkada. 2. Membangun klik dengan pemilik modal untuk sponsorships untuk mendanai pemekaran dan pertarungan lewat pilkada. 3. Meneguhkan etnisitas yang melekat pada aktor untuk membangun identitas guna kepentingan politisnya lewat pemekaran dan pilkada.
---------	---

Lalu, ada apa dengan etnisitas sehingga seringkali dalam kehidupan politik di daerah selalu dikemas sebagai salah satu kekuatan lewat politik aliran berupa politisasi identitas, politisasi agama, politisasi klan, politisasi kebangsaan bahkan politisasi teritorial?. Melihat kenyataan di Sumatera Utara selama dua puluh tahun desentralisasi dan otonomi daerah di era Reformasi, maka karakteristik khusus (*particular characteristic*) etnisitas adalah sebagai berikut:

Tabel 19. Karakter etnisitas politik lokal di Sumatera Utara

Karakter etnisitas	Uraian
Etnisitas memiliki relasi antara arena dan tidak dikotomis.	Etnisitas adalah suatu yang mahadahsyat dan manipulatif. Etnisitas melampaui batasan ruang politik, sosial dan ekonomi. Pada masing-masing arena, etnisitas dapat menyatu dengan tujuan-tujuan politis lainnya.
Etnisitas adalah nyata dan kuasa yang dihasilkannya sangat tergantung pada subjek atau kelompok.	Daya eksplosif etnisitas, baik positif (integrasi dan harmoni) maupun negatif (disintegrasi dan disharmoni) ditentukan aktor/subjek yang mengontruksinya. Aktor yang menggunakan etnisitas sebagai basis tindakan dan perilaku politik sesuai kepentingannya akan mempengaruhi pola-pola relasi antaretnik.
Etnisitas sangat terkait	Etnisitas melahirkan dan sekaligus

dengan dimensi sejarah pergulatan etnik	meneguhkan isu ‘lokal melawan pendatang’, atau ‘putra daerah’, ‘putra daerah asli’ melawan pendatang’. Lewat dimensi sejarah ini, etnisitas dapat eksplosif bernuansa kekerasan. Etnisitas sebagai instrumen politik memunculkan bias-bias sosial yang sangat tergantung pada pengontruksian aktor/elit/pelaku atau subjek.
---	---

Kenyataan politik lokal di Sumatera Utara pasca Orde Baru memperlihatkan adanya reproduksi etnisitas lewat pemekaran daerah dan pilkada. Lewat reproduksi itu, suasana kebathinan etnisitas mengalami kebangkitan yang ditandai melalui adanya pengorganisasian etnisitas sebagai instrumen politik untuk merebut dan mencapai kekuasaan. Rebutan pengaruh dan kekuasaan antaraktor pada politik lokal terjadi tidak hanya pada ruang pemerintahan seperti eksekutif dan legislatif namun secara perlahan merambah ke institusi kampus, organisasi kemahasiswaan, organisasi kepemudaan (OKP), institusi LSM ataupun media, asosiasi klan (*marga*), paguyuban etnik, paguyuban agama dan lain-lain.

Wujud politik yang menampak adalah seperti munculnya *local strongman* dan *bossisme* yang dibentuk lewat patronase. Para aktor/elit/subjek/pelaku memunculkan sikap-sikap seperti *rent-seeking bureaucrats*, *power-seeking politicians* dan *predatory political broker*. Dalam hal ini, politik lokal diasumsikan sebagai cara mendapatkan kekuasaan lokal yang disangkakan sebagai arena sumberdaya ekonomi (APBD dan peluang ekonomi lainnya), yakni hadirnya aktor pemangsa APBD. Ketiga bentuk-bentuk kelakuan aktor di daerah ini dijelaskan sebagai berikut:

Tabel 20. Sikap aktor di politik lokal Sumatera Utara

Sikap politik aktor	Uraian
<i>Rent-seeking bureaucrats.</i>	Aktor rasional yang tidak steril dari perhitungan laba-rugi dalam setiap pengambilan keputusan (kebijakan), yaitu memaksimalkan dan bila

	memungkinkan mempertahankan kekuasaan yang dimilikinya.
<i>Power-seeking politicians</i>	Aktor yang memiliki tata nilai dan karenanya memiliki sejumlah tujuan individu yang tak selamanya sesuai dan sejalan dengan tujuan organisasi (institusi).
<i>Predatory political broker</i>	Aktor memiliki kepentingan untuk akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek dan meningkatkan supremasi kekuasaannya atas <i>society</i> .

Dari keseluruhan fenomena etnisitas yang terjadi di Sumatera Utara selama dua dekade Reformasi, *entah* yang disebut dengan politik identitas atau politik aliran (Liddle, 1971) dapat muncul karena adanya: i) eksklusi identitas etnik, ii) eksklusi etno-religio, iii) deprivasi politik. Keadaan ini menjadi motor politik kebangkitan politik identitas untuk menuntut ‘hak-hak yang lebih besar’. Mobilisasi etnisitas seperti di Sumatera Utara terjadi karena adanya ‘kemantapan strategis identitas etnik’ (Glazer dan Moynihan, 1967). Karenanya, identitas etnik kerap dipertunjukkan atau tepatnya disebut ‘permainan etnik’ (van den Berghe, 1976).

Identitas etnik selalu dikonstruksi sebagai radar sosial guna meraih dan menguasai peluang sosial. Identitas etnik tidak permanen tetapi dinamis sebagai sumber inspirasi, motivasi dan konstruksi simbol sosial. Argumen ini sejajar dengan pernyataan Hale (2004:483): *identity as the set of points of personal reference on which people rely to navigate the social world they inhabit, to make sense of the myriad constellations of social relationships that they encounter, to discern their place in these constellations, and to understand the opportunities for action*. Karena itu, identitas etnik adalah struktur tindakan yang efektif guna mengidentifikasi kemungkinan dan potensi sosial pada arena sosial. Struktur tindakan itu adalah mereduksi ketidakpastian dan kompleksitasnya (*uncertainty and complexcity reduction*). Identitas etnik adalah referensi personal yang membantu memahami tentang kedudukan etnisitas yang secara luas sangat diperbincangkan.

Hasil kajian ini menolak identitas etnik yang dikonstitusikan secara primordial. Elemen-elemen identitas primordial sebagai identifikasi keanggotaan kelompok tidak bersifat permanen tetapi cenderung mencair. Penjelasan ini mengandung pengertian bahwa identitas etnik adalah: a) mekanisme psikologis penentuan kategori sosial, b) ditekankan pada nilai intrinsik yang menunjuk pada adanya inskonstitusi etnik yang berbeda-beda, dan c) proses pengidentifikasian etnik berdasar pada kelampauan, mendalam dan stabil menunjuk pada fenomena konstruksi identitas yang didasarkan pada: i) identifikasi intrinsik kelompok tidak berelasi dengan emosi, ii) identitas senantiasa berubah sesuai dengan perubahan sosial, kultural dan lingkungan, dan iii) identifikasi dan makna yang dikandungnya diasosiasikan mendalam serta dimanipulasi elite (aktor) guna mengidentifikasi setiap individu di luar dirinya. Jadi, identitas pada kelompok masyarakat dipahami sebagai identifikasi keanggotaan pada level pertama, kemudian identitas itu dipergunakan sebagai basis politik etnik (*ethnic politic*) ataupun resolusi terhadap konflik yang terjadi pada masyarakat. Identitas etnik adalah radar sosial (*ethnic identity is social radar*).

C. Masa depan politik lokal di Indonesia

Sebagaimana disebut Nordholt dan Van Klinken dalam bukunya '*Politik Lokal di Indonesia*' (2007), bahwa dinamika politik yang terjadi pada periode 1998-2004 era reformasi di Indonesia adalah 'interupsi sesaat' yang mengisyaratkan perubahan besar dalam cara berfikir mengenai negara dan masyarakat Indonesia. Hal mana dapat terlihat dari besarnya tuntutan-tuntutan terhadap pemekaran (pembentukan) daerah baru dari induknya, ataupun munculnya politik identitas lokal serta perkembangan lainnya, yang mengisyaratkan pada adanya kesenjangan terhadap pergantian pola penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya, kedua penulis itu menyebut bahwa gambaran-gambaran Indonesia pada kondisi stabilitas di Orde Baru sudah banyak dipahami, tetapi tidak memiliki gambaran apapun mengenai apa yang bisa diharapkan jika stabilitas hancur.

Kontan saja, kekhawatiran ataupun kecemasan dari kedua penulis itu patut dicermati secara seksama. Misalnya saja terhadap alasan

yuridis pemerintahan daerah yang harus merevisi UU no. 22 tahun 1999 menjadi UU no. 32 tahun 2004 karena menimbulkan misinterpretasi pada beberapa pasal di undang-undang sebelumnya. Pun demikian halnya tentang PP no. 129 tahun 2000 yang harus direvisi menjadi PP no.78 tahun 2007 tentang pemekaran daerah di Indonesia yang harus dilakukan pada bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dapat dipahami bahwa revisi-revisi terhadap basis yuridis pemerintahan daerah ataupun pemekaran daerah itu menunjukkan adanya ‘sesuatu’ yang fundamental bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sebagaimana disebut Marijan (2011) dalam bukunya ‘*Sistem Politik di Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*’ bahwa penguatan kembali politik aliran berupa politisasi agama tidak lepas dari fakta bahwa agama masih memiliki pengaruh yang cukup kuat di dalam kehidupan masyarakat. Di dalam situasi seperti ini, terdapat politisi yang berusaha mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan penganut agama itu melalui proses-proses politik. Atau, paling tidak, para politisi itu berusaha untuk menggunakan simbol-simbol keagamaan yang masih dianut oleh anggota masyarakat guna memperoleh dukungan politik. Selanjutnya, menurut Marijan (2011) bahwa kemunculan partai dan kelompok kepentingan berbasis agama yang seiring dengan proses demokratisasi itu merupakan permasalahan tersendiri bagi perkembangan demokrasi ke depan.

Pada intinya, pertumbuhan demokratisasi lewat *political decentralization* hingga dua dekade otonomi daerah ini masih menunjukkan praktek-praktek yang membutuhkan pemikiran serius. Meskipun proses demokratisasi di daerah ini belum pantas dikatakan gagal karena usianya yang masih relatif muda dan masih membutuhkan pembelajaran demokrasi lebih lanjut. Tetapi bilapun proses demokratisasi di daerah dinyatakan gagal, maka kegagalan itu tidak seluruhnya ditimpakan kepada penyelenggara pemerintahan di tingkat lokal, tetapi juga pada alpanya partai politik yang mengusung wacana baru terhadap proses demokratisasi itu. Bukankah partai politik menjadi agent of change khususnya pada tema berdemokrasi di Indonesia?. Akan tetapi, proses demokratisasi yang diwacanakan partai politik dewasa ini lebih menjurus pada oligarkhis kekuasaan

politik, perebutan eksekutif dan legislatif yang sarat dengan politik aliran atau politik identitas. Akibatnya, masyarakat pemilih di tingkat akar rumput (*grassroot*) memiliki penilaian sekaligus pemahaman kerdil dan tandus terhadap proses demokratisasi yang sedang berlangsung itu.

Seperti disebut Marijan (2011), proses demokratisasi yang sedang dijalani Indonesia saat ini terutama lewat penciptaan perangkat kelembagaan demokrasi dimaksudkan untuk tersedianya ruang bagi hak-hak politik dan sipil. Perangkat kelembagaan ini memungkinkan adanya penyebaran kekuasaan untuk membangun adanya mekanisme *checks and balance*. Namun, perangkat kelembagaan demokrasi ini tidak menumbuhkan kemapanan berdemokrasi tetapi justru membelok keadanya oligarki kekuasaan yakni sesuatu yang paradoks dengan *poliarkhy*. Lewat perangkat demokratisasi itu, juga belum mampu menemukan pemimpin atau para wakil (di pusat dan daerah) yang '*acting in the best interest of the public*' seperti yang banyak terjadi pada negara-negara yang memiliki sistem demokrasi perwakilan substansial. Sebaliknya, fenomena yang muncul kemudian adalah *disconnect electoral* yakni tidak adanya titik sambung antara wakil dan terwakil.

Persaingan kekuasaan di daerah berada dalam sebuah sistem dimana parlemen (dewan daerah) dan partai politik menjadi wadah persaingan sosial dan politik, (dan politik uang serta politik identitas) semakin tersebar luas. Dalam sistem seperti ini, elite-elite lokal yang terdiri dari tokoh daerah, birokrat-politik, dan pengusaha yang telah matang di bawah patronase sistem Orde Baru, muncul sebagai sebuah kekuatan. Elit daerah yang memperebutkan kekuasaan menjadi *play maker* di daerah seperti elit birokrasi, elite partai politik, elite ekonomi, elite agama, dan elite masyarakat. Lewat mekanisme pemilu langsung, para elite ini memperebutkan dominasi sehingga guna memperkuat legitimasi kebijakan dan keputusan pemerintah daerah yang tidak bisa dibatalkan sepihak oleh pemerintah pusat.

