

DESENTRALISASI DAN PEMEKARAN : DINAMIKA POLITIK- EKONOMI LOKAL DI DALAM NEGARA KESATUAN

***Ahmad Taufan Damanik¹⁾**

1)Prodi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara,
Indonesia

Abstrak

Penelitian ini membahas dinamika desentralisasi dan pemekaran wilayah dalam konteks politik-ekonomi lokal di negara kesatuan. Desentralisasi yang diterapkan pasca-Reformasi 1998 telah membawa perubahan signifikan terhadap hubungan pusat-daerah, tetapi juga memicu berbagai tantangan, seperti konflik etnis, fragmentasi administratif, serta korupsi dalam pengelolaan sumber daya daerah. Studi ini menyoroti bagaimana pemekaran wilayah sering kali lebih didorong oleh kepentingan politik daripada pertimbangan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat lokal. Melalui pendekatan kualitatif dan studi kasus, penelitian ini menemukan bahwa pemekaran cenderung memperburuk kompetisi politik lokal serta meningkatkan beban fiskal negara. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan yang lebih selektif dan berbasis kajian empiris dalam proses desentralisasi dan pemekaran wilayah.

Kata Kunci: Desentralisasi; Pemekaran Wilayah; Politik Lokal; Ekonomi Daerah.

PENDAHULUAN

Penyeragaman, sentralisme (plus militerisme di era Orde Baru) dan karenanya mengurangi aspek kebhinekaan telah mendorong daerah-daerah menginginkan kekuasaan yang lebih luas. Kurang lebih argumen saya di dalam tulisan ini ingin mendedahkan dinamika *sentralitas-nasionalitas versus lokalitas-etnisitas*. Dinamika ini mewarnai langkah pemeliharaan *nation-state* dari waktu ke waktu, bukan terjadi begitu saja di dalam satu momen politik, tetapi bersifat historis (Prianto, 2011).

Selain liberalisasi di bidang politik, reformasi 1998 menghasilkan sebuah rejim politik nasional baru yang tidak lagi berkuasa penuh seperti era Sukarno dan Suharto. Pemerintahan Habibie tampaknya menyadari kemakuan daerah atas sentralisme dan penyeragaman selama puluhan tahun itu, kemudian mulai menerbitkan *beleid* baru yang menggerakkan proses desentralisasi administratif. Disusun oleh Tim Tujuh yang terdiri dari sekelompok kecil birokrat hasil didikan Amerika, UU No. 22 dan 25 disahkan oleh

parlemen tanpa banyak perdebatan, kira-kira satu bulan sebelum Pemilu 1999. Sama halnya dengan kebijakan yang memberikan kebebasan pers dan penyelenggaraan pemilu yang bebas, kebijakan desentralisasi tentu mendapatkan sambutan dari publik luas, khususnya di luar Jawa. Sekian puluh tahun, Jakarta sebagai pusat kekuasaan memang digugat oleh daerah yang menuntut distribusi kekuasaan, baik kekuasaan politik, ekonomi mau pun sosial dan budaya oleh pusat kepada daerah.

Tarik-menarik antara pusat dan daerah di dalam sejarah sebuah *negara-bangsa* bukan lah hal yang aneh. Bagi Ben Anderson, pembentukan nasionalisme dan sub-nasionalisme (melalui gerakan pemisahan) menandai sejarah politik dunia dan bersifat universal di dalam kehidupan politik. Bahkan Anderson mengatakan bahwa nasionalisme selalu mengalami pertentangan sepanjang sejarahnya. Tom Nairn menyebut nasionalisme sebagai suatu ‘penyakit sejarah perkembangan masyarakat modern’, atau sebuah ‘neurosis’ yang juga memiliki *ambiguitas* dan karenanya akan terus mengandung dilema yang tak terobati. Sebagai ‘satu komunitas yang terbayangkan’ (*the imagined community*), nasionalisme atau *nation-state*, meski secara inheren memiliki keterbatasan tetapi tetap lah berdaulat dan memiliki legitimasi emosional. Sebab, meski pun sesama warga dari sebuah bangsa tidak saling mengenal, mereka memiliki ‘*the image of communion*’. Ikatan persaudaraan horisontal menjadi suatu dasar bagi anggota sebuah bangsa mengikatkan diri di dalam entitas sebuah bangsa. Ikatan-ikatan persaudaran horisontal itu meliputi budaya, agama, bahasa dan sejarah dinasti, yang kemudian menjadi dasar pembentukan bangsa atau *the imagined community*. Kolonialisme yang datang dengan budaya, bahasa dan agama yang berbeda dengan gampang dapat menyakinkan bangsa yang dijajah untuk membentuk satu entitas yang berbeda karena mereka memiliki akar budaya, kepercayaan, bahasa yang berbeda dari sosok penjajah mereka (Bachtiger et al., 2018).

Berkaitan dengan faktor kesamaan ini, Laclau pun memiliki pandangan yang kurang lebih sama. Elemen positif mengenai persamaan horisontal tadi memerlukan syarat lain, yakni identitas jenis lain yang mereka tolak. Karena itu pula, kesamaan yang dikatakan Anderson harus lah difahami bukan sebagai suatu asimilasi yang total, tetapi merupakan penguatan dari elemen kesamaan karena adanya identitas lain yang

berseberangan. Lebih jauh, identitas adalah proses kemenjadian yang bersifat historis. Sebagai sebuah kemenjadian sejarah (*a historical being*), maka sekali terbentuk, lantas nasionalisme menjadi satu ‘modular’, yang ‘dapat ditransplantasikan, dengan derajat-derajat kesadaran diri berbeda (*to a great social variety of social terrains*), menyatukan dan disatukan di dalam hubungannya dengan berbagai konstelasi ideologi dan politik’. Tentu saja, nasionalisme Indonesia yang dicetuskan pada Proklamaasi 17 Agustus 1945 menghadapi konstelasi ideologi dan politik yang berbeda dengan konstelasi yang dihadapinya setelah kemerdekaan mau pun pada masa kini dan masa depan. Nasionalisme atau negara-bangsa bukan lah modular yang tetap, namun selalu bersinggungan dengan masalah-masalah yang dihadapi pada tiap-tiap momen sejarah. Dinamika suatu nasionalisme akan bergantung kepada bagaimana “projek bersama” bernegara dan berbangsa itu dapat mengakomodasi berbagai kepentingan dari elemen-elemen pendukungnya (Giraudet et al., 2022).

