

KONSENSUS ELIT POLITIK DALAM PEMBENTUKAN PROVINSI SULAWESI BARAT

Prayudi^{*)}

Diterima 14 Desember 2011, disetujui 13 Desember 2011

Abstrak

This paper argues that the aspiration for regional enlargement cannot be separated from elite consensus. Findings of its research reveals that elite consensus can develop into a political agenda in national level of agencies of decision making. The writer argues that the political elite used their own participation channel to transform their aspirations to become political movement. They conducted lobbies and provoke their supporters to make show of force or organize, sometime violent, mass-demonstration.

Keywords: regional enlargement, political elite, elite consensus, center-regions relations, West Sulawesi Province

Abstrak

Keinginan pemekaran daerah tidak terlepas dari peran konsensus elit yang mendorong gagasan tersebut, hingga menjadi agenda politik di tingkat nasional terkait pengambilan kebijakan secara kelembagaan. Pada konteks transformasi gagasan kepada gerakan politik pemekaran daerah, para elit politik menggunakan jalur partisipasinya. Hal ini melalui lobi dan unjuk kekuatan massa pendukung yang sangat kuat diusahakan untuk mencapai target pemekaran daerah.

Kata kunci: pemekaran daerah, elit konsensus, elit politik, hubungan pusat-daerah, Provinsi Sulawesi Barat.

^{*)}Penulis adalah Peneliti Bidang Politik Pemerintahan Indonesia, pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, alamat email: prayudi_pr@yahoo.com.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Fenomena politik pemekaran di beberapa daerah tidak terlepas dari prakarsa elit politik. Berbagai faktor dapat melatarbelakangi urgensi dan alasan yang mendasarinya, tetapi satu hal yang memandu proses pencapaian keinginan ini, kental diwarnai oleh konsensus elit politik.¹ Langkah prakarsa ke arah konsensus ini tidak saja dilandasi oleh rasionalitas alasan kesenjangan, tetapi juga tidak jarang didorong oleh masalah sentimen emosional etnisitas atau kesukuan tertentu. Hal ini dimanifestasikan dalam beberapa bentuk anggapan ketidakadilan, misalnya saja terkait peluang yang dinilai kurang proporsional bagi pengembangan potensi publik tertentu di jabatan-jabatan pemerintahan bagi mereka yang berasal dari etnis, agama, suku, maupun latar belakang seseorang atau kelompok tertentu. Pemekaran daerah semakin memperoleh ruang yang luas setelah kebijakan otonomi daerah diterapkan dalam masa reformasi.² Iklim kebebasan yang menjadi salah satu muatan dalam masa reformasi menempatkan isu pemekaran daerah menjadi agenda politik yang tidak saja berlangsung dalam skala lokal, tetapi juga mencapai skala nasional dinamika politiknya.

Politisasi agenda pemekaran tidak jarang dituduh sekedar sebagai instrumen bagi elit dalam mencapai tujuan tertentu kekuasaan dan kepentingan kelompoknya. Sebaliknya, realitas kesenjangan pembangunan kewilayahan telah menimbulkan dorongan untuk melakukan pemekaran yang semakin sukar untuk dibendung perkembangannya. Fenomena komitmen dan kapasitas daerah induk tidak jarang dipersoalkan pada tataran proses

¹Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pernah mengatakan, banyak daerah hasil pemekaran mengalami kegagalan. Sehingga diingatkannya, agar daerah-daerah otonom baru jangan sampai hanya bermotifkan politik kekuasaan. Lihat, "Presiden Akui Banyak Masalah" *Kompas*, 24 Juni 2011. Pada waktu menyampaikan RAPBN 2012 di depan Rapat Paripurna DPR, 16 Agustus 2011, Presiden SBY mengatakan, pemekaran daerah berdampak pada menurunnya alokasi riil dana alokasi umum. Bahkan, menurut Presiden SBY, pembiayaan ini terserap oleh penambahan jumlah pegawai yang kadangkala tidak sesuai kompetensi dan belanja modal digunakan untuk pembangunan rumah dinas, dan pembelanjaan lain yang tidak tepat. Lihat "Pidato Presiden RI Pada Penyampaian Keterangan Pemerintah atas RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2012 beserta Nota Keuangannya", 16 Agustus 2011, Kementerian Sekretariat Negara RI, h. 35-36.

² Lihat pula lebih lanjut "Masih Banyak Persoalan Menyangkut Kualitas Pemerintahan Daerah: Sekitar Desain Besar Pemekaran Daerah 2010-2025", *Mimbar Asdeski* Vol. 4, No. 14, Februari – April 2011.

terbentuknya konsensus elit dimaksud. Dalam perkembangan semacam itu, biasanya konsensus antar elit politik menjadi penting agar keinginan melakukan pemekaran tetap sesuai dengan aspirasi awal yang dinginkannya dalam setiap tahapan kelembagaan. Tahapan kelembagaan dimaksud, baik melalui jalur eksekutif, terutama kementerian dalam negeri, maupun melalui DPR RI, yaitu Komisi II sebagai salah satu alat kelengkapannya.