Peralihan pada tahun 1998 itu dapat dipandang sebagai transisi berdemokrasi bagi bangsa Indonesia. Transisi berdemokrasi seperti disebut Gunter (2005) adalah: *begins with the breakdown of the former authoritarian regime and ends with the establishment of a*

relatively stable configuration of political institution within a demoratic regime'. Pernyataan ini sangat tepat menjelaskan kehidupan demokrasi di Indonesia dari era Orde Baru yang disebut otoriter ke alam baru yang lebih demokratis. Sebagaimana disebut Schedler (2001), selama proses transisi ini akan selalu berhadapan dengan masalah konsolidasi demokrasi yang paling tidak menyoal pada tiga hal yakni perilaku aktor, sikap aktor dan struktur yang melingkupinya.

Struktur sebagaimana dikatakan Schedler akan memengaruhi sikap aktor dan pada gilirannya sikap aktor akan memengaruhi perilakunya. Walaupun konsolidasi demokrasi yang muncul kemudian cenderung prosedural ketimbang substansial tetapi menurut Marijan (2011), konsolidasi itu memungkinkan terjadinya mekanisme *checks and balance*, pelembagaan sistem kepartaian dan improvisasi sistem pemilu, sampai pada relasi antara pemerintah pusat hingga ke daerah. Penulis seperti Nordholt dan Van Klinken (2007) memandang bahwa 'transisi berdemokrasi' yang sedang berlangsung di Indonesia mengisyaratkan pergeseran dari sistem otoriter ke sistem lain yang tidak mencakup proses-proses historis yang tengah membentuk Indonesia kontemporer, atau menyodorkan kesempatan guna melacak *changing continuities* dalam politik Indonesia.

Bergulirnya reformasi sejak 1998, menampakkan dinamika politik di daerah memasuki era baru. Dinamika itu tampak pada kemunculan aktor, institusi dan kultur lokal yang memerankan masing-masing perannya pada arena politik di daerah. Para aktor lokal yang terorganisir serta memiliki simbol-simbol kultural naik ke permukaan sehingga cukup signifikan mewarnai proses demokratisasi di daerah.

Para aktor-aktor politik lokal ini adalah seperti politisi, tokoh agama, tokoh adat, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, profesional dan lain-lain. Namun, tidak jarang pula aktor-aktor politik di daerah ini adalah mereka yang berkiprah di tingkat nasional (Jakarta) dan memutuskan diri 'mencari peluang' di daerah. Turun gunungnya sejumlah aktor-aktor dari Jakarta ke daerah-daerah asalnya menandai kemunculan istilah 'putra daerah' ataupun 'putra asli daerah'. Para aktor lokal ini dapat menyerupai *local strongman* ataupun *bossism*

yang pada era sentralisme tidak memiliki kesempatan naik di panggung politik daerah.

Peralihan sentralisme ke desentralisasi dewasa ini di Indonesia berdampak pada hadirnya sejumlah kajian terhadap sistem pemilu, perilaku pemilih, partai politik, peran militer/LSM/media dan aktor-aktor politik di daerah. Lain daripada itu, sejumlah kajian menyoroti kedudukan eksekutif dan legislatif di daerah yang menghadirkan orang kuat daerah (*local strongman*) ataupun praktek bosisme (*bossim*). Kecuali itu, sejumlah kajian-kajian fundamental tentang pemahaman demokrasi di tingkat lokal bermunculan sebagai bagian dari upaya menilai kebijakan *democratic decentralization* atau *political decentralization* itu. Menyoal tentang *political decentralization* ini, masih saja terlihat pemahaman parsial terhadap demokrasi itu lewat menguatnya etnisitas pada *local executive election*, *local legislatif election*, pemekaran (pembentukan) daerah baru dari induknya, distribusi jabatan-jabatan daerah yang didasarkan pada klientalistik, penguatan-penguatan terhadap oligarki partai politik maupun kekuasaan daerah, munculnya pemangsa-pemangsa APBD oleh *local strongman* dan bosisme, dan lain-lain. Kajian-kajian seperti ini sangat bermanfaat untuk menjadi bahan guna menilai arah dan laju demokratisasi yang sedang berlangsung di tingkat daerah maupun ditingkat nasional.

Era desentralisasi dewasa ini cukup memberikan pemahaman guna memandang Indonesia bukan saja dari Jakarta yang generalistik. Namun, daerah-daerah di Indonesia cukup menyediakan sarana demokratisasi yang dapat dilihat sebagai kumulasi dinamika tradisional dan lokal. Kenyataannya, politik lokal dewasa ini menampakkan wajahnya yang *complicated* sesuai dengan corak dan ragam di masing-masing daerah. Tentulah, lain daerah lain pula cara menerjemahkan proses demokratisasi yang sedang berlangsung ini. Bilapun harus menyatakan betapa mosaiknya politik lokal dewasa ini, maka kenyataan ini bisa wujud karena parsialnya cara memandang politik Indonesia yang generalistik sebab hanya dilihat dari sudut nasional saja (dan mengabaikan politik daerah).

Bagaimanapun juga, politik generalistik tidak cukup kuat melihat proses demokratisasi di setiap daerah karena hilangnya beberapa kesempatan politik pada lapisan masyarakat. Sebaliknya, politik

lokal cukup signifikan mempengaruhi politik di level nasional karena proses demokratisasi yang elegans di level daerah berkontribusi pada politik di level nasional. Karena itu, dinamika politik nasional memiliki keterkaitan dengan dinamika politik di daerah. Dalam arti kata bahwa, semakin membaiknya pemahaman politik di level daerah, maka dipastikan berkontribusi besar pada kehidupan politik di level nasional.

Guna memahami dinamika politik di level lokal yang berkontribusi terhadap politik level nasional itu, dibutuhkan berbagai kajian-kajian politik lokal di 34 provinsi, ataupun setidaknya lebih dari 520-an kabupaten dan kota di Indonesia. Lewat kajian-kajian itu, masing-masing dinamika politik di daerah dapat dirumuskan sebagai cerminan politik nasional Indonesia. Demikian pula, lewat kajian-kajian politik di tingkat lokal itu sangat berguna bagi decision maker di level nasional dapat merumuskan kebijakan-kebijakan yang berkontribusi pada pembangunan di tingkat daerah. Signifikansi kajian-kajian politik level lokal ini mutlak dan mendesak dilakukan karena 'desentralisasi dan otonomi daerah' sebagai opsi penyelenggaraan pemerintahan sudah ditetapkan. Hal lainnya ialah penentuan kepala daerah ataupun legislatif daerah sudah dilakukan lewat mekanisme pemilu langsung di tingkat lokal (*local election*). Tentulah, sistem *local election* ini masih membutuhkan penyempurnaan-penyempurnaan sesuai dengan corak dan ragam di daerah.

Jika Crouch (1979) memandang Orde Baru sebagai suatu rezim militer patrimonial, di mana ikatan-ikatan *patron-client* menjadi penjaga keutuhan bernegara, ataupun adanya suatu proses gradual ke arah *policy making* yang rasional, maka Reformasi yang ditandai dengan dinamika politik lokal dewasa ini cenderung menggeser sipil patrimonial dan ikatan *patron-client* dari pusat ke daerah. Kemudian, *policy making* di era ini sepertinya menunjukkan stagnasi (atau tepatnya pengunduran) berdemokrasi yang secara prosedural berubah tetapi tidak secara substansial. Kenyataan ini menunjukkan bahwa pergeseran dari pusat ke daerah hanyalah memindahkan 'arena baru' kontestasi politik. Sebagai gantinya, ikatan-ikatan *patron-client* individual, kelompok dalam negara ataupun kelompok dalam

masyarakat yang dipersatukan dan memusat ke negara, kini justru menyebar ke daerah-daerah yang menunjukkan mosaiknya.

Politik lokal (*local politics*) adalah bagian dari demokrasi lokal (*local democraton*) yang menunjukkan interaksi sosial dalam ruang tertentu yang melahirkan kelembagaan politik. Kelembagaan politik lokal ini menyoal tentang demokrasi lokal dalam ruang otonomi menyangkut kebebasan dari intervensi pusat serta kebebasan merefleksikan nilai-nilai maupun norma-norma lokal. Pentingnya politik lokal ini ialah karena keberfungsian sebagai penyangga politik nasional. Kenyataan ini sejalan dengan pendapat Antlov (2006) ataupun Aspinall dan Feally (2003) yang menyatakan *go local politics* yakni kecenderungan yang terjadi pada dua hal, yakni: i) perluasan pemahaman dan wawasan politik lokal, dan ii) eksperimen tentang partisipasi warga (*citizen participation*). Pada era otonomi daerah di Indonesia, maka kajian politik lokal (*local politic studies*) mutlak dilakukan bukan saja sebagai proses demokratisasi tetapi terutama untuk menemukan demokrasi khas Indonesia yang disebut dengan Demokrasi Pancasila.



THE
Character Building
UNIVERSITY

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku, tesis, disertasi, jurnal, *MvO*, dan korespondensi

- Adatrechtbundels* (1919). Serie A, no. 25, Maret 1916-1 Mei 1919.
- Abadinsky, Howard (1990). *Organized Crime*. Chicago, Illinois: North Canal Street.
- Abuza, Zachary (2007). *Political Islam and Violence in Indonesia*. London: Routledge.
- Adelaar, Alexander K (1981). "Reconstruction of proto-Batak Phonology", in *Nusa*, 10: 1-20.
- Agusyanto, Ruddy (1995). "Preman adalah Profesi," *Gatra*, March 25.
- Agustino, Leo (2009). *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Agustono, Budi (2010). *Rekonstruksi Identitas Etnik: Sejarah Sosial-Politik Orang Pakpak Di Sumatera Utara (1958-2003)*. Disertasi. Program Doktor, Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Budaya. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Almond, Gabriel A dan Verba, Sydney (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princenton: Princenton University Press.
- Alamsjah, A.R (2010). *Islam, Jawara dan Demokrasi*. Jakarta: Dian Rakyat.
- Aritonang, Jans (1977). *Sejarah Pendidikan Kristen di Tanah Batak*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- Amal, Ichlasul (1992). *Regional dan Central Government in Indonesia Politics: West Sumatra and South Sulawesi 1949-1979*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Amin, Muryanto (2017). "A New Patronage Networks of Pemuda Pancasila in Governor Election of North Sumatera year 2013", in *The Social Sciences* 12 (8)., pp. 1456-1465.
- ____ (2013). *Kekuasaan dan Politik Lokal: Studi tentang peran PP dalam mendukung Syamsul Arifin dan Gatot Pudjonugroho sebagai Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sumatera Utara Periode 2008-2013*. Disertasi. Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

- _____(2007). *Politik Organisasi Pemuda Tingkat Lokal: Kasus Keterlibatan PP, IPK dan FKPPi dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Kota Medan*. Tesis. Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.
- Ambardi, Kuskridho (2008). *The Making of the Indonesian Multiparty System: A Cartelized party system and its Origin*. Ph.D Dissertation. Ohio State University.
- Andrain, Charles F (1992). *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Anne, Van der Veer (2013). *The Pao An Tui in Medan: A Chinese Security Force in Dutch Occupied Indonesia, 1945-1948*. Master Thesis, Research Master Programme Modern History, Utrecht University.
- Anderson, John (1971). *Mission to the Eastcost of Sumatera in 1832*. London, New York: Oxford University Press.
- Anderson, Benedict (1983). *Imagined Communities*. New York: Verso.
- Ancona, Matthew D (2017). *Post Truth: The New War on Truth and How We Fight Back*. Ebury Press.
- Antlov, Hans (2003). "Not Enough Politics? Regional Autonomy and the Democratic Policy", dalam Edward Aspinall and Greg Feally (ed.), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization*. Singapore: ISEAS.
- _____(2006). *Exemplary Center: Administrative Periphery*. Nordic Institute: Curzon Press.
- Aspinall, Edward dan Asad, Muhammad Uhaib (2015). "The Patronage Patchwork: Village Brokerage Networks and the Power of the State in an Indonesian Election" in *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 171, pp. 165–195
- Aspinall, Edward and Greg Feally (ed.).1999. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization*. Singapore: ISEAS.
- Apter, David E (1965). *The Politics of Modernization*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bangun, Payung (1970). "Kebudayaan Batak", dalam *Masyarakat dan Kebudayaan Indonesia*. Koentjaraningrat (ed.). Jakarta: Grafiti Press.