Pandangan Anderson ini juga sejalan dengan pemikiran Laclau dan Mouffe yang mengembangkan teori diskursus (*discourse theory*). Jika konsep nasionalisme ditempatkan sebagai wacana ideologi-politik, maka ‘wacana-wacana ideologi-politik bersifat *contingent* (bergantung kepada kondisi lain yang memeranguhinya) dan merupakan konstruksi kesejarahan, yang selalu rentan terhadap kekuatan-kekuatan politik yang dikeluarkan dari produksi mereka sebagaimana juga efek-efek ketercerabutan dari kejadian-kejadian yang berada di luar kontrol mereka (James E. Anderson, 1984). Dengan kata lain, nasionalisme atau *imagined community* merupakan sebuah konstruksi ideologis dan politik, atau sebuah *floating signifier* (penanda mengambang) di mana terdapat interaksi antara wacana yang bersifat universal dan wacana partikular, yang bisa bertransformasi dan berubah, sejalan dengan konteks sejarah. Sebagai kemenjadian (*the being*), komunitas yang terbayangkan (*the imagined community*) akan bergantung kepada sistem khusus pembeda yang mendasari identitasnya.

Dengan menggunakan pendekatan teoritik-historis seperti ini, sebagai sebuah *nation-state* Indonesia akan terus-menerus mengalami perkembangan, baik perkembangan positif mau pun negatif. Apa yang ditulis Tan Malaka di dalam buku

Naar de Republiek Indonesia (Menuju Republik Indonesia) tahun 1925 adalah gagasan awal yang kemudian mengilhami tokoh-tokoh seperti Sukarno mau pun Hatta (keduanya kemudian menjadi Proklamator kemerdekaan Indonesia) serta golongan pemuda seperti Muhammad Yamin dan kawan-kawan yang melalui Kongres Pemuda melahirkan ide dan gerakan nasionalisme pembentukan Republik Indonesia. *Image of communion* ini mengalami fluktuasi, pasang-surut, bahkan juga konflik. Baik konflik melawan pihak yang menolaknya, yakni kolonial Belanda mau pun elemen-elemen di dalam negeri yang menolak bergabung ke dalam Proklamasi 17 Agustus 1945, mau pun konflik di antara sesama para pejuang pro-republik.

Konflik internal bisa muncul dari perbedaan gagasan mengenai isi dan substansi *image of communion*, mengenai ideologi, bentuk negara dan lain-lain mau pun soal-soal siapa yang berkuasa dan bagaimana kekuasaan harus dijalankan. Pada saat yang sama, pihak yang anti-republik juga terlibat sebagai faktor konflik. Proses pembentukan Indonesia yang pada akhirnya diterima oleh hampir semua pihak, baik yang pro mau pun yang kontra-republik, terbukti harus dilalui dari serangkaian pasang-surut sejarah, dengan melibatkan faktor-faktor internal mau pun eksternal. Karenanya, meski telah memproklamasikan kemerdekaan, proses pengakuan Indonesia masih harus dilalui lewat perundingan Renville, Linggarjati dan akhirnya Konferensi Meja Bundar di Den Haag Belanda. Jalan diplomasi ala Sjahrir ini - meski pun masih diselingi Agresi I dan II yang dilakukan Belanda - pada akhirnya sukses melahirkan republik yang diakui internasional dan sekaligus mengeliminasi penolakan di dalam negeri.

Setelah Konferensi Meja Bundar, republik pun masih dihantui pemberontakan DI/TII yang menggugat ideologi negara Pancasila, kemudian dihadang gerakan regionalisme seperti Republik Maluku Selatan, PRRI/Permesta mau pun yang paling kontemporer Gerakan Aceh Merdeka dan Organisasi Papua Merdeka. Bahkan kekuatan intervensi Belanda masih berupaya memengaruhi bentuk negara menjadi federatif melalui ide Republik Indonesia Serikat yang diinfiltrasikan melalui kekuatan-kekuatan aristokrat yang masih bercokol di dalam tubuh bangsa Indonesia. Di daerah Sumatera Utara misalnya, kita mengalami pertarungan kekuatan nasionalis pro-republik yang menginginkan negara kesatuan melawan kekuatan Negara Sumatera Timur (sebagai

bagian dari RIS) yang dimotori kalangan aristokrat Melayu. Revolusi sosial adalah puncak pertarungan dua kekuatan yang menimbulkan luka sejarah cukup parah di wilayah ini.

Ulasan singkat sejarah pasang surut nasionalisme Indonesia serta kajian teoritis tadi tampaknya mulai bisa meyakinkan pembaca bahwa masalah konflik pemekaran saat ini, tidak lah cukup diamati sebagai tuntutan otonomi suatu daerah belaka. Tetapi, persoalan ini mesti lah dilihat dalam konteks yang lebih luas: *nation-building* yang tampaknya tetap belum tuntas, nasionalisme yang mengalami pasang-surut serta hubungan pusat-daerah yang tidak harmonis serta lebih jauh menyangkut desain negara yang belum pas memadukan kesatuan dengan pluralisme atau keragaman. Dalam konteks ini, kajian sejarah menjadi begitu penting, bukan saja untuk melihat bagaimana perjalanan republik ini tetapi juga untuk memaknai bagaimana pasang surut *imagined community* sehingga nantinya bisa menemukan satu sosok nasionalisme yang lebih berkeadilan dan diterima oleh semua pihak sebagai proyek bersama. Faktor kekuatan eksternal pun tidak kalah pentingnya, sebagaimana proses pembentukan negara Indonesia yang tidak terlepas dari pengaruh momen Perang Dunia II serta pengaruh Belanda dan kekuatan internasional lainnya. Dalam konteks kekinian, maka globalisasi serta peran badan-badan internasional yang memiliki kepentingan terhadap Indonesia merupakan faktor yang tidak bisa dipisahkan pula dari proses dan arah nasionalisme kita.

TINJAUAN PUSTAKA

NEGARA: PERTARUNGAN PUSAT DAN DAERAH

Setelah Perang Dunia Kedua berakhir dan dekolonisasi dikampanyekan, puluhan negara baru berdiri, terutama bekas negara jajahan. Namun, berselang dengan itu, sebagaimana Anthony D Smith katakan, *ethnic revival* atau kebangkitan etnis juga muncul. Persis sama dengan apa yang digambarkan Anderson (mau pun juga Laclau), gagasan nasionalisme kembali diuji. Berbagai gerakan perlawanan muncul di tiap-tiap negara yang muncul dari dalam elemen-elemen bangsa itu sendiri. Masalah yang sama

bahkan juga dialami oleh negara-negara bekas kolonial sekali pun, misalnya Britania Raya dan Spanyol.

Berbagai perbedaan mulai muncul di antara elemen-elemen yang semula bersatu membangun sebuah *nation-state* baik dalam bentuk gerakan pemisahan (separatisme) mau pun tuntutan otonomi pada daerah-daerah tertentu. Umumnya pembentukan dan pemeliharaan *nation state* berhadapan dengan masalah pluralisme etnis, dan karena itu istilah *nation-state* seringkali keliru atau *misnomer*. Smith percaya, bahwa *nation-state* di era modern akan menghadapi banyak masalah yang kompleks sebagai konsekuensi dinamika modernitas itu sendiri (A. Smith, 1981). Di sisi lain, kompleksitas masalah justru mendorong munculnya *ethnic revival* di berbagai tempat. Kebangkitan etnisitas adalah akibat, namun sekaligus jalan bagi banyak pihak untuk *survive* menghadapi kompleksitas kompetitif di dalam masyarakat modern. Sentimen-sentimen suku, agama dan ras muncul untuk mengonsolidasikan kekuatan kelompok masing-masing di dalam rangka memenangkan kompetisi atau untuk sekedar bertahan di dalam dinamika modernitas yang kian pesat. Smith menawarkan pilihan strategis dengan membangun *polyethnic states* yang menurutnya merupakan satu pilihan yang lebih layak diperbincangkan dibandingkan pendekatan *sentralistik-totalitarian* yang cenderung memilih jalan penyeragaman dan pemaksaan. Lebih jauh, Jacob T. Levy menjabarkan berbagai pendekatan yang pernah diujicobakan di berbagai negara, yang pada intinya membicarakan perumusan kebijakan yang memberikan ruang gerak yang luas di dalam *polyethnic states system* sehingga hak-hak budaya dapat dinikmati oleh satu atau beberapa identitas etnik tertentu. Menurutnya, pilihan-pilihan kebijakan yang mampu mengakomodasi perbedaan (*differential recognition*) akan sangat bergantung kepada seberapa akomodatif struktur pemerintahan (lebih jauh adalah sistem politik), sistem ekonomi, sistem budaya (bahkan bahasa) di dalam negara-bangsa itu disusun dan dikelola. Semakin mampu sebuah sistem mengakomodasi pluralisme, maka semakin kuat pula legitimasi sistem tersebut, bila dibandingkan sistem yang cenderung melakukan penyeragaman (Levy, 1997).

Analisis Smith dan Levy ini sangat menarik kalau kita gunakan kepada pengalaman sejarah nasionalisme Indonesia. Sebab, pertarungan pusat dan daerah di

dalam konteks nasionalisme Indonesia bukan lah issu baru di negeri ini. Pasang-surut hubungan kekuasaan antara pusat-daerah bahkan sudah terjadi sejak zaman kolonial Belanda. Tuntutan desentralisasi dari elit-elit politik lokal terhadap pusat pemerintahan di jaman Politik Etis misalnya, dijawab dengan UU Desentralisasi tahun 1922 dimana pemerintah Hindia Belanda menciptakan provinsi-provinsi baru yang memiliki otonomi administratif lumayan besar (A. Smith, 1981). Langkah kebijakan ini sekaligus dipakai untuk meredam munculnya kekuatan nasionalisme. Dalam hal ini, pembentukan dewan daerah di kabupaten-kabupaten yang umumnya bersifat konservatif sekaligus digunakan pemerintah kolonial Belanda untuk menangkal kebangkitan nasionalisme di aras pusat. Hanya saja, kebijakan desentralisasi ini kemudian malah menciptakan kekacauan administratif dan tanggung jawab, yang kemudian menimbulkan pemberontakan komunis di tahun 1928. Akhirnya, kebijakan desentralisasi ini pun dianulir dan dikembalikan lagi kepada kebijakan terpusat di Batavia (Levy, 1997).

Reformasi 1998 kembali mengobarkan isu desentralisasi dalam arti menolak dominasi kekuasaan pusat atas daerah, dan sekaligus menggugat format negara kesatuan yang dalam puluhan tahun sejak 1958 dirasakan terlampau kuat mencengkeram aspirasi daerah. Demokrasi, partisipasi mau pun desentralisasi/otonomi daerah adalah isu-isu politik yang dipandang satu paket di dalam agenda reformasi. Sayangnya, para pejuang reformasi (sama halnya terhadap isu-isu reformasi lainnya) tak kuat mengawal proses desentralisasi/otonomi daerah ini. Akibatnya, ide desentralisasi, otonomi daerah serta pemekaran malah dibiaskan oleh pihak ketiga yang memiliki konsep dan kepentingan lain serta di luar kendali gerakan pro-demokrasi di Indonesia.