- _____(1997). *Kolonel Maludin Simbolon. Lika liku dan perjuangannya membangun bangsa*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Barth, Fredrik (1969). *Ethnic Groups and Boundaries*. Boston: Little Brown and Co.
- Bappeda Labusel (2015). *Sejarah Pembentukan Kabupaten Labuhanbatu Selatan*. Kota Pinang. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Labuhanbatu Selatan.
- Barton, Greg (2006). “Islam and Democratic Transition in Indonesia”, in Tun-Jen Cheng and Deborah A. Brown (eds.). *Religious Organizations and Democratization: Case Study from Contemporary Asia*. New York: M.E. Sharpe.
- Barned. D. Joh (1912). *50 Jahre Batafmission in Sumatra*. Berlin Verlag von Martin Warneck.
- Bataviasch Institut (tt). *Verhandelingen van het Bataviaasch Genootschap*, vol. 3., Leiden.
- Berutu, Lister dkk (2013). *Sejarah Berdirinya Kabupaten Pakpak Bharat*. Medan: Pemkab Pakpak Bharat, Laboratorium Antropologi FISIP-USU dan Monoratama.
- Berutu. Lister (1994) *Upacara Menanda Tahun Pada Masyarakat Pakpak di Sumatera Utara*. Tesis Magister. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Berghe, Pierre van den (1976). “Ethnic Pluralism in Societies: A Special case study”. *Ethnicity* 3.
- Beckwith, Harry (1997). *Selling The Invisible: A Field Guide to Modern Marketing*. New York: Warner Books.
- Buiskool, Dirk A (2009a). “The Chinese Commercial Elite of Medan, 1890-1942: The Penang Connection”, in *JMBRAS*, vol.82, part 2,pp.113–129
- _____(2009b). *A Plantation City on the Eastcoast of Sumatra, 1870-1942*. Stokis HPAI Yogyakarta, Wednesday, April 1.
- Budiardjo, Miriam (2008). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Butar-butar, M. Abu Bakar, dan Damanik, U.H (1984). *Morfologi dan Sintaksis Bahasa Siladang*. Jakarta: Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

- Bourdieu, Pierre and Wacquant, Loic J.D (1990). *The Logic of Practice*. Palo Alto: Stanford University Press.
- _____(1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bourdieu, Pierre (2010). *Arena Produksi Kultural: Sebuah Kajian Sosiologi Budaya*. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Boemi, Alinoeddin Enda (1922). *Het Grondenrecht in de Bataklanden: Tapan Naoeli, Simeloengen en het Karoland*. Leiden.
- Boerhanoeddin (1922).“Huwelijkgebruiken in Mandailing (Tapanoeli)”, in *Koloniale Studien*, II, pp. 18-33.
- Biro Pusat Statistik (2018). *Simalungun Dalam Angka*. Pematangraya: Biro Pusat Statistik (diakses online).
- _____(2007). *Kabupaten Labuhanbatu Dalam Angka*. Rantauprapat: Biro Pusat Statistik.
- Birnir, Johanna Kristin (2007). *Ethnicity and Electoral Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brahmoputro (1981). *Karo dari Zaman ke Zaman*. Medan. Ulih Saber
- Breman, Jan (1997). *Menjinakkan Sang Kuli: Politik Kolonial pada awal abad ke 20*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Brenner von Felsach, Johann M.H. Freiherr (1894). *Besuch bei den Kanibalen Sumateras: Erste Durchquerung der unabhängigen Batak-Lande*. Wurzburg: L. Woerl.
- Bruner, Edward M (1959). “The Toba Batak Village: Local, Ethnic and National Loyalties”, in *Village Indonesia: A Symposium*. William G. Skinner (ed). New Heaven: Yale University for Cultural Report Southeast series.
- _____(1981). “Migration and the Segmented Self”, in Rainer Carle (ed.), *Cultures and Societies of North Sumatra*. Hamburg, Dietrich Reimer Verlag.
- _____(1961). “Urbanization and Ethnic Identity in North Sumatera”, in *American Anthropologist*, LXIII, pp. 508-521.
- _____(1961). “Kerabat dan bukan Kerabat”, dalam *Pokok-pokok Antropologi Budaya*. T.O. Ichromi (ed). Jakarta: Obor.
- _____(2004). *The Expression of Ethnicity in Indonesia*. London: Routledge.

- Brown, David (2014). *The State and Ethnic politics in Southeast Asia*. London and New York: Routledge.
- Brass, Paul R (1997). *Ethnicity and Nationalism*. London: Sage.
- Castels, Lance (1975). "Statelessness and State Forming Tendencies Among the Batak before Colonial Rule", in *Pre-colonial State system of Southeast Asia*. Anthony Reid and Lance Castels, (eds.). Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society. Monograph No. 6. Kuala Lumpur.
- _____(2001). *Kehidupan Politik Suatu Keresidenan di Sumatra: Tapanuli, 1915-1940*. Jakarta: Kepustakaan Popular Gramedia.
- _____(1967). "The Ethnic Profile of Djakarta", in *Indonesia*, vol.1, April., pp. 153-204
- Causey, Andrew (2006). *Danau Toba: Pertemuan Wisatawan dengan Batak Toba di Pasar Suvenir*. Medan: Bina Media Perintis.
- Cunningham, Clark E (1958). *The Postwar migration of The Toba Bataks to East Sumatera*. Yale: Yale University Southeast Asia Studies.
- Couperus, P. Th (1852). "De Residentie Tapanoeli van Sumatra Weskust in 1852", in *TBG* 4, pp.234.
- Coleman, Robert Griffin (1983). *Pakpak Batak Kins Group and Land Tenure: A Study of Descent Organization and Its Cultural Ecology.*, Ph. D Dissertation. Columbia: Columbia University.
- _____(1993). The Village as a Category of Pakpak Batak Descent. In *Beyond Samosir: Recent Studies of the Batak Peoples of Sumatra* (Rita Smith Kipp and Richard D. Kipp, eds). Ohio: Ohio University Center for International Studies, Southeast Asia Program.
- Collin, Elizabeth Fuller (2005). "Indonesia: A Violent Culture", in *Asian Survey*, vol 42, no. 4, pp. 582-604. University of California Press.
- Collet, O.J.A (1925). *Terres et Peuples de Sumatra*. Amsterdam: Elsevier.
- Cribb, Robert R (1991). *Gangster and Revolutionaries: The Jakarta Peoples Militia and Indonesia Revolution, 1945-1949*. Sidney: Allen and Unwin.

- _____(2000). "From Petrus to Ninja: Dead Squads in Indonesia", in *Dead Squads in Global Perspective*, B.B. Chambel and A.D. Brenner (eds). Basinctoke: MacMillan.
- Crouch, Harold A (1979). Patrimonialism and military rule in Indonesia. *World Politics* 31, pp. 571-187.
- Chandra, Kanchan (2004). *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*. New York: Cambridge University Press.
- Chesner, C.A (2012). "The Toba Caldera Complex", in *Quaternary International*, vol. 258.
- Clauss, Wolfgang (1982). *Economic and Social Change among the Sima/ungun Batak of North Sumatera*. Saarbrucken fortlauderdale: Verlag Breitenbach Publishers.
- Dasuha, Juandaha Raya P. (ed). (2012). *Peradapan Simalungun: Intisari Seminar Kebudayaan Simalungun se-Indonesia Pertama tahun 1964*. Pematangsiantar: Komite Penerbitan Buku-buku Simalungun (KBPS).
- Dasuha, Juandaha Raya P., dan Sinaga, Martin Lukito (2003). *Tole den Timorlanden das Evangelium: Sejarah Seratus Tahun Pekabaran Injil di Simalungun, 2 September 1903-2003*. Pamatang Siantar: Kolportase GKPS.
- Damanik, Erond L., dan Dasuha, Juandaha Raya P (2015). *Kerajaan Siantar: Dari Pulau Holang ke Kota Pematangsiantar*. Medan: Simetri Institute.
- Damanik, Erond L (2018). *Potret Simalungun Tempoe Doeloe: Menafsir Kebudayaan Lewat Foto*. Medan: Simetri Institute.
- _____(2018). "Menolak Evasive Identity: Memahami Dinamika Kelompok Etnik di Sumatera Utara". *Anthropos: Jurnal Antropologi Sosial dan Budaya*, 4 (1): 9-22.
- _____(2017). "Sumatra dan Kabar-kabar Kanibalisme", dalam *Sumatera Silang Budaya: Kontestasi Nilai-nilai Historis, Arkeologis, dan Antropologis serta Upaya Pelestarian Cagar Budaya*. Sri Sugiharta (ed.). Batusangkar: BPCB Sumatera Barat.
- _____(2017). *Agama, Perubahan Sosial dan Identitas Etnik: Moralitas agama dan kultural di Simalungun*. Medan: Simetri Institute.

- _____. (2017). *Rumor kanibal, menolak Batak dan jejak Perdagangan: Ethnohistori Sumatra bagian utara*. Medan: Simetri institute.
- _____. (2017). *Dalih Pembunuhan Bangsawan: Perspektif hapusnya Swapraja Simalungun Maret 1946*. Medan: Simetri Institute.,
- _____. (2017). *Busana Simalungun: Politik Kolonial, Peminjaman Selektif dan Modernitas*: Medan: Simetri Institute
- _____. (2017). *Nilai budaya, hakikat karya dan orientasi hidup orang Simalungun*. Medan: Simetri Institute;
- _____. (2017). *Tortor: Gerak ritmis, ekspresi berpola dan maknanya bagi orang Simalungun*. Medan: Simetri Institute;
- _____. (2016). *Ritus Peralihan: Upacara Simalungun seputar kelahiran, perkawinan, penghormatan kepada Orangtua dan kematian*. Medan: Simetri Institute.
- _____. (2016). *Kisah dari Deli: Historisitas, Pluralitas dan Modernitas, Kota Medan, 1863-1942 (Jilid-I)*. Medan: Simetri Institute.
- _____. (2016). *Kontestasi Identitas Etnik pada Politik Lokal: Studi tentang Makna Etnisitas di Kabupaten Dairi Provinsi Sumatera Utara*. Disertasi Doktoral. Surabaya: Program Doktor Ilmu Sosial, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga.
- _____. (2016). *Contestation of Ethnic Identity in forming Ethno-territorial in Pakpak Bharat Regency, North Sumatra*, European-American Journal. Vol.2, no.2, pp.1-15, October., Published by European Centre for Research Training and Development, United Kingdom.
- _____. (2015). *Amarah: latar, gerak dan ambruknya swapraja Simalungun, 3 Maret 1946*. Medan: Simetri Institute.
- Damanik, Djabanten (2000). "Faktor Pendukung Otonomi Daerah Dati II Kabupaten Simalungun", dalam *Otonomi Daerah: Peluang dan Tantangan*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Suara Pembaharuan.
- Davidson, Jamie S., dkk (eds.) (2010). *Adat dalam Politik Indonesia*. Jakarta: Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Dahl, Robert A (1985). *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*. Jakarta: Rajawali Press.

- De Scheemaker, L (1869). "Anteekeningen gehouden op eene reis naar de markplaats der Lima Laras, vier dagreizen de rivier van Batoebara opwaarts gelegen", in *Tijdschrift voor Indische Taal-, Land en Volkenkunde*, 17.
- De Vos, George and Ross, L. Romanucci, (eds.) (1967). *Ethnic Identity: Cultural Continuities and Change*. Palo Alto: Mayfield Publishing.
- Dobbin, Christine (1983). *Islamic Revivalism in a Changing Peasant Economy: Central Sumatera, 1784-1847*. London: Curzon Press.
- Diamond, Larry (1994). "Introduction: Political Culture and Democracy", in Larry Diamond (ed.). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. London: Lynne Rienner Publisher.
- Driwantoro, Dubel dkk (2003). *Potensi Tinggalan-tinggalan Arkeologi di Pulau Nias, Provinsi Sumatera Utara*. Jakarta: Puslit Arkenas dan IRD.
- Dragojevic, Mila (2014). *The Politics of social Ties: Immigrants in an ethnic homeland*. USA and England: Ashgate Publishing limited
- Duha, Nata'alui (2003). "Famombo Batu: Tiada Duanya di Dunia, Hanya ada di Nias", in *Buletin Media Warisan*, no 35, tahun II
- Esposito, John L. and Voll, John O (1996). *Islam and Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Effendy, Bahtiar (2001). *Teologi Baru Politik Islam: Pertautan Agama, Negara dan Demokrasi*. Jakarta: Galang Press.
- Eindhoven, Myrna (2007). "Penjajah Baru?. Identitas, Representasi, dan Pemerintahan di Kepulauan Mentawai Pasca Orde Baru", dalam *Politik Lokal di Indonesia.*, Henk Schulte Nordholt, Gerry van Klinken dan Ireen Karang-Hooggenboom (ed.). Jakarta: KITLV-Jakarta dan Obor Indonesia.
- Evers, Hans Dieters dan Schiel, Tilman (1990). *Kelompok-Kelompok Strategis*. Jakarta: Obor Indonesia.
- Faucher, Carole (2007). "Menggugat Batas-batas di Kepulauan Riau", dalam *Politik Lokal di Indonesia.*, Henk Schulte Nordholt, Gerry van Klinken dan Ireen Karang-Hooggenboom (ed.). Jakarta: KITLV-Jakarta dan Obor Indonesia.

- Feith, Herbert (1968). "Soeharto's Search for a Political Format", in *Indonesia* (6), pp. 88-105.
- Fealy, Greg (2001). "Islamic Parties: a Rising of Declining Force?" in *Indonesia the Uncertain Transition*, Damien Kingsbury and Arif Budiman (Eds.). Adelaide: Crawford House Publishing.
- Furnivall, J.S (2009). *Hindia Belanda: Studi tentang Ekonomi Majemuk*. Jakarta: Freedom Institute.
- Firmanzah (2010). *Persaingan, Legitimasi, Kekuasaan dan Marketing Politik: Pembelajaran Politik Pemilu 2009*. Jakarta: Obor Indonesia.
- Fox, Jonathan (2006). "World Separation of Religion and State into the 21th Century" in *Comparatives Political Studies*, 39 (5), pp. 537-569.
- Geertz, Clifford (1967). "The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States," in Geertz (ed.) *Old Societies and New States*, 3rd Edition. New York: The Free Press.
- _____(1960). *Abangan, Santri dan Priyayi dalam Masyarakat Jawa*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Geertz, Hildred (1981). *Aneka budaya dan komunitas di Indonesia*. Jakarta: Obor Indonesia.
- Geldern, Robert von Heine (1928). *Die Megalithen Sudostasiens und ihre Bedeutung fur die Klarung der Megalithenfrage in Europa und Polynesien*.
- _____(1932). *Uhrheimat und fruheste Wanderungen der Austronesier*.
- George, Julie A (2009). *The Politics of Ethnic Separatism in Russia and Georgia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gellner, Ernest (1983). *Nations and Nationalism*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Gordon, Milton R (1964). *Assimilation in American Life*. New York: Prentice Hall
- Goni, Spego (1964). *Sekali Lajar Terkembang, Surut Kita Berpantang*. Djakarta: Pemuda Pantjasila.
- Groeneveldt, W.P (1964). *Historical Notes on Indonesian and Malay: Compiled from Chines sources*. Jakarta: Bharata.

- Glazer, Nathan and Moynihan, Daniel P (1963). *Beyond the Melting Pot: The Negroes, Puerto Ricans, Jews, Italians, and Irish of New York*. Massachusetts: The MIT Press.
- Guillot, Claude dkk (eds.) (2002). *Lobutua: Sejarah Awal Baru*. Jakarta: Obor Indonesia.
- _____(2009). *Barus Seribu Tahun Yang Lalu*. Jakarta: Kepustakaan Popular Gramedia.
- Gultom, Dj. Rajamarpodang (1992). *Dalihan Na Tolu: Nilai Budaya Suku Batak*. Medan: Media Sarana.
- _____(1995). *Dalihan Na Tolu dan Prinsip Dasar Nilai Budaya Batak*. Medan: Armanda.
- Gunter, Richard., Puhle, Hans-Juergen and Diamandouros, P. Nikiforos (eds) (2005). *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Harahap, B.H (1987). *Orientasi Nilai-nilai Budaya Batak: Suatu Pendekatan terhadap Perilaku Batak Toba dan Angkola-Mandailing*. Jakarta: Sanggar Willem Iskandar.
- Harahap, E.S (1960). *Perihal Bangsa Batak*. Djakarta: Bagian Bahasa Djawatan Kebudayaan Departemen Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan.
- Hale, Henry E (2002). "Conceptualizing Ethnicity for Political Science: Towards a more Rational National?", Paper prepared for the *Midwest Political Science Association Annual Meeting*, April 2002
- _____(2004). "Explaining Ethnicity", in *Comparative Political Studies*. Vol. 37, No. 4. pp. 458-485. Sage Publications.
- _____(2008). *The Foundations of Ethnic Politics: Separatism of States and Nations in Eurasia and the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____(2009). "Did the internet Break the Political Machine? Moldova's 2009 "twitter revolution that wasn't". *Demokratizatsiya*, pp. 481-505
- Haryanto (2014). "Kebangkitan Party ID: Analisis Perilaku Memilih dalam Politik Lokal di Indonesia", dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 17, no.3, pp. 291-308.

- Hargen, Boni (2018). Membajak Begundal Demokrasi. *Kompas*, 11 Juli.
- Hadiz, Vedi R (2001). "Capitalism, Oligarchic Power, and the State of Indonesia." *Historical Materialism*. 8.
- _____(2005). *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca Soeharto*. LP3ES, Jakarta
- Hasselgren, Johan (2008). *Batak Toba di Medan: Perkembangan Identitas Etno-religius Batak Toba di Medan, 1912-1965*. Medan: Bina Media Perintis.
- Hagen, D.B (1883c). "Zu den Wanderungen der Battas", in *Das Ausland 01/1883.*, pp.9-13.
- Hammerle, P. Johannes (1986). *Famato Harimau: Pesta Harimau Fondrako Boronadu dan Kebudayaan lainnya di wilayah Maenamolo Nias Selatan*. Medan: Abidin.
- _____(1999). *Asal usul Masyarakat Nias: Suatu Interpretasi*. Gunung Sitoli: Yayasan Pusaka Nias.
- Hague, Rod (1998). *Comparative Government and Politics*. London: Macmillan Press.
- Hallett, Tim (2003). "Symbolic Power and Organizational Culture", in *Sociological Theory*, vol. 21, no, 2 pp. 128-149.
- Haynes, Jeff (1994). *Religion in Third World Politics*.Blulder: Lynne Rienner Publisher.
- Hadiz, Vedi R (2005). *Dynamics of Power the Political Economy of Post-Suharto, Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Halim, Abdul (2014). *Politik Lokal: Pola, Aktor dan Alur Dramatiknya (Perspektif Teori Powercube, Modal dan Panggung)*. Yogyakarta: LP2B.
- Husny, Tengku Lah (1978). *Lintasan sejarah peradaban dan budaya penduduk Melayu Pesisir Deli Sumatera Timur, 1612-1950*. Jakarta: Departemen P dan K.
- Hutapea, Johannes (1919). "Rapport omtrent Si Singamangaradja en zijn naaste familieleden", in *Verbaal*, 14/10/20/29.
- Hutagalung, Waldemar M (1926). *Poestaha Taringot toe Tarombo ni Bangso Batak*. Laguboti: Zendingdrukkerij.
- Hutauruk, Jubil Raplan (1993). *Kemandirian Gereja: Penelitian Sistematis tentang Gerakan Kemandirian Gereja di Sumatera Utara dalam kancah pergolakan Kolonialisme dan Gerakan*

- Kebangsaan Indonesia, 1899-1942*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- Huntington, Samuel P (2004). *Tertib Politik pada Masyarakat yang sedang Berubah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Husken, Frans dan de Jonge, Huub (eds) (2002). *Order Zonder Order: Kekerasan dan Dendam di Indonesia, 1965-1998*. Yogyakarta: LKIS.
- Hidayat, Sjarif (2007). “Shadow State...? Bisnis dan Politik di Provinsi Banten”, dalam Henk Schulte Nordholt, Gerry van Klinken dan Ireen Karang-Hoogenboom (ed.s). *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Hidayat dkk, Syarief (2006). *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa, dan Penyelenggara Pemerintahan Daerah Pasca Pilkada*. Jakarta: P2E-LIPI.
- Hirosue, Masashi (2009). “The Role of Local Informants in the making of the Image of Cannibalism in North Sumatera”, in *From Distant Tale: Archaeology and Ethnohistory in the Highlands of Sumatera*. Dominik Bonatz, John Miksic, J. David Neidel and Mai Lin Tjoa-Bonatz (eds). Newcastle: Cambridge Scholars Publishing
- Hillman, Ben (2012). “Ethnic politics and local political parties in Indonesia”, in *Asian Ethnicity*, Vol. 13, no. 4, pp 419-440
- Ingelhart, Ronald and Norris, Pippa (2004). *Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Irtanto (2008). *Dinamika Politik Lokal di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jaspan, M.A (1961). *Social stratification and social mobility in Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.
- Jackson, Jennifer and Molokotos-Liederman, Lina (2015). *Nationalism, Ethnicity and Boundaries Conceptualising and understanding identity through boundary approaches*. London and New York: Routledge
- Jansen. Arlin Dietrich (2003). *Gonrang Simalungun: Struktur dan Fungsinya dalam Masyarakat Simalungun*. Medan: Bina Media Perintis.

- Joustra, M (1901). “Verslag van zending onder de Karo-Bataks over 1899”, *Mededelingen van wege het Netherlansch Zedelinggenootschap* 45, pp. 1-17.
- _____(1902a). Het leven, de zeden en gewoeten der Bataks. *Mededelingen van wege het Netherlansch Zedelinggenootschap* 46, pp. 385-426,
- _____(1902b). Het jaar 1901 onder der Karo-Bataks. *Mededelingen van wege het Netherlansch Zedelinggenootschap* 46, pp, 50-62.
- _____(1910). *Batakspiegel*. Leiden: S.C. van Doesburgh, Uitgave van het Bataksch Instituut no. 3.
- _____(1910). *De islam in de Bataklanden*. Leiden. S.C. van Doesburgh. Uitgave van het Bataksch Institut No. 2.
- _____(1915). *Van Medan naar Padang en terug*. Leiden: S.C. van Doesburg, Uitgave van het Bataksch Instituut no. 11
- _____(1918). *Kroniek 1913-1917*. Leiden: Bataksch Instituut.
- Junghuhn, Franz Wilhelm (1847). *Die Battalander auf Sumatra*. Vol. 2. Berlin: G. Raimer.
- Karim, Abdul Gaffan (ed) (1992). *Javanese Voters: A Case Study of Election under a Hegemony Party System*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- _____(2011). *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- _____(2011). “Bangunan Goyah di Atas Pondasi Bermasalah: Otonomi Daerah di Indonesia”, dalam *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kartodirdjo, Sartono (1984). *Pemberontakan Petani Banten 1888; Kondisi, Jalan Peristiwa, dan Kelanjutannya*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Karomani (2009). “Ulama, Jawara, dan Umaro: Studi Tentang Elite Lokal di Banten”, dalam *Sosio Humaniora*, Vol. 11, No. 2, Juli, hal. 168 - 182
- Keempes, J.C (1904). *De Tocht van overste van Daalen door Gayo-, Alas, en Bataklanden*. Amsterdam: J.C. Dalmejer.
- Kian-wie, Thee (1977). *Plantation Agriculture and Export Growth: an Economic History of East Sumatera, 1863-1942*. Jakarta: Leknas LIPI.

- Kipp, Rita Smith and Kipp, Richard D (1983). *Beyond Samosir: Recent Studies of the Batak Peoples of Sumatera*. Ohio: Ohio University Center for International Studies, Southeast Asia Program.
- Kinna, Ruth (2017). "Post-truth politics and the defence of the status quo", in *Stimulus: Respond*, Post-Truth, April, pp.4-6.
- Keuning, J (1954). "Toba-Bataks en Mandailing-Bataks", in *Indonesia*, 7, 1953-1954, pp. 170-171.
- Koentjaraningrat (1970). *Masyarakat dan Kebudayaan Indonesia*. Koentjaraningrat (ed.). Jakarta: Grafiti Press.
- Kozok, Uli (1999). *Warisan Leluhur: Sastra Lama dan Aksara Batak*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Kleden, Ignas (1999). "Politik Aliran, Civil Society dan Negara: Indonesia Pasca-Soeharto", dalam Julia I. Suryakusuma (ed.). *Almanak Parpol Indonesia, API*, Jakarta, 39-56.
- Kluckhohn, Clyde (1951). *Values and Value Orientation in the Theory of Action: An Exploration in Definition and Classification*. Cambridge: Havard University Press
- Kreemer, J (1912). *De Loeboes in Mandailing*.
- Kroesen. J.A (1899). "Nota omtrect de Bataklanden", in *Tijdschrift voor indische Taal-, Land-en Volkenkunde XLI*, pp.253-285.
- _____(1897). "Eine reis door de Landschappen: Tandjung Kasau, Siantar en Tanah Jawa (Res. Ooskust van Sumatera)", in *Tidjschrift voor Indische Taal, Land en Volkenkunde*, Dell, 39.
- Kumbara, A.A. Ngr Anom (2008). "Konstruksi Identitas Orang Sasak di Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat", dalam *Humaniora*, vol. 20, no.3, Oktober.
- Khairudin, Ahmad (2013). *Identitas Etnik Masyarakat Melayu Batubara di Kabupaten Batubara: Suatu Penelitian Antropologi*. Tesis. Program Pascasarjana Universitas Negeri Medan.
- Konpress Institute (2012). *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilukada di Indonesia*. Jakarta: Konpress Institute
- Lamry, Muhammad Salleh (1996). *Mereka Yang Terpinggirkan: Orang Melayu di Sumatera Utara*. Kuala Lumpur: Pusat Teknologi Pendidikan Universitas Kebangsaan Malaysia.

- Lay, Cornelis (2011). “Otonomi Daerah dan ke-Indonesia-an”, dalam Abdul Gaffar Karim (ed.). *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Laitin, David D (1986). *Hegemony and Culture*. Chicago: University Press.
- _____(1998). *Identity in Formation*. Ithaca: Cornell University Press.
- Liddle, Raymond William (1971). *Ethnicity, Party and National Integration: An Indonesian Case Study*. New Heaven and London: Yale University Press.
- Lipson, Mark (2014). *New statistical genetic methods for elucidating the history and evolution of human populations*. Ph.D Tesis. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Lumbantobing, Adniel (1957). *Sedjarah si Singamangaradja I-XII*. Medan: Firman Sihombing.
- Lumbantobing, Andar (1996). *Makna Wibawa Jabatan dalam Gereja Batak*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- Lumbantobing, Philip (1956). *The structure of the Toba Batak belief in High God*. Amsterdam: Jacob van Campen.
- Loeb, Edwin M (2013). *Sumatra: Sejarah dan Masyarakatnya*. Yogyakarta: Ombak.
- Marsden, William (2008). *Sejarah Sumatra*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- Masland, J.H (1939), “De bloedgroepen der Mandailingers”, in *Geneeskundige Tijdschrift voor Nederlands Indie*, LXXIX, no. 12.
- Maunati. Y (2004). *Identitas Dayak: Komodifikasi dan Politik Kebudayaan*. Yogyakarta: LkiS.
- Ma Huan (1970). *Ying-yai Sheng-Lan: The Overall Survey of the Oceans Shores*. (Feng Cheng-Chun, ed). Cambridge: Hakluyt Society.
- Marijan, Kacung (2006). *Demokrasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*. Surabaya: Eureka.
- _____(2010). *Sistem Politik di Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Meerwadlt, J.H (1922). “Die nieuwe Bataksche Letterkunde”, in *Tijdschrift voor Zendelinwetenschap: Mededelingen*, 66, pp. 295-311.