Badan-badan internasional semisal UNDP, ADB, USAID, IMF dan World Bank justru mengambil peran penting mendorong, menyusun bahkan membiayai paket desentralisasi termasuk pemekaran daerah. Berbagai kajian mulai dimasukkan ke dalam penyusunan konsep hubungan pusat-daerah. Badan-badan internasional ini menganggap bahwa sentralisasi kekuasaan politik dan ekonomi yang selama ini terjadi, terutama di masa Orde Baru mesti lah diputarbalik dengan memberikan kekuasaan yang lebih kepada daerah. Harapannya, pusat-pusat pertumbuhan ekonomi serta perputaran modal

dan fiskal tidak lagi semata-mata berada di Jakarta. Selain itu, tentu saja, cara ini merupakan bagian dari jalan *by pass* perijinan investasi.

Meski kemudian badan-badan ini melihat perkembangan negatif dan tidak sama dengan apa yang diharapkan dalam rancangan awalnya, namun anehnya kebijakan ini tetap saja didorong dan dibiayai. Jika pun ada perbaikan konsep dari hasil evaluasi, bukan lah perbaikan yang substantif, namun hanya bersifat teknis. Satu contoh studi evaluasi dampak pemekaran daerah tahun 2001-2007 yang dilakukan pada tahun 2007 mau pun yang diterbitkan 2008 oleh UNDP dan Bappenas menunjukkan bahwa baik kinerja perekonomian daerah, kinerja keuangan pemerintah daerah, kinerja pelayanan publik serta kinerja aparatur pemerintahan daerah, semuanya menunjukkan daerah pemekaran (atau daerah otonom baru/DOB) terbukti memiliki kinerja yang lebih rendah dibandingkan kinerja daerah induk mau pun dibandingkan daerah yang tidak dimekarkan (sebagai variabel kontrol dalam studi evaluasi). Dengan hasil evaluasi negatif seperti ini, anehnya kebijakan pemekaran tetap disarankan untuk dilanjutkan meski pun dengan berbagai catatan (bersifat teknis).

Sementara kajian yang dikeluarkan IMF-Bank Dunia masih saja optimis bahwa kebijakan yang disebut menimbulkan perubahan radikal di Indonesia (Big Bang) masih *on the track*. Tidak terlihat kecemasan yang mendalam melihat perkembangan yang terjadi. Nordholt dan Klinken menyebutnya sebagai optimisme kaum profesional. Berbagai studi evaluatif yang justru mereka lakukan sendiri atau yang mereka biayai menunjukkan bahwa penerapan paket kebijakan desentralisasi dan pemekaran menunjukkan hasil yang mencemaskan. Laporan-laporan yang dibuat oleh USAID dan Bank Dunia sesungguhnya menunjukkan bahwa optimisme profesional ini tidak berdasar dan sebaliknya justru menyebabkan *amnesia struktural* pada pemerintahan lokal. Laporan USAID tahun 1995 tentang desentralisasi di beberapa negara lain pun menemukan bahwa perencanaan di daerah buruk, selain itu daerah gagal memobilisasi sumber daya lokal secara mandiri, terjadinya persaingan tidak sehat antar pejabat lokal, serta manajemen sumber daya alam yang buruk. Ini lah masalah-masalah utama yang mereka temukan. Temuan ini diperkuat oleh studi evaluatif Bank Dunia yang menemukan fakta bahwa kapasitas administratif pemerintah lokal yang lemah

menyebabkan pemborosan dan korupsi dana pembangunan serta menimbulkan konflik lokal memperebutkan sumber-sumber daya yang tersedia.

Studi-studi lain juga menemukan terjadinya konflik lokal atau antar lokal yang menjurus kepada konflik etnis, baik dikarenakan perebutan sumber-sumber ekonomi-fiskal, sumber daya alam, mau pun konflik mengenai perbatasan wilayah. Konflik yang cenderung berbasis sentimen etnis ini tentu saja tidak disebabkan oleh satu faktor, yakni desentralisasi dan pemekaran. Seringkali, telah ada banyak faktor lain – bahkan telah bersifat historis – yang menyebabkan mencuatnya gejala kebangkitan etnis (*ethnic revival*), namun setidaknya desentralisasi dan pemekaran cukup signifikan menjadi faktor pemicu. Fakta-fakta kajian tadi menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi dan pemekaran yang dilakukan tanpa kajian dan pertimbangan mendalam, alih-alih mendapatkan keberhasilan sebagaimana diharapkan, sebaliknya justru menjadi arena pertarungan bagi kekuatan-kekuatan politik etnis yang berbasis politik *client (political clientelism)* (M. J. Smith, 1993).

Dengan pendekatan neo-liberal yang pro pasar, IMF dan Bank Dunia serta badan-badan internasional pendukung lainnya, memandang desentralisasi sebagai suatu fenomena regional bahkan global. Desentralisasi tak lain adalah upaya merekonfigurasi kekuasaan negara yang selama ini dianggap sangat dikuasai predator negara sehingga mengganggu transisi ekonomi sebagaimana yang diharapkan kelompok neo-liberal. Jadi, desentralisasi adalah sungguh-sungguh satu kebijakan yang tak terpisahkan dari tujuan yang lebih luas dari kaum neo-liberal untuk memutar balik kekuatan negara, dengan asumsi bahwa pemerintahan lokal akan lebih mampu menampung gagasan pro-pasar mau pun reformasi *good governance*. Secara umum diperlukan pengurangan peran mau pun fragmentasi negara pusat, kompetisi antar-pemerintah serta *check and balances*. Ide ini juga dipandang bisa pula digunakan untuk mengurangi ketegangan sosial-politik serta sebaliknya memberikan otonomi budaya dan politik lokal. Ini lah keuntungan-keuntungan konseptual yang ditawarkan kelompok neo-liberal ini. Hanya saja, kecuali di Thailand dimana inisiatif konsep dan implementasi justru diambil teknokrat lokal, hal yang berbeda terjadi di Philipina dan Indonesia dimana ahli dari badan-badan asing ini

justru yang mendominasi perencanaan dan tentu saja arah penerapannya (James E. Anderson, 1984).

Kritik kelompok anti neo-liberal yang menyebut berbagai kegagalan desentralisasi sebagai dosa besar dari kelompok neo-liberal IMF dan Bank Dunia dianggap kurang berdasar. Kegagalan bukan lah terletak di tangan si pembuat desain tetapi lebih dikarenakan ketidakberdayaan aktor perubahan di negara berkembang di dalam menerjemahkan desain besar kebijakan desentralisasi. Ketidakberdayaan atau dengan kata lain kegagalan melakukan konsolidasi elemen-elemen demokrasi di negeri sendiri menyebabkan elit-elit lokal (sebagian besar adalah predator atau pemburu rente ekonomi) menjadi terlampau leluasa memainkan kepentingan-kepentingan mereka sendiri dan mengabaikan tujuan desentralisasi mau pun pemekaran. Tidak ada yang perlu dikuatirkan dari isu-isu tadi bila saja aktor di negara-negara berkembang mampu mengendalikan unsur-unsur “pembajak” atau “bias” kebijakan di dalam penerapannya.

Sementara pihak ketiga mencoba melihat masalah ini lebih moderat mengatakan bahwa badan-badan internasional perlu membangun kerja sama yang lebih mendalam dengan aktor-aktor pro demokrasi di tingkat lokal di dalam menyusun konsep kebijakan desentralisasi. Perencanaan yang terlalu bias pihak donor dan menafikan pemahaman aktor lokal akan situasi dan dinamika lokalnya, di dalam kasus ini, terbukti gagal menghasilkan konsep kebijakan yang lebih tepat-guna bagi kebutuhan dan dinamika masyarakat lokal. Karena itu, salah satu solusinya adalah tidak mencoba melahirkan satu konsep yang bersifat *generic* (satu resep berlaku untuk semua kasus dan semua daerah), tetapi semestinya melibatkan langsung aktor-aktor pro demokrasi di tingkat lokal serta ikut mendorong demokratisasi yang substansial di negara-negara yang didukung.

Penerapan kebijakan yang kurang lebih sama dilakukan di Amerika Serikat dan di beberapa Negara Eropa Timur setelah era Uni Soviet berakhir mau pun di Cina. Di kedua wilayah ini paket kebijakan ini memang tidak menimbulkan kontroversi dan bisa dikatakan sukses. Hasil berbeda didapatkan negara-negara Afrika mau pun Asia, termasuk Indonesia. Di Nigeria dan Uganda jumlah distrik pemerintahan bertambah menjadi dua kali lipat karena paket kebijakan ini diterapkan dengan kontroversial dan dipenuhi suasana konflik politik antara pusat-daerah mau pun konflik di internal daerah

itu sendiri. Hampir sama dengan fenomena di Indonesia, yang muncul dari balik kebijakan ini adalah sikap *avonturir* elit lokal dan nasional untuk membentuk daerah otonom baru, kemudian mengambil dana pusat serta mengorupsinya. Yang terjadi bukan lah kemakmuran di daerah, bukan pula perbaikan pelayanan publik, mau pun demokrasi lokal yang diharapkan mendorong partisipasi rakyat serta transparansi. Sebaliknya, konflik politik semakin meruyak di berbagai tempat dan nasionalisme negara ini justru kian terancam.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus untuk memahami dinamika politik-ekonomi lokal dalam konteks desentralisasi dan pemekaran wilayah di dalam negara kesatuan. Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif-analitis, yang bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis bagaimana desentralisasi dan pemekaran wilayah mempengaruhi struktur politik serta kondisi ekonomi di daerah yang mengalami perubahan administratif. Teknik pengumpulan data yang digunakan Wawancara Mendalam dilakukan terhadap pejabat pemerintahan, akademisi, dan masyarakat setempat untuk mendapatkan perspektif mendalam mengenai dampak pemekaran serta Dokumentasi dan Studi Arsip untuk menganalisis dokumen resmi, peraturan daerah, laporan kebijakan, serta publikasi terkait desentralisasi dan pemekaran. Analisis data dilakukan melalui metode analisis tematik dengan memilah dan menyederhanakan data yang telah dikumpulkan agar lebih fokus dan relevan dengan tujuan penelitian, menyusun data dalam bentuk naratif, tabel, atau diagram untuk memudahkan interpretasi, serta menganalisis pola, hubungan sebab akibat, serta dampak desentralisasi dan pemekaran terhadap dinamika politik dan ekonomi lokal (Sugiyono, 2017).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hampir semua sisi negatif dari isu pemekaran di tingkat internasional dan nasional tampaknya terjadi di dalam kasus Provinsi Tapanuli. Karena itu, tidak heran