- ____ (1894). "Anteekeningen betreffende de Bataklanden", in *Tidsskrift voor indische Taal-, Land-en Volkenkunde*
- Meindersma, A.W (1938). *Memorie van Overgave Simalungun en Karolanden*, hlm. 10
- Merkel, Peter (1967). *Continuity and Change*. New York: Harper and Row.
- Migdal, Joel S (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. New Jersey: Princenton University Press
- Mietzner, Marcus (2013). *Money, power and ideology: Political parties in post-Authoritarian Indonesia*. Singapore: National University of Singapore Press.
- Milasevic, Sinisa (2006). *Identity as Ideology: Understanding Ethnicity and Nationalism*. New York: Palgrave Macmilan.
- Miksic. John Norman (1979). *Archaeology, Trade and Society ion Northeast Sumatra*. Ph.D Thesis, Cornell University, Ithaca.
- Milner. A.C (1978). *Kerajaan: Malay Political Culture on the Eve of Colonial Rule*. Tucson: The University of Arizona Press.
- Moore, Martin (2008). *Democracy Hacked: Political Turnmoil and Information Warfare in the Digital Age*. London: OneWorld.
- Modigliani, Elio (1892). *Societa Geografika Italiana*. Disampaikan pada Ceramah tanggal 6 Februari 1892 di Firenze, Italia.
- Mujani, Saiful, Liddle R. William and Ambardi, Kuskridho (2018). *Voting Behavior in Indonesia since Democratization: Critical Democrats*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Murtagh, Brendan (2002). *The Politics of Territory Policy and Segregation in Northern Ireland*. New York: Palgrave Macmilan.
- McCarthy, Jhon (2002). "Power and Interest on Sumatra's Reinforce Frontier: Clientalist Coalition, Illegal Logging and Concervation in Alas Valley", in *Journal of Southeast Asian Studi* 33, I, 77-106.
- Nainggolan, Togar (2006). *Batak Toba di Jakarta: Kontinuitas dan Perubahan Identitas*. Medan: Bina Media Perintis.
- Nasikun (1991). *Sistem Sosial di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Naroll, Robert (1964). "Ethnics Unit Identification", in *Current Anthropology*. vol. V., no.4

- Nagata, Judith (1981). "In Defense of Ethnic Boundaries: the changing myths and charters of Malay Identity," in Charles F. Keyes (ed.). *Ethnic Change*. Seattle: University of Washington Press.
- Nordholt, Henk Schulte, Van Klinken, Gerry dan Hooggenboom, Ireen Karang (2007). *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: KITLV-Jakarta dan Obor Indonesia.
- Nordholt, Henk Schulte (1983). "De Jago in de Shadow: Misdad en orde in de Koloniale Staat op Java". *De Gids*, 146., pp. 664-675.
- _____(2000). *Een Staat van Geweld*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Oudemans, Robert, (1973). *Simalungun Agriculture: Some Ethnographic Aspects of Dualism in North Sumatra Development*. College Park: University of Maryland.
- Pardede, J (1975). *Die Batakchristen auf Nord Sumatra und Ihr Verhaltnis zu den Muslimen*. Disertassion. Mainz: Johannes Gutenberg Universitat.
- Pane, Sutan Pane Paroehoem (1922). *Adat Batak*. Pematangsiantar.
- Panjaitan, Ade Putra Arif (2015). *Gejolak Identitas Etnis Simalungun terhadap Wacana Pemekaran Kabupaten Simalungun: Studi tentang Perilaku Politik Masyarakat dalam Konstruksi Identitas Budaya Lokal*. Tesis. Medan: Program Pascasarjana, Program Studi Antropologi Sosial, Universitas Negeri Medan.
- Panjaitan, Kartini (1983). "Tradisi Bermarga: Sikap Deterministis Biologis", dalam *Prisma* no. 9 September. Jakarta: LP3ES.
- Pakpahan, Lasmaria (2011). *Peran hubungan Kekerabatan Dalihan Na Tolu Pada Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Birokrasi Lokal Dalam Pelayanan Masyarakat di Kabupaten Dairi*. Thesis. Program Pascasarjana, Prodi Antropologi Sosial. Universitas Negeri Medan.
- Pan, Tsang Lok (2017) The Degenerating Post-Truth Politics: How We Respond to It. In *Dialogue with Humanity*, pp 15-24.
- Parkin, Harry (1978). *Batak Fruit, Hindu Thought*. Madras, India: The Doecesan Press.

- Perret, Daniel (2010). *Kolonialisme dan Etnisitas: Batak dan Melayu di Sumatera Timur Laut*. Jakarta: KPG dan EFEO Prancis.
- _____(2015). *Barus Negeri Kamfer: Sejarah Perniagaan abad 12 hingga 17 masehi*. Jakarta: Kepustakaan Popular Gramedia.
- Pemdasu (1994). *Sejarah Perkembangan Pemerintahan Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara*. Medan: Pemdasu dan Diklat Propsu.
- Pemda Tk II Tanjung Balai (1982). *Pertumbuhan dan Perkembangan Kotamadya Daerah Tingkat II Tanjung Balai, 1977-1982*. Tanjung Balai.
- Pemkab Simalungun (2003). *Persiapan dan Sosialisasi Rencana Pemekaran Kabupaten Simalungun*. Pematangsiantar: Pemerintah Kabupaten Simalungun.
- Pelzer, Karl. J (1988). *Teoan Keboen dan Petani: Politik Kolonial dan Perjuangan Agraria di Sumatera Timur, 1863-1947*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Pelly, Usman (2013). *Urbanisasi dan Adaptasi: Peranan Misi Budaya Minangkabau dan Mandailing di Kota Medan*. Medan: Unimed Press dan Casa Mesra.
- _____(1984). *Menciptakan Prasyarat Harmoni Sosial Antar-Etnik di Kota Medan*. Medan: Projek Pelita.
- _____(2017). “Pertumbuhan Kelas Menengah Indonesia”, dalam *Waspada*, Senin 30 Oktober.
- Pedersen, Paul Bodholdt (1975). *Darah Batak, Jiwa Protestan: Perkembangan Gereja-gereja Batak di Sumatera Utara*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- Pearson, David (2001). *The Politics of Ethnicity in Settler Societies: States of Unease*. New York: Palgrave Macmillan.
- Percik (2007). *Proses dan Implikasi Sosial Pemekaran: Studi Kasus di Sambas dan Buton*. USAID Democratic Reform Support Program (DRS) dan Decentralization Support Facility (DSF).
- Penny, D. H (1964). *The Transition from Subsistence to Commercial Family Farming in North Sumatra*. Ph.D. thesis Ithaca: Cornell University.
- Pohan, Zafar Sidik (2015). “Analisis Dampak Pemekaran Kabupaten Labuhanbatu Utara 2008-2014 terhadap Perkembangan

- Pembangunan Kabupaten Labuhanbatu Utara sesuai dengan PP No. 129 Tahun 2000". *Politika*. Vol. 6, no. 2, Oktober.
- Purba, O. H. S dan Purba, E. Elvis (1998). *Migrasi Batak Toba di Luar Tapanuli Utara: Suatu Deskripsi*. Medan: Monora.
- Purba, Radjamin (1972). *Pembangunan dan Struktur Desa di Kabupaten Simalungun*. Pematangsiantar: Pemda Tkt-II Kabupaten Simalungun.
- Putra, Fadillah (1999). *Devolusi: Politik Desentralisasi sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Negara-Rakyat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pinto, Fernao Mendez (1991). *Peregrination*. Viale. R, (translator), Paris: La Difference.
- _____(2005). "Aceh's Crusades against the Batak, 1539", in *Witnesses to Sumatera: A Travelers Anthology*. Anthony Reid (ed). Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Pires, Tome (1944). *The Suma Oriental of Tome Pires*. Armando Cortesao (ed and trans). London: Hakluyt Society.
- Polo, Marco (1958). *Cannibals and the Kings: Northern Sumatra in 1290s*. Ronald Latham (trans.). Harmondsworth: Penguin Books.
- Pratikno (2011). "Desentralisasi: Pilihan Yang Tidak Pernah Final", dalam Afan Gaffar Karim (ed.). *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pye, Lucian W (1966). *Aspects of Political Development*. Boston: Little Brown Ltd.
- Raffles, S (1830). *Memoir of the Life and Public Services of Sir Thomas Stamford Raffles*. London: John Murray.
- Rauf, Maswadi (2001). *Konsensus dan Konflik Politik: Sebuah Penjajagan Teoritis*. Jakarta: Dirjen Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional.
- Reid, Anthony (1979). *The Blood of the People: Revolution and the End of Traditional Rule in Northern Sumatra*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- _____(2010). *Menuju sejarah Sumatra: Antara Indonesia dan dunia*. Jakarta: KITLV-Jakarta dan Obor Indonesia.
- _____(2009). "Is there Batak History". In *From Distant Tale: Archaeology and Ethnohistory in the Highlands of Sumatra*.,

- Dominik Bonatz, John Miksic, J. David Neidel and Mai Lin Tjoa-Bonatz (eds.), *New Castels: Cambridge Scholar Publishing*
- Ruychaver, R.M.J (1926). *Memorie van Overgave Controleur van Onderafdeeling Beneden Deli, 1923-1926.*
- Royce, Annya Peterson (1983). *Ethnic Identity: Strategies of Diversity.* Bloomington: Indiana University Press.
- Rohaniah, Yoyoh dan Efriza (2017). *Handbook Sistem Politik Indonesia: Menjelajahi Teori dan Praktek.* Malang: Intrans Publishing.
- Ryter, Loren (1998). "Pemuda Pancasila: the last loyalist free men of Suharto's order?". *Indonesia* 66, October.
- _____(2005). "Reformasi Gangsters", *Inside Indonesia* 82, April-June, pp. 22-23
- Said, Mohammad (1976). *Sejarah Pers di Sumatera Utara dan Masyarakat yang dicerahkannya.* Medan: Waspada.
- _____(1990). *Koeli Kontrak Tempo Doeloe: Dengan Derita dan Kemarahannya.* Medan: Harian Waspada.
- _____(1961). *Aceh Sepanjang Abad, Jilid-I.* Medan: Waspada.
- Sastri, K.A. Nilakanta (1978). *South India and Southeast Asia.* Mysore: Getha Book. Claude Guillot (eds.).
- _____(2002). *Lobutua: Sejarah Awal Barus.* Jakarta: EFEO-Jakarta, Puslit Arkenas dan Obor Indonesia.
- Sahlan, Sartono dan Marwan, Awaludin (2012). *Nasib Demokrasi di Negeri Barbar: Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung.* Yogyakarta: Thafa Media.
- Saragih, Hisarma (2002). *Zending di Tanah Batak: Studi tentang Konversi dikalangan Masyarakat Simalungun 1903-1942.* (tesis Magister Humaniora). Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.
- Samiana, I Made dkk (ed.) (2006). *Etika Politik dan Demokrasi: Dinamika Politik Lokal di Indonesia.* Salatiga: Pustaka Percik.
- Sakai, M (2002). Konflik sekitar Devolusi Kekuasaan, Ekonomi dan Politik: Suatu Pengantar. *Antropologi Indonesia* 68.
- Sampe, Stefanus (2015). *Political Parties and Voter Mobilisation in Local Government Elections in Indonesia: the case of Manado City.* Ph.D Tesis. Canberra: University of Canberra

- Sahliyah, Emile (1990). Religious Resurgence and Political Modernization, in Emile Sahliyah (ed). *Religious Resurgence and Politics in the Contemporary World*. Albany: State University of New York Press.
- Sinaga, Martin Lukito (2001). *The Post Colonial Identity of 'Ethnic Church' and Civil Society. The struggle of Jaulung Wismar Saragih and Simalunguns Christian Community* (Th.D Dissertation). Jakarta: SEAGST.
- Singarimbun, Masri (1975). *Kinship, Descent and Alliance among the Karo Batak*. Los Angeles: University of Carolina Press.
- Simon, G. K (1906). Die Arbeit der Rheinische Mission auf Sumatra Ostkuste. *Algemeine Missions-Zeitschrift* 33, pp.408-417, 465-472.
- Siregar, Diapari (1922). De Bataksche Taal. In *Jong Sumatra*.
- Simanjuntak, Maruli C.C (2007). *Preman-Preman Jakarta*. Jakarta: Grafika Indah
- Simanjuntak, Bungaran Antonius (2002). *Konflik Status dan Kekuasaan Orang Batak Toba*. Yogyakarta: Jendela.
- _____(2006). *Struktur Sosial dan Sistem Sosial Politik Batak Toba Hingga 1945*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Simanjuntak, Bungaran Antonius (peny). (2014). *Karakter Batak: Masa Lalu, Kini dan Masa Depan*. Jakarta: Obor Indonesia.
- Simanjuntak, Batara Sangti (1978). *Sejarah Batak*. Balige: Karl Sianipar Company.
- Situmorang, Sitor (2014). *Toba Na Sae: Sejarah Lembaga Sosial Politik abad XIII-XX*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- _____(1983). "Asosiasi Klan Batak Toba di Jakarta, Bukan Marga Tapi Lahir dari Tradisi Bermarga", dalam *Prisma*, XII, No.9. Jakarta: LP3S.
- Sidel, John T (1999). *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Phillipines*. Stanford California: Stanford University Press.
- Sinar, T. Luckman (1984). *Sari Sedjarah Serdang, Jilid-I*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- _____(2006). *Bangun dan Runtuhnya Kerajaan Melayu Sumatera Timur*. Medan: Sinar Manajemen.