bila sejak awal, ide ini mengalami kontroversi yang kuat. Dikemas dengan argumen bahwa hanya tinggal bekas keresidenan Tapanuli saja yang belum menjadi provinsi, tampaknya memancing berbagai perdebatan. Nyatanya ada banyak sisa keresidenan yang tidak menjadi provinsi. Juga tidak ada keharusan bahwa sebuah bekas keresidenan mesti menjadi sebuah provinsi sendiri. Lebih lanjut, argumentasi ini justru mengundang kontroversi tambahan dari kalangan etnis Tapanuli Selatan. Menyinggung kembali asal sejarah penamaan Tapanuli, adalah etnis Mandailing yang paling keras menolak dimasukkannya distrik Mandailing oleh pemerintah Belanda ke dalam keresidenan yang semula diberi nama Keresidenan Batak. Terminologi “Batak” ditolak oleh orang Mandailing karena mereka – dengan perbedaan agama – lebih suka disebut sebagai Mandailing ketimbang Batak, meski pun dari segi silsilah penyebutan Batak kepada orang Mandailing bukan lah suatu kekeliruan antropologis. Jadi, penolakan ini lebih merupakan akibat dari perbedaan agama dengan Batak Toba yang mayoritas Kristen. Karena itu, orang Mandailing ketika itu lebih suka menjadi bagian dari Keresidenan Padang karena kesamaan agama, yakni Islam. Akhirnya, untuk melunakkan hati orang Mandailing, diambil lah nama Tapanuli, yang merupakan nama sebuah teluk di daerah Sibolga. Untuk penggabungan distrik Mandailing ini pun, Belanda masih tetap menggunakan “kekuasaan” (selain harus merubah nama) sehingga bisa memaksa orang Mandailing menerima penyatuan mereka bersama sub-etnis Toba yang berbeda agama. Jadi, garis garis demarkasi yang membedakan dua sub-etnis Batak ini sudah sejak lama ada, terutama disebabkan perbedaan agama dan resam budaya (Rossetti et al., 2025).

Upaya mengangkat kembali sejarah keresidenan Tapanuli bukan lah satu pemicu rasa solidaritas di antara seluruh sub-etnis Batak. Orang Tapanuli Selatan dengan tegas menolak gagasan Provinsi Tapanuli karena bagi mereka tidak ada sisi positif apa pun dari keberadaan mereka di dalam entitas keresidenan Tapanuli di masa pemerintahan kolonial Belanda. Arus migrasi dan interaksi orang Mandailing justru sejak lama sudah lebih condong ke Sumatera Timur dan mereka sangat eksis di daerah ini. Sedikit sekali orientasi yang terbangun dari pihak orang-orang Mandailing untuk berhubungan ke daerah Tapanuli Utara di mana sub-etnis Batak Toba berasal. Sebaliknya, pengangkatan isu Tapanuli juga menimbulkan reaksi negatif dari tiga etnis-sub-etnis lainnya, yakni

Melayu, Karo dan Simalungun. Tiga serangkai ini melakukan aksi penegasan kembali mengenai Sumatera Timur, yang berarti memperkuat eksistensi keberadaan ketiga suku di wilayah utama Sumatera Utara saat ini dan sekaligus semacam aksi “penolakan” terhadap orang Batak lainnya, terutama Toba. Semangat penolakan yang sama juga dilakukan sub-etnis Nias, Pakpak Dairi dan Pakpak Barat, yang merasa bukan bagian dari Tapanuli. Ini lagi-lagi membuktikan bahwa “Tapanuli” bukan lah garis solidaritas kultural yang mampu mengikat berbagai sub-etnis yang ada di Sumatera Utara, bahkan cenderung bisa memicu konflik horisontal. Sayangnya, konfigurasi etnisitas seperti ini tidak sepenuhnya difahami oleh banyak orang di Jakarta, yang selalu memandang bahwa Sumatera Utara di dalam satu kesatuan kultural, yakni orang Batak atau Tapanuli. Karenanya, klaim-klaim tertentu dari tokoh-tokoh asal Sumatera Utara beretnis Batak dianggap representasi mayoritas warga.

Karena itu, sudah bisa diperkirakan sejak awal pula, bahwa pembentukan provinsi Tapanuli tidak mungkin akan mendapatkan satu kesepakatan bila dasar pembentukan kesatuan politik adalah etnisitas. Karena itu, Musyawarah Masyarakat Tapanuli yang diklaim dihadiri 40 ribu warga, tidak dihadiri secara substansi oleh kelompok Mandailing/Tapanuli Selatan. Jadi, kesepakatan dari musyawarah tahun 2002 tersebut tidak lagi bisa dikatakan sebagai kesepakatan membentuk kembali keresidenan Tapanuli sebagai provinsi sebab tidak didukung Tapanuli Selatan yang justru wilayahnya paling luas dan paling kaya sumber dayanya di bekas keresidenan itu. Penggalan keresidenan Tapanuli ini pun tidak cukup solid memperjuangkan idenya. Konflik internal terjadi di kalangan yang semula mendukung, yakni ketika Tapanuli Tengah, Sibolga, Nias dan Nias Selatan serta Dairi dan Pakpak Barat mengundurkan diri dari kesepakatan. Dominasi dari satu kelompok tertentu (keluarga GM Panggabean) menimbulkan friksi baru di antara para pendukung yang merasa khawatir “jatahnya” akan terganggu. Sebaliknya, kelompok yang mendominasi terlihat melakukan “akrobat politik” dengan menyusun kepanitiaan yang didominasi kelompoknya sendiri. Terakhir, kelompok ini memaksakan Siborong-borong sebagai ibu kota provinsi baru ini nantinya, yang tentu saja menimbulkan gejolak penentangan dari kalangan Tapanuli

Tengah/Sibolga dan Nias. Akhirnya, ide ini hanya didukung 4 kabupaten saja, yakni Humbang Hasundutan, Tobasa, Samosir dan Tapanuli Utara.

Para aktor Protap tahu persis kondisi ini dan bisa memperhitungkan bahwa secara prosedural-administratif usulan mereka tidak akan memenuhi syarat undang-undang atau Peraturan Pemerintah (khususnya PP 78/2007 yang justru lebih rumit dan lebih panjang prosedurnya) selain juga mengetahui ada berbagai kelompok anti yang akan berupaya menggajal ide pendirian provinsi ini. Padahal, upaya sudah semaksimal mungkin dilakukan, dan tentu saja sudah menghabiskan biaya yang lumayan besar. Karena itu, langkah-langkah “zig-zag” perlu dilakukan, termasuk dengan melakukan pemaksaan lewat demonstrasi yang kemudian menimbulkan kematian Azis Angkat, Ketua DPRD Sumut setelah sebelumnya tahun 2007 juga pernah memaksa Abdul Wahab Dalimunthe, Ketua DPRD Sumut pada saat itu (Thomas R. Dy, 2005).

Jadi, fenomenanya sama saja dengan apa yang sudah dijelaskan di dalam pertengahan tulisan ini, dimana pemekaran bukan lagi suatu ide yang harus diuji dan dijalankan secara substansial di dalam rangka mendapatkan rekonfigurasi pusat-daerah yang lebih baik, tetapi menjadi bola liar politik yang seringkali sulit ditebak arahnya. Berbagai pihak bisa memainkan ranah politik terbuka ini karena koridor hukum dan prosedural tak cukup kuat mengikat. Merujuk pada PP 78/2007 misalnya, pengusul harus mulai dari mendapatkan dukungan mayoritas forum desa dan kelurahan, kemudian DPRD Kabupaten/Kota hingga ke DPRD Provinsi. Persyaratan ini sangat bisa diterabas dan diabaikan, dan tetap diterima untuk diproses dan disetujui menjadi satu daerah pemekaran. Begitu juga persyaratan lainnya, misalnya studi kelayakan. HT. Rizal Nurdin telah membentuk Tim untuk melakukan kajian atas kelayakan usulan Provinsi Tapanuli. Hasil kajiannya sudah diseminarkan yang intinya usulan ini dianggap tidak memenuhi syarat kelayakan. Namun, di masa gubernur pengganti setelah Rizal Nurdin meninggal di dalam kecelakaan pesawat udara, Rudolf Pardede mengeluarkan keputusan menunjuk Tim lain. Selanjutnya, Tim Pengusul Provinsi Tapanuli juga mengatakan sudah melakukan kajian dengan menggunakan jasa konsultan dari UGM Yogyakarta. Tidak ada standarisasi mengenai bagaimana dan siapa yang bisa melakukan studi kelayakan. Yang jelas kedua studi kelayakan yang dikatakan menghasilkan penilaian

positif tidak pernah dipublikasikan. Sebaliknya, hasil studi yang dibuat oleh Tim bentukan Rizal Nurdin, raib entah kemana, padahal hasil kajian yang dibentuk berdasarkan keputusan gubernur sudah selayaknya dianggap sebagai arsip negara, bukan sekedar hasil kajian (Moore & Hartley, 2008).

Akrobat politik juga dilakukan dengan meminjam tangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Entah atas dasar apa dan metode bagaimana, anggota DPD yang diutus ke daerah Tapanuli mengklaim usulan ini sudah layak. Pembahasan di DPD akhirnya memutuskan menerima usulan pembentukan provinsi Tapanuli. Dari sini lah kemudian muncul kesimpulan dari kelompok penggagas, bahwa kendala pembentukan provinsi Tapanuli tinggal berada di tingkat provinsi Sumatera Utara, sehingga tekanan politik lewat demonstrasi, pembentukan opini diperlukan di level ini. Tentu saja, akrobat politik ini harus dipercepat lagi, mengingat beberapa kabupaten/kota yang tadinya mendukung sudah mulai melakukan penolakan karena merasa tidak puas dengan dominasi kelompok GM Panggabean. Modalnya adalah selain dukungan kabupaten/kota tadi tentu saja persetujuan DPD. Kemudian di dalam sidang Pleno DPR RI juga sudah disetujui untuk dibahas dan diproses lebih lanjut. Presiden juga sudah mengeluarkan Surat Presiden tahun 2008 yang memerintahkan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM untuk meneruskan pembahasan. Jika masih terhalang di DPR RI, pendukung Protap, sebagaimana dikatakan Panda Nababan, akan menggunakan jalur MA atau menggunakan jalur Depdagri dan Presiden. Jadi, faktor lobby di tingkat pengambil kebijakan pusat terbukti ampuh memainkan peran di dalam menggolkan usulan mengenai pemekaran, ketimbang memperhatikan aspek substansial. Di tingkat provinsi, akhirnya mereka pun berhasil mendapatkan surat rekomendasi dari Gubernur Sumut yang baru, H Syamsul Arifin, SE. Maka satu-satunya batu sandungan di daerah tinggal lah DPRD Sumut dan tekan politik lewat massa dan opini publik pun diarahkan ke lembaga ini.

Akrobat politik seperti ini, sama halnya dengan fenomena pemekaran di daerah lain, dimungkinkan karena pemekaran bukan lagi sekedar ranah teknis-administratif, tetapi lebih merupakan ranah politik. Penandatanganan rekomendasi oleh Gubernur Sumatera Utara, Syamsul Arifin pun pada dasarnya adalah bagian dari potret yang sama

yang menjelaskan bahwa tidak begitu pentingnya lagi aspek substansi dan legal-prosedural di dalam menilai dan memutuskan usulan pemekaran suatu daerah. Lobby politik, dengan memanfaatkan kedekatan ke pusat kekuasaan baik di eksekutif mau pun legislatif, kemampuan uang, kemampuan mobilisasi massa dan pembentukan opini adalah kunci yang lebih penting di dalam implementasi kebijakan desentralisasi dan pemekaran.