- Siahaan, N (1964). *Sedjarah Kebudayaan Batak: Suatu Studi Tentang Batak Toba, Angkola, Mandailing, Simalungun, Pakpak Dairi, Karo*. Medan: CV. Napitupulu.
- Sidjabat, W. Bonar (1981). *Ahu Si Singamangaraja*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Sinaga, Acentius B (1975). *The Toba Batak High God: Transcendence and Immanence*. Ph.D Tesis. Lueven: Khatolieke Universitat Lueven.
- Suhartono, Edy (2009). “Anak Manusia: Ono Niha”, dalam *Nias dari Masa lalu ke Masa Depan*. Jakarta: Balai Pelestarian Pusaka Indonesia (BPPI).
- Surbakti, Ramlan (2010). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Sutoro Eko (2011). “Meletakkan Desa dalam Desentralisasi dan Demokrasi”, dalam Afan Gaffar Karim (ed.). *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sonjaya, Jajang A (2008). *Melacak Batu Menguak Mitos: Petualangan Antar Budaya di Nias*. Yogyakarta: Kanisius.
- Soangkupon, Mangaradja (1923). “Bataksche Adat”, in *Koloniale Studien II*, pp, 75-107.
- Stoler, Ann Laura (2006). *Kapitalisme dan Konfrontasi di Sabuk Perkebunan Deli, Sumatera Timur, 1862-1940*. Yogyakarta: Karsa
- Schroder, E.E.W.G (1920). *Gewestelijk Beschrijving*. Amsterdam: Instituut voor de Tropen.
- _____(1917). *Nias*. Leiden.
- Schreiner, Lothar (2008). *Adat dan injil: Perjumpaan Adat dengan Iman Kristen di Tanah Batak*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- Schadee, W.H.M (1918). *Geschiedenis van Sumatra Oostkust*. Amsterdam: Oostkust van Sumatra Instituut
- _____(1919). *Geschiedenis van Sumatra's Oostkust*. Mededeeling No. 2., Deel II., Amsterdam: Oostkust van Sumatra Instituut Stoomdruk B. Van Mantgem.
- Scott, Jr., George M (1990). “A Resynthesis of the Primordial and Circumstantial Approaches to Ethnic Group Solidarity:

- Towards an Explanatory Model,” *Ethnic and Racial Studies*, vol.13, no.2, pp.147-71.
- Schedler, Andreas (2001). ‘Measuring Democratic Consolidation’, *Studies in Comparative International Development*, 36 (1), pp. 66-92.
- Shils, Edward M (1957). “Primordial, Person, Sacred, and Civil Ties,” *The British Journal of Sociology*. Vol. 8, pp 130-145.
- Smith, Anthony D (1990). *Chosen Peoples: Why Ethnic Groups survive, ethnic and racial studies*. London: Routledge.
- _____(2000). *The Nation in History*. Hanover, NH: University Press of New England.
- Smith, Graham (ed.). (1999). *Federalisme: Pilihan Masyarakat Majemuk*. Jakarta: Kompas.
- Sjaf, Sofyan (2014). *Politik Etnik: Dinamika Politik Lokal di Kendari*. Jakarta: Obor Indonesia.
- Stoker, Garry (1991). *The Politics of Local Government*. London: The MacMillan Press.
- Stewart, John (1996). “Democracy and Local Government”. in Paul Hirst and Sunil Khilnani (eds). *Reinventing Democracy*, Oxford: Blackwell Publisher.
- Stroschein, Sherrill (2012). *Ethnic Struggle, Coexistence, and Democratization in Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press
- Strauss, Claude Levi (1969). *The Elementary Structures of Kinship*. James Harle Bell John Richard von Strummer and Rodney Needham (translator). Amerika: Beacon Press.
- _____(2005). *Antropologi Struktural*. Ninik Rochami Sjams (alihbahasa). Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Slater, Dan (2004). “Indonesia’s accountabilitytrap: Party cartels and presidential power after democratic transition”, *Indonesia* 78, pp. 61–92.
- Syafarudin (2009). *Pemetaan Makna Politik Pemekaran Daerah di Indonesia Pasca Orde Baru*. Prosiding Dies Natalis Universitas Lampung ke-44, 5 Oktober.
- Tarigan, Henry Guntur (1974). *Struktur SosiaJ dan Organisasi Sosial Masyarakat Simalungun*. Bandung: Jurusan bahasa dan sastra IKIP Bandung

- _____(1975). *Morfologi bahasa Simalungun*. Disertasi. Jakarta: Fakultas Sastra Universitas Indonesia.
- Takwim, Bagus (2009). *An Introduction to the Work of Pierre Bourdieu: the Practice Theory*. Pipit Maizier (penterjemah). Yogyakarta: Jalasutra.
- Taylor, Jean Gelman (2003). *Indonesia: Peoples and Histories*. New Heaven: Yale University Press.
- Tans, Ryan (2011) *Mafias, Machines and Mobilization: The sources of local power in three districts in North Sumatra, Indonesia*. Singapore: Southeast Asian Studies National University of Singapore.
- Tanasaldy, Taufiq (2007). “Politik Identitas Etnis di Kalimantan Barat”, dalam *Politik Lokal di Indonesia.*, Henk Schulte Nordholt, Gerry van Klinken dan Ireen Karang-Hooggenboom (ed.). Jakarta: KITLV-Jakarta dan Obor Indonesia.
- Tambak, T.B.A (1982). *Sejarah Simalungun*. Pematang Siantar: Yayasan Museum Simalungun.
- Tarigan, Henry Guntur (1975). *Morfologi bahasa Simalungun*. Disertasi Doktoral. Jakarta: Fakultas Sastra Universitas Indonesia.
- Tempo, Majalah (1986). *Apa & Siapa: sejumlah orang Indonesia 1985-86*. Jakarta: PT Pustaka Grafitipers.
- Tideman, J (1922). *Simeloengen: Het land der Timoer batak in zijn ontwikkeling tot Een Deal Van het Culturgebied van de Ooskust van Sumatera*. Leiden: Stamdruskerij Louis H. Beeherer.
- _____(1932). *De Bataklanden, 1917-1931*. Leiden: Uitgaven van het Bataksch Instituut, no. 23.
- Tichelman, Gerardus L (1937). “Medeelingen Beschrijns van Heiden-Bataksch Begrafenish in Simeloengen (Sumatra Ooskust)”, dalam *Tijdschrift voor Indische Taal, Land en Volkenkunde Batavia (TBG) Dell LXXIV*
- _____(1936). “Bataksch arbeiddreservaat”, *Koloniaal Tijdschrift XXV*, pp. 35-37.
- Tirtosudarmo, R (2005). “Dimensi Etno-politik Pemekaran Wilayah dan Pilkada: Beberapa catatan dan Pemikiran”. *Masyarakat dan Budaya*, Vol. VII, no. 1

- Tirtosudarmo, R dkk (2006). *Desentralisasi dan Good Governance di Sulawesi Tenggara: Peran Akademi dan Intelektual dalam Proses Pemekaran Wilayah*. Jakarta: LIPI.
- Tomsa, Dirk (2015). "Local Politics and Corruption in Indonesia's OuterIslands". *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 171, pp. 196–219
- Turner, Mark and Hume, David (1997). *Governance Administration and Development*. London: MacMillan.
- TBG (1909). *Nota van Toelichting Betreffende de Simeloengensche: landschappen Siantar, Panei, Tannah Jawa en Panei*, pp. 562.
- Ufen, Andreas (2010). "Electoral campaigning in Indonesia: The professionalization and commercialization after 1998", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 29. No. 4, pp. 11–37
- Van Bemmelen, R.W (1949). *The geology of Indonesia*. The Hague, Netherland: Martinus Nijhoff
- Van den Berghe, Pierre L (1981). *The Ethnic Phenomenon*. New York: Elsevier.
- _____(1995). "Does Race Matter?" *Nations and Nationalism*. Vol. 1. No. 3, pp.359-68.
- _____(1967). *Race and Racism: A Comparative Perspective*. New York: Jhon Willey and Sons, Inc.
- Van Evera, Stephen (1995). "Nationalism and the Causes of War," in Charles A. Kupchan (ed.) *Nationalism and Nationalities in the New Europe*. Ithaca: Cornell University Press
- Van der Tuuk, Herman Neubroner (1861). *Bataksch-Nederduitsch Woordenboek*. Amsterdam: F. Muller.
- Van Klinken, Gerry dan Berenschot, Ward (2016). *In search of Middle Indonesia: Kelas Menengah di Kota-kota Menengah*. Jakarta: Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Van Klinken, Gerry and Aspinall, Edward (2012). "Building Relation: Corruption, Competition and Cooperation in the Construction Industry". In *the State and Illegality in Indonesia*. Leiden: KITLV Press.
- Van Rijn, M (1936). *Memorie van Overgave Simalungun en Karolanden*, pp. 12.
- Van Langenberg, Michael (1977). "North Sumatra under Dutch colonial rule: aspects of structural change". *Review of*

- Indonesian and Malayan Affairs* 11 (1), pp 74-110; 11 (2), pp. 45-86.
- Van Dijk. PALE (1894). "Rapport Betreffende de Si Baloengoensche Landschappen Tandjung Kasau, Tanah Jawa, en Si Antar", in *Tijdschrift voor Indische Taal, land-en Volkenkunda* Vol. 37.
- Van Rees, W.A (tt). *Pioneers der Beschowing in Nederlands Indie*.
- Van Bevervoorde, K. Th. Engelbert (1892). *Een bezoek aan de Bataksche hoogvlakte*, 12 Februari.
- Van Vuuren, L (1910). *Eerste maatregelen in pas geannexeerd gebied*. Den Haag: H.J. van den Garde and Co.
- Van Anrooij, Francien (2014) *De koloniale Staat, 1854-1942: Archief van het Ministerie van Koloniën*. (Panduan Penelitian Negara Kolonial: penerjemah: Nurhayu W. Santoso dan Susi Moeimam). Leiden: Nationaal Archief.
- Vel, Jacqueline A.C (2008). *Uma Politics: An Ethnography of Democratization in West Sumba, Indonesia, 1986-2006*. Leiden: KITLV Press.
- Vergouwen, Jacob Cornelis (1964). *The Social Organization and Customary Law of the Toba-Batak of Nothern Sumatra*. The Hague: M. Nijhoft.
- Viner, A. C (1980). The Changing Batak. *Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society*, 52: 84-112.
- Vorhoeve, Petrus (1938). *Uittrekse uit he verlag van Dr. P. Voorhoeve, Taalambtener ton Beschikking van de zelfbestruen in Simeloengen, over het Kwartaal*. Arsip GKPS.
- _____(1955). *Critical Survey of Studies on the Languages of Sumatra*. The Hague: M. Nijhoft.
- _____(1929). *Overzicht van de Volksverhalen der Bataks*. Vlissingen: van de Velde.
- Volz, Wilhelm (1909). *Nord Sumatera. Vol-I*. Berlin: Dietrich Reimer.
- Warren, Carol (1993). *Adat and Dinas: Balinese Communications in the Indonesian State*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Warneck, Johannes (1925). *Sechzig Jahre Batakmission in Sumatera*. Berlin: M. Warneck.
- Wall, Roy and Bruce, Steve (1992). Secularization: the Ortodox Model, in Steve Bruce (ed). *Religion and Modernization:*

- Sociologists and Historians Debates the Secularization Thesis*.
Oxford: Oxford University Press.
- Westenberg, C.J (1891). Nota over de onafhankelijke Bataklanden, *TBG XXXIV*, hlm. 105-116,
- _____(1892). “Aanteekeningen omtrent de godsdientige berippen der Karo-Bataks”, *BKI* 5, hlm. 208-253,
- _____(1897). “Verslag van eener reis naar de onafhankelijke Bataklanden ten noorden van het Tobameer”, *TNAG XIV*, hlm.1-112,
- _____(1905). “Bataksche rijkjes Dolog en Poerba”, *TNAG XXII*, hlm.576-603.
- Winckel, W.P.F.L (1925). “*Memorie van Overgave Assisten Resident afdeeling Deli Serdang*”, 1921-1925.
- Wijngaarden, J.K. (1894a). “Verslag omtrent de Zending onder Karau-Bataks over 1893”. *MNZ* 38, pp 133-183.
- Wiradyana, Ketut dan Koestoro, Lucas P. (2007). *Tradisi Megalitik Nias*. Medan: Balai Arkeologi Medan.
- Wiradyana, Ketut (2014). *Identifikasi dan Penelusuran Jejak Peradaban Batak Toba di Kabupaten Samosir tahun 2014*. Kerjasama Balai Arkeologi Medan dengan Bappeda Pemkab Samosir.
- Winters, Jeffrey A (2013). “Oligarchy and democracy in Indonesia”, *Indonesia* 96, pp. 11–33.
- Winter, Herbert R. and Bellows, Thomas J. (1981). *People and Politics: an Introduction to Political Science*. New York: John Willey and Sons.
- White, Ben (2005). “Between apologia and critical discourse: agrarian transitions and scholarly engagement in Indonesia”, dalam Vedi R. Hadiz dan Daniel Dhakidae (ed.), *Social Science and power in Indonesia*. Jakarta: Equinox; Singapore: ISEAS.
- Wissler, Clark (1917). *The American Indian* (1st ed). New York: McMurtie.
- _____(1923). *Man and Culture*. New York: Thomas Y Crowell Co
- _____(1926). *The Relation of Nature to Man in Aboriginal America*. New York: Oxford University Press.
- Ypes, W.K.H (1932). *Bijdrage tot de kennis van de stamverwantschap, de inheemsche rechtgemeenschappen en het*

grondenrecht der Toba en Dairibataks. S'Gravenhage: Martinus Nijhoff.

Zaluchu, Sonny Eli (1992). "Pulau Nias: Butir Zamrud Yang Tersembunyi", dalam *Nuansa Kampung Halaman*, Hikmat Kurunia (ed). Jakarta: Puspa Swara.

B. Undang-undang, peraturan pemerintah dan sumber lain

Adatrechtbundels. 1919 Serie A, No. 25. Maret 1916-1 Mei 1919.

Koleksi Kern no. 165 tertanggal 12 Desember 1923, *Koninklijk Instituut*, Leiden.

Overzicht van de Inlandschen en Malaisch-Chineesche Pers (IPO). 1922. No. 17., pp 137.

Kroniek van de Ooskust van Sumatra Instituut, 1917, pp.42.

Undang-undang no. 12 tahun 1998 tentang *Pembentukan Kabupaten Mandailing Natal*.

Undang-undang no. 38 tahun 2007 tentang *Pembentukan Kabupaten Padanglawas dan Kabupaten Padanglawas Utara*.

Undang-undang no. 32 tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Undang-undang no. 22 tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Undang-undang no. 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*.

Undang-undang Darurat no. No. 7 tahun 1956 tertanggal 14 November 1956 tentang *Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara*.

Undang-undang No. 09 Tahun 2003 tentang *Pembentukan Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Pakpak Bharat dan Kabupaten Humbang Hasundutan di Provinsi Sumatera Utara*.

Peraturan Pemerintah no. 129 tahun 2000 tentang *Pedoman Pemekaran Daerah*.

Peraturan Pemerintah no. 78 tahun 2007 tentang *Pedoman Pemekaran Daerah*.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PP) no. 5 tahun 1950 tanggal 14 Agustus 1950 tentang *Pembentukan Propinsi Sumatera Utara*.

C. Surat kabar

Surat kabar *Sumatera Post* tanggal 6 Januari 1925.

Suratkabar *Soara Batak* tahun 1914
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 12 November 1919.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 06 Maret 1922.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 25 September 1922.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 03 Agustus 1939 dan tanggal 08 Agustus 1939.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 16 Oktober 1922.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 15 Oktober 1919 dan tanggal 7 November 1919.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 23 Januari 1920.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 3 April 1922.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 6 Maret 1922.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 3 April 1922, 17 Mei 1922, 5 Juni 1922, 16 Juni 1922.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 24 Mei 1922.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 22 Desember 1922.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 11 Agustus 1922.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 26 September 1927.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 20 Oktober 1922.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 13 September 1922.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 16 Juli 1919.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 27 Agustus 1920.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 27 Maret 1922.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 14 Juni 1922.
Suratkabar *Pewartar Deli* tanggal 13 September 1922.
Suratkabar *Analisa* tanggal 27 Januari 2006.
Suratkabar *Berita Sore* tanggal 18 Agustus 2005

D. Sumber internet

<http://www.tirto.id/> tertanggal 27 Juni 2018.
<https://news.mongabay.com/2018/06/abdon-nababan-north-sumatran-land-mafia-offered-me-21m-to-win-election-and-then-hand-over-control-of-government/>
<http://www.tribunnews.com/regional/2018/04/21/konglomerat-mujianto-jadi-dpo-polda-sumut-setelah-kabur-ke-singapura?>

<https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180317231259-32-283882/kpu-sumut-tetapkan-dps-pilkada-sumut-92-juta-pemilih?>

<http://www.nasional.tempo.com/> tertanggal 17 Mei 2010.

<http://www.sains.kompas.com/> tertanggal 24 April 2008.

<http://www.mdetik.com/> tertanggal 15 Maret 2013.

<http://www.tirto.id/> tertanggal 27 Juni 2018.

<http://www.cnnindonesia.com/> tertanggal 28 Juni 2018

<https://tirto.id/diaspora-orang-batak-dan-lapo-di-jakarta-chuy>,

Diakses secara *online* pada 23 Juni 2018.



THE
Character Building
UNIVERSITY

GLOSARIUM

- Angkola bond* : Perserikatan orang Angkola
- Afdeeling* : Distrik (setingkat kabupaten) di era kolonial
- Batak* : Konsep yang diciptakan etnograf Asing guna menyebut masyarakat yang bermukim di pedalaman.
- Batakraad* : Dewan Batak di Karasidenan Tapanuli, 1938
- Bataks Instituut* : Lembaga Batak, didirikan di Leiden 1908
- Batak Studie* : Dana Studi Batak, didirikan Sutan Gunung Mulia di Sipirok, 1920
- Fonds* : Dana Studi Batak, didirikan Sutan Gunung Mulia di Sipirok, 1920
- Batakkers bond* : Perserikatan Batak, dibentuk di Jakarta 1919.
- Besluit* : Keputusan (era kolonial Belanda)
- Bossism* : Peran elit lokal sebagai *predatory broker* politik yang memiliki control monopolistik terhadap kekuatan koersif (tekanan) dan sumber daya ekonomi dalam wilayah teritorial.
- Butterfly effect* : Kekacauan yang berhubungan dengan "ketergantungan yang peka terhadap kondisi awal", di mana perubahan kecil pada satu tempat dalam suatu sistem yang tidak linier dapat mengakibatkan perbedaan besar pada keadaan atau daerah lain.
- Commonwealth* : Negara Persemakmuran
- Coelie (contract)* : Tenaga kerja yang di ikat oleh kontrak di perkebunan Deli.
- Checks and balance* : Sistem pengawasan dan keseimbangan dalam mekanisme penyelenggaraan politik oleh lembaga-lembaga negara
- Chinessewijk* : Pecinan, pemukiman orang Tionghoa.
- Cross-cutting associations* : Prinsip asosiasi saling potong memotong atau bolak balik.
- Dalihan na Tolu* : *Triangle culinaire*, 3 struktur yang terlibat dalam perkawinan di Toba. Konsep pertama kali disebut Claude Levi Strauss di Prancis.

- Democratic decentralization* : Proses menyebarkan kekuasaan dari atas (*top*) ke bawah (*bottom*), yakni kekuasaan dari pusat yang didistribusi ke daerah-daerah.
- Descendant* : Keturunan atau kolektifitas masyarakat yang satu garis keturunan.
- Desentralisasi* : Penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonom.
- Democracy hacked* : Pembajakan demokrasi yakni predatoris yang meruntuhkan tatanan demokrasi sesuai dengan keinginan mereka.
- Europeanwijk* : Pemukiman orang Eropa (era kolonial)
- Elit (politik local)* : Tokoh-tokoh yang menduduki posisi jabatan politik di ranah lokal.
- Etnosentrisme* : Suatu sikap yang menganggap bahwa cara hidup kelompok suku bangsanya adalah cara hidup yang paling baik.
- Etnisitas* : Kelompok sosial dalam sistem sosial atau kebudayaan yang memiliki arti atau kedudukan tertentu karena keturunan, adat, agama, bahasa, dan sebagainya.
- Ethnic-state* : Negara yang tersusun oleh satu etnik (saja)
- Gemeenteraad* : Dewan Kota
- Gangster politic* : Kelompok orang (politisi) yang cenderung melakukan tindakan yang negatif.
- Godfather* : ‘Bapak Pelindung’ istilah bagi seorang pemimpin atau bos kriminal yang bertransformasi menjadi dermawan dan philanthropis.
- Host ethnic* : Etnik tuan rumah
- Indiawijk* : Pemukiman Orang India (era kolonial)
- Inlanderswijk* : Pemukiman orang Pribumi (era kolonial)
- Identitas politik* : Suatu proses dialogis yang menandai batasan-batasan apa saja mengenai dirinya dan apa saja yang membuatnya sama atau berbeda dengan orang lain.
- Identitas etnik* : Individu-individu yang memiliki peranan

- husus yang terkait dengan latar belakang etnik yang dianggap sebagai *point of reference*.
- Jawara* : Elit yang menguasai seni, adat dan tradisi di Banten.
- Jong Batak Kerapatan* : Pemuda Batak
: Pengadilan yang dibentuk pemerintah kolonial bagi masyarakat pribumi.
- Klan (marga)* : Kelompok keturunan yang didasarkan pada satu nama keluarga.
- Kelompok etnik* : Suku bangsa yakni suatu golongan manusia yang anggota-anggotanya mengidentifikasi dirinya dengan sesamanya berdasar pada garis keturunan yang dianggap sama.
- Landraad* : Pengadilan yang dibentuk Pemerintah Kolonial yang ditugaskan untuk mengadili orang pribumi maupun orang asing asal Asia di Negara Kolonial.
- Local strongman* : Tokoh yang berhasil menempatkan diri atau menaruh anggota keluarga mereka pada sejumlah jabatan penting demi menjamin alokasi sumber- sumber daya berjalan sesuai dengan aturan mereka sendiri ketimbang menurut aturan-aturan yang dilontarkan dalam retorika resmi, pernyataan kebijakan, dan peraturan perundang-undangan.
- Mafia* : Perkumpulan rahasia yang bergerak di bidang kejahatan (kriminal).
- Mandailingers bond* : Perserikatan Orang Mandailing.
- Melting pot* : Metafor yang meleburkan berbagai identitas dan kelompok menjadi satu sebagai suatu kesamaan budaya yang harmonis.
- Multiculture* : Multibudaya, yaitu pandangan kebijakan kebudayaan yang menekankan tentang penerimaan terhadap adanya keragaman, dan berbagai macam budaya yang ada dalam

- kehidupan masyarakat menyangkut nilai-nilai, system, budaya, kebiasaan, dan politik yang dianut.
- Mobilisasi* : Tindakan pengerahan dan penggunaan secara serentak sumber daya, sarana dan prasarana nasional yang dipersiapkan sebagai komponen kekuatan tertentu.
- Nation-state* : Negara-bangsa, yakni negara yang terdiri dari beragam bangsa (etnik).
- Non voting behavior* : Perilaku untuk tidak memilih atau menentukan atau menyampaikan aspirasi politiknya. Golongan putih (Golput).
- Otonomi (daerah)* : Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat peraturan perundang-undangan.
- Paslon Pelangi* : Pasangan Calon kombinasi identitas agama, etnik, dan lain-lain.
- Patronage patchwork* : Jaringan atau patronase yang menggambarkan ikatan-ikatan klijentalistik.
- Patron-client* : Relasi dua atau lebih kelompok yang tidak sederajat. Kelompok yang satu (klien) adalah inferior dan patron adalah superior.
- Pemekaran daerah* : Pembentukan wilayah administratif baru di tingkat provinsi maupun kota dan kabupaten dari induknya.
- Peran politik* : Peran lebih mengacu pada harapan (*roles refer to expected*) dan tidak sekedar pada perilaku aktual, dan peran lebih bersifat normatif daripada sekedar deskriptif.
- Perilaku politik* : Mendefinisikan, mengukur dan menjelaskan pengaruh terhadap pandangan politik seseorang, ideologi dan tingkat partisipasi politik.
- Politisasi* : Hal yang membuat keadaan menjadi bersifat politis seperti etnik, agama, klan, atribut

- kultural, teritorial, putra asli dan lain-lain.
- Political decentralization* : Reduksi kebijakan kekuasaan terpusat kepada kekuasaan-kekusaan daerah yang memungkinkan pengembangan partisipasi warga untuk memilih wakil-wakil politiknya.
- Politik aliran* : Cara berfikir yang mementingkan pandangan kelompok tertentu yang didasarkan pada ormas, partai politik atau sekte (aliran) tertentu.
- Politik identitas* : Suatu cara atau proses mendesain sebuah politik yang berdasarkan kekuatan dan sumberdaya dalam mengorganisasikan identitas, baik itu identitas politik itu sendiri maupun identitas sosial.
- Politik lokal* : Keseluruhan aktifitas politik yang berada pada tingkat lokal seperti desa, kabupaten, kota ataupun provinsi, yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan, ataupun pemilihan kepala daerah serta relasi-relasi institusi pemerintahan.
- Political order* : Upaya politik menciptakan masyarakat yang stabil, damai, sejahtera, inklusif, dan jujur.
- Power-seeking politicians* : Politisi yang hanya mencari jabatan dan kekuasaan tanpa memikirkan tanggungjawab dan tugas dari kekuasaan yang dimilikinya.
- Plural society* : Masyarakat majemuk yaitu masyarakat yang terdiri atas dua atau lebih elemen yang hidup sendiri-sendiri tanpa ada integrasi dalam satu kesatuan atau system sosial politik.
- Pilkada* : Pemilihan Umum Kepala Daerah yakni mekanisme penentuan kepala daerah yang dilakukan lewat pemilihan (langsung) di Indonesia sejak Mei 2005.
- Putra daerah* : Bumi Putera yang berarti anak negeri atau penduduk asli atau pribumi. Putra daerah genealogis yang memiliki kaitan politik dengan daerah.