Poin penting dari tulisan ini bukan apakah provinsi Tapanuli layak atau tidak, atau apakah tindakan masing-masing pihak benar atau tidak. Problem utama yang ingin dipaparkan di dalam tulisan ini adalah bagaimana bangsa ini tidak menyadari bahwa rekonfigurasi negara yang diinisiasi IMF dan Bank Dunia, dan bukan saja di Indonesia, ternyata memiliki banyak masalah. Di dalam kekacauan konseptual itu lah sesungguhnya kekacauan implementasi kebijakan ini terjadi. Artinya, tanpa mau melihat lebih luas dan mendalam persoalan desentralisasi dan pemekaran, negeri ini justru akan semakin terperosok ke jurang yang paling dalam. Aksi-reaksi, konflik etnis, pertarungan kepentingan, amnesia struktural dan involusi administratif sebagaimana dijelaskan di depan akan kita alami terus-menerus. Dengan begitu, demokratisasi atau transisi politik-ekonomi kita justru semakin kehilangan jejak langkahnya.

Belajar dari kasus-kasus otonomi dan pemekaran di Indonesia, jelas pula bahwa elemen-elemen yang terlibat di dalamnya bukan saja datang dari internal, tetapi juga eksternal. Secara historis, Belanda sebagai penjajah mau pun mantan penjajah jelas menunjukkan kepentingan atas bentuk negara. Begitu juga Jepang yang mendorong Indonesia ke dalam ide negara kesatuan, meski pun sebatas titipan pemikiran. Jadi, persis sebagaimana dikatakan Laclau, nasionalisme adalah penanda mengambang (*floating signifier*) yang tertarik ke berbagai arah, dan faktor eksternal merupakan salah satu yang ikut menentukan.

Desakan dan dorongan IMF, Bank Dunia dan badan internasional lain juga jelas terlihat pengaruhnya. Sayangnya, di dalam negeri, kita tidak pernah membicarakan secara serius bagaimana seharusnya *nation-state* dibangun di atas aras kebhinekaan. Selalu saja terjadi pasang-surut, bergantung kepada momen-momen politik tertentu yang dihadapi. Dengan begitu, sejalan dengan kekuatiran Anderson mengenai nasionalisme

atau nation-state yang *vague* (kabur), maka *nation-building* Indonesia pun masih terus-menerus mencari bentuk. Sebuah proses pencarian bentuk yang dilakukan secara sporadis, tanpa alas pemikiran yang kuat, dipastikan tidak akan mencapai satu kristalisasi pemikiran/konsep apa pun. *Anything goes*, begitu dikatakan filsuf politik menyikapi politik tanpa arah. Apa pun bisa terjadi, tanpa fundamen ideologi-politik yang kuat, suatu visi yang jelas mengenai mau kemana Republik ini dibawa. Hanya ketidakpastian lah yang pasti, di luar itu masa depan yang gelap gulita. Kemunculan ide semacam Provinsi Tapanuli, Sumatera Tenggara, Tapanuli Bagian Selatan, Asahan Labuhan Batu, mau pun Nias di Sumatera Utara serta puluhan-puluhan ide-ide pemekaran lainnya di Indonesia adalah cerminan politik tanpa arah, pragmatis dan berorientasi jangka pendek.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan Hasil dan Pembahasan diatas bahwa bahwa desentralisasi dan pemekaran wilayah di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan struktural dan implementatif. Pemekaran yang didasarkan pada pertimbangan politik sering kali mengabaikan aspek kesiapan ekonomi, administrasi, dan sosial daerah, sehingga bukannya meningkatkan kesejahteraan, tetapi justru memunculkan permasalahan baru seperti ketimpangan fiskal dan konflik antar kelompok. Selain itu, desentralisasi yang tidak terarah juga memperburuk fragmentasi sosial dan memperlemah kapasitas pemerintahan lokal. Oleh karena itu, kebijakan pemekaran seharusnya dilakukan secara lebih selektif dengan mempertimbangkan studi kelayakan yang komprehensif agar benar-benar membawa manfaat bagi masyarakat dan tidak sekadar menjadi alat kepentingan politik tertentu.

REFERENSI

- Bachtiger, Andre, Dryzek, John S, Mansbridge, Jane, Warren, & Mark E. (2018). *Deliberative Democracy: An Introduction : The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press.
- Giraudet, L.-G., Apouey, B., Arab, H., Baeckelandt, S., Bégout, P., Berghmans, N., Blanc, N., Boulin, J.-Y., Buge, E., Courant, D., Dahan, A., Fabre, A., Fourniau, J.-

M., Gaborit, M., Granchamp, L., Guillemot, H., Jeanpierre, L., Landemore, H., Laslier, J.-F., ... Tournus, S. (2022). "Co-construction" in deliberative democracy: lessons from the French Citizens' Convention for Climate. *Humanities and Social Sciences Communications*, 9(1), 207. <https://doi.org/10.1057/s41599-022-01212-6>

James E. Anderson. (1984). *Public Policy Making*. Holt.

Levy, J. (1997). 'Classifying Cultural Rights' in Ian Shapiro and Will Kymlicka (ed.), *Ethnicity and Groups Rights*. New York University Press.

Moore, M., & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public Management Review*, 10(1), 3–20. <https://doi.org/10.1080/14719030701763161>

Prianto, A. L. (2011). Good Governance dan Formasi Kebijakan Publik Neo-Liberal. *Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1(1). <https://doi.org/10.26618/ojip.v1i1.11>

Rossetti, C. S. L., Hauser, O. P., & Hilbe, C. (2025). Dynamics of cooperation in concurrent games. *Nature Communications*, 16(1), 1524. <https://doi.org/10.1038/s41467-025-56083-7>

Smith, A. (1981). *The Ethnic Revival*. Cambridge University Press.

Smith, M. J. (1993). *Pressure Power & Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Harvester Wheatsheaf.

Sugiyono. (2017). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*. Alfabeta.

Thomas R. Dy. (2005). *Understanding Public Policy*. Pearson Education Inc.