- Primordialisme* : Ikatan-ikatan dalam masyarakat yang ditekankan pada atribut asli yang 'given' serta dibawa sejak lahir.
- Predatory political broker* : Pialang-pialang atau penghisap yang menghancurkan kehidupan politik.
- Preman(isme)* : Kegiatan sekelompok orang yang mendapatkan penghasilannya terutama dari pemerasan kelompok masyarakat.
- Rent-seeking bureaucrats* : Birokrat pemerintahan yang hanya memikirkan untuk mendapatkan keuntungan ekonominya sendiri dan mengabaikan kepentingan orang lain.
- Raad van Justicie* : Pengadilan Tinggi era kolonial Belanda
- Rowdy youths* : Pemuda berandalan yakni stigma yang dilekatkan pada organisasi Pemuda Pancasila.
- Segregasi (pemukiman)* : Polarisasi ataupun segmentasi pemukiman yang terpisah-pisah berdasarkan basis tertentu yang tidak memungkinkan terjadinya asimilasi atau akulturasi.
- Sumatralith* : Kapak prasejarah dari Sumatera
- Suak* : Kesatuan teritorial klan (marga) pada etnik Pakpak.
- Sikap politik* : Suatu kesiapan bertindak, berpersepsi seseorang atau kelompok untuk mengahadai, merespon masalah-masalah politik yang terjadi.
- Staadsblad* : Lembaran Negara (LN)
- Sharing of power* : Membagi dan berbagi kekuasaan ditingkat nasional ke daerah-daerah.
- Span of control* : Rentang kendali yaitu jumlah pegawai yang dapat dikendalikan secara efektif oleh pemimpin (kepala daerah).
- Span of management* : Rentang kendali manajemen yang berkaitan dengan sistem kepemimpinan yang dapat dikendalikan seorang pemimpin (kepala daerah).

- Umaro* : Elit yang memiliki jaringan kuat di pemerintahan Banten.
- Unity-state.* : Negara Kesatuan.
- Voting behavior* : Kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan jalan memilih pemimpin negara dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*).
- Volkstelling* : Sensus Penduduk (era kolonial Belanda)
- Volksraad* : Dewan Rakyat (era kolonial Belanda)
- Vrijman (Bhs Belanda)* : Orang bebas yang tidak memiliki pekerjaan atau sudah putus kontrak dengan pengusaha kolonial.
- Vrijburger (Bhs Belanda)* : Warga Eropa yang tinggal di Indonesia, tetapi tidak bekerja pada instansi ataupun kantor pemerintahan di Negara Kolonial.
- Zelfbestuur* : Pembesar (bangsawan) tradisional yang memiliki otonomi terbatas dalam mengurus masyarakat setempat pada era kolonial Belanda.

THE
Character Building
UNIVERSITY

DAFTAR SINGKATAN

AMPI (OKP)	: Angkatan Muda Pembaharuan Indonesia
APBN	: Anggaran Pendapatan Belanja Negara
APBD	: Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
ASN	: Aparatur Sipil Negara
Bawaslu	: Badan Pengawas Pemilu
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
BPD	: Badan Perwakilan Desa
DPR/D	: Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPW	: Dewan Pimpinan Wilayah
DPC	: Dewan Pimpinan Cabang
DKI	: Daerah Khusus Ibukota
DI/TII	: Darul Islam/Tentara Islam Indonesia
FKPPI (OKP)	: Forum Komunikasi Putra Putri Purnawirawan Indonesia
Gerindra	: Gerakan Indonesia Raya (Parpol)
Golkar	: Golongan Karya (Parpol)
GKPPD	: Gereja Kristen Protestan Pakpak Dairi
GBKP	: Gereja Batak Karo Protestan
GKPS	: Gereja Kristen Protestan Simalungun
GKPA	: Gereja Kristen Protestan Angkola
GKPI	: Gereja Kristen Protestan Indonesia
Himapsi	: Himpunan Mahasiswa dan Pemuda Simalungun
Hanura	: Hati Nurani Rakyat (parpol)
HKI	: Huria Kristen Indonesia
HKBP	: Huria Kristen Batak Protestan
HIMPAK	: Himpunan Masyarakat Pakpak
INTI	: Indonesia-Tionghoa (paguyuban)
IMAS	: Ikatan Masyarakat Simalungun
IKEIS	: Ikatan Keluarga Islam Simalungun
Imabato	: Ikatan Mahasiswa Batak Toba
Ima Madina	: Ikatan mahasiswa Mandailing Natal

IPK (OKP)	: Ikatan Pemuda Karya
IKPPI	: Ikatan Keluarga Pemuda Pakpak Indonesia
JBMI	: Jamiyah Batak Muslim Indonesia
Jokowi-JK	: Joko Widodo-Jusuf Kalla
KNPI	: Komite Nasional Pemuda Indonesia
KPU/D	: Komisi Pemilihan Umum/Daerah
KUI	: Kongres Umat Islam
KNIL	: Konijklidge Netherland Indische Lager
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MABMI	: Masyarakat Melayu Baru Indonesia
MPI (OKP)	: Masyarakat Pancasila Indonesia
MUI	: Majelis Ulama Indonesia
NU	: Nahdatul Ulama
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
NST	: Negara Sumatera Timur
Nasdem	: Nasional Demokrat (parpol)
Ormas	: Organisasi Masyarakat
Otsus	: Otonomi Khusus
Otda	: Otonomi Daerah
Paslon	: Pasangan calon
Parpol	: Partai Politik
Panwas	: Panitia Pengawas
Pemilu	: Pemilihan Umum
Pujakesuma	: Putra Jawa Kelahiran Sumatera
Pendawa	: Persatuan Pemuda Jawa
Pilkada	: Pemilihan Kepala Daerah
Pileg	: Pemilihan Legislatif
Pilbub	: Pemilihan Bupati
Pilwalkot	: Pemilihan Walikota
Pilgub	: Pemilihan Gubernur
Pilpres	: Pemilihan Presiden
Protap	: Provinsi Tapanuli
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PNI	: Perhimpunan Nasional Indonesia (Parpol)
PDIP	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PAN	: Partai Amanat Nasional

PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PKI	: Partai Komunis Indonesia
PP	: Peraturan Pemerintah
PP (OKP)	: Pemuda Pancasila
PGI	: Persekutuan Gereja Indonesia
PPNKST	: Panitia Persiapan Negara Kesatuan Sumatra Timur
RIS	: Republik Indonesia Serikat
RMG	: Rheinische Missiongesellschaft di Jerman
Satma	: Satuan Mahasiswa (organisasi sayap)
SARA	: Suku, Agama, Ras dan Antargolongan
SBY	: Susilo Bambang Yudhoyono
SDA	: Sumber Daya Alam
SDM	: Sumber Daya Manusia
Tabagsel	: Tapanuli Bagian Selatan
TNI/Polri	: Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Republik Indonesia.
UU	: Undang-undang
USSR	: United State of Soviet Republic
USA	: United State of America

UNIVERSITAS MEDAN
UNIMED

THE
Character Building
UNIVERSITY

TENTANG PENULIS



Erond L. Damanik, adalah pengajar tetap pada Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Medan. Menamatkan studi Doktor (S3) Ilmu Sosial pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga Surabaya (2016). Menamatkan program Magister (S2) tahun 2005 dan Sarjana (S1) dari Universitas Negeri Medan (2000). Disertasi (S3) ditulis dengan judul: *Kontestasi Identitas Etnik Pada Politik Lokal: Studi Tentang Makna Etnisitas pada Politik Lokal di Kabupaten Dairi Provinsi Sumatera Utara*, dengan Promotor Prof. Ramlan Surbakti, dan Kopromotor Dr. Dwi Windyastuti Budi, H.

Beberapa kegiatan internasional yang sudah diikuti adalah seperti: *SSEASR International Conference ke-7* di Ho Chi Min, Vietnam (Juni, 2017), *SSEASR International Conference ke-6* di Colombo, Srilangka (Juni, 2015) *SSEASR International Conference ke-5* di Manila, Philipina (Mei, 2013), *SSEASR International Conference ke-4* di Thimpu, Bhutan (September, 2010) dan *EurASSEA International Conference ke-13* di Berlin, Jerman (September, 2009).

Karya tulis penting yang telah dimuat secara internasional adalah 'Traces of Early Chinese and Southeast Asian Trade at Benteng Putri Hijau, Namurambe, Northeast Sumatera', in *Connecting Empires: Selected Papers from the 13th International Conference of the European Association of the Southeast Asian Archaeologist, Volume-2*. 2012., edited by Dominik Bonatz, Andreas Reinecke and Mai Lin Tjoa-Bonatz., Singapore: NUS Press PTE. LTD. Aktif menulis di beberapa media di Medan maupun menjadi narasumber kegiatan seminar, konferensi, dialog ilmiah, wawancara televisi maupun diskusi ilmiah. Kecuali jurnal, telah menulis dan menyunting 25 (*duapuluh lima*) buku ber-ISBN.



THE
Character Building
UNIVERSITY

Politik Lokal & Dinamika Etnisitas

Fenomena kelompok dan identitas etnik di Sumatera Utara bukan hanya menyangkut proses pencalonan dan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam Pilkada tetapi juga menyangkut perkembangan budaya lokal. Universitas Negeri Medan dan Universitas Sumatera Utara perlu berlomba mengkaji kelompok dan identitas etnik yang ada di Sumatera Utara. Hasil Kajian diharapkan menghasilkan rekomendasi kebijakan kepada Pemerintah Daerah pada khususnya dan masyarakat Sumatera Utara pada umumnya. Keragaman kelompok dan identitas etnik tidak dengan sendirinya menjadi ‘masalah’ atau ‘penghambat’ perkembangan bila keragaman identitas etnik dikaji secara mendalam dengan pendekatan yang tepat.

*Ramlan Surbakti, Guru Besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Airlangga, Surabaya*

Politik lokal pada era desentralisasi dan otonomi daerah adalah ‘lokalisasi kekuasaan’ ke daerah otonom. Kebijakan ini dimaksudkan sebagai wadah *political decentralization* yakni mekanisme *checks and balance* antara penyelenggara pemerintahan di daerah. Namun, politik lokal menjadi arena baru kontesasi politik di mana aktor daerah menjadikan etnisitas sebagai alat politiknya. Dinamika etnisitas tampil dengan pembelahan politik sesuai identitas religius dan etnik ditambah variabel *Vrijman* (OKP). Redefenisi dan reaktualisasi etnisitas tampil pada sentimen agama, etnik, klan, kampung, kebangsaan, descendant, sejarah asal usul, adat istiadat dan kebiasaan. Kenyataan ini tampak jelas pada Pemekaran Daerah dan *local executive and legislative election* yang berdampak pada distribusi jabatan (birokrat) daerah. Etnisitas menjadi indikator ‘politik aliran’ karena ‘permainan etnik’ sesuai ‘kemantapan strategis etnisitas’. Tatanan etnisitas di Sumatera Utara adalah ‘campuran etnik eksplosif’ karena keragaman etnik, kontras ideologi dan perbedaan kelas yang membentuk lingkungan sosial yang rumit. Selanjutnya, ketiadaan ‘budaya dominan’, membuat aktor lokal mengemas etnisitas sebagai instrumen politiknya. Buku ini menyodorkan semacam *snapshots* politik lokal di Sumatera Utara pasca Orde Baru yang bermanfaat terhadap konsolidasi demokrasi pasca Orde Baru. Novelty kajian ini ialah menolak paradigma primordial dan meneguhkan konstruksi sosial, yaitu alat, strategi, taktik, maupun kelompok kepentingan pada masyarakat super majemuk. Etnisitas diperalat untuk mencapai ‘kepentingan politis’ dengan mengemas etnisitas. Karenanya, etnisitas adalah referensi personal, sumber motivasi dan konstruksi sosial yakni radar sosial guna memahami dunia sosial.



Erond L. Damanik, Pengajar di Departemen Antropologi, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Medan. Menamatkan studi Doktor (S3) di Universitas Airlangga Surabaya (2016), Magister (S2) dan Sarjana (S1) tahun 2005 dan 2001 di Universitas Negeri Medan

ISBN 978-602-50158-7-8