Politik pemekaran daerah yang tidak terlepas dari konsensus elit dalam melihat alasan bagi pengembangan kawasan setempat, menjadi penting dianalisis sejarah awal terbentuknya dan sekaligus dampaknya. Pada titik ini, konsensus elit mempunyai posisi strategis terkait gerakan yang dipilihnya, bukan saja pada skala lokal, tetapi juga cara yang ditempuhnya di tingkat nasional. Mobilisasi di tingkat massa dijalankan pada masing-masing basis pendukung elit dimaksud, dan semakin meluas saat proses perjuangan dianggap memasuki fase yang menentukan terkait keberhasilan mewujudkan agenda politik pemekaran daerah. Fase menentukan ini adalah, saat pemekaran daerah memasuki forum pembahasan secara kelembagaan di tingkat legislatif dan eksekutif. Pengalaman pemekaran daerah untuk proses pembentukan Provinsi Sulawesi Barat (Sulbar), juga tidak terlepas dari kecenderungan interaksi berbagai kepentingan kelembagaan politik itu di satu sisi dan dorongan elit setempat yang terlibat di sisi lain.

B. Perumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian:

Konsensus elit politik cenderung dibangun pada saat basis rasionalitas kesenjangan dan sentimen emosional kebanggaan lokalitas kurang dapat ditampung dalam perkembangan di wilayah induk. Limpahan ketidakpuasan ini biasanya membuat pertimbangan untuk memisahkan diri dari daerah induk semakin kuat, berupa usaha formulasi usulan kebijakan pemekaran daerah. Keinginan menuju pemekaran biasanya akan berhadapan dengan dinamika politik baik di tingkat lokal maupun nasional. Pada titik persentuhan dinamika politik semacam ini, maka konsensus elit pemrakarsa pemekaran daerah akan diuji soliditas bangunan konsensus yang dicapainya.

Sehubungan peran penting konsensus elit di atas dan dengan mengambil kasus pembentukan Provinsi Sulawesi Barat (Sulbar), maka rumusan masalah yang ingin dilihat dalam penelitian ini adalah bagaimana konsensus elit dibangun untuk mencapai tujuan pemekaran daerah yang diinginkan? Rumusan masalah ini dicerminkan melalui beberapa pertanyaan

penelitian, yaitu: (1) Faktor-faktor apa saja yang mendasari dilakukannya konsensus elit dimaksud? (2) Langkah-langkah apa saja yang ditempuh bagi terjadinya proses konsensus elit tersebut? (3) bagaimana kondisi yang terjadi pada saat proses pemekaran daerah mampu diwujudkan, terkait diawal pemerintahan Provinsi Sulbar?

C. Tujuan dan Kegunaan

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran peranan konsensus elit dalam mendorong proses pemekaran daerah, khususnya bagi pembentukan Provinsi Sulbar. Materi muatan pada tataran ini adalah terkait dengan langkah-langkah yang ditempuh pada konteks alasan yang mendasari lahirnya gagasan menuju pemekaran daerah. Faktor-faktor yang melatarbelakangi kuatnya gagasan pemekaran ini diwujudkan melalui gerakan politik secara kelembagaan. Selanjutnya, kecenderungan yang berkembang pada saat Provinsi Sulbar di awal pemerintahannya terbentuk.

Diharapkan penelitian ini berguna untuk melihat lebih lanjut hal-hal yang dapat diangkat dari pengalaman saat terbentuknya Provinsi Sulbar lalu, dalam kerangka revisi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Penelitian ini juga diletakkan pada konteks masukan saat nantinya dilakukan revisi Peraturan Pemerintah (PP) No.6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

D. Kerangka Pemikiran

Tri Ratnawati dengan mengacu pada pendapat Gabrielle Ferrazi (2007) mengatakan bahwa "pemekaran daerah sebagai bagian dari proses penataan daerah atau *territorial reform* atau *administrative reform*, merupakan *management of the size, shape and hierarchy of local government units for the purpose of achieving goals*".³ Sedangkan, Made Suwandi menyebutkan bahwa, "argumen dasar pemekaran daerah biasanya adalah: "daerah induk terlalu luas sehingga menyulitkan pelayanan publik dan tidak efektifnya *span of control*; - mendekatkan pelayanan pemda kepada masyarakat secara demokratis; adanya keinginan dari masyarakat untuk mendirikan otonomi lepas

³ Tri Ratnawati, "Satu Dasawarsa Pemekaran Daerah: Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah?", dalam *Jurnal Ilmu Politik* No. 21, AIPI dan Pustaka Pelajar, Jakarta, 2010.

dari daerah induknya; daerah yang akan mekar menginginkan diskresi untuk menyelenggarakan otonominya sesuai dengan kearifan lokal masing-masing.”⁴

Berbagai alasan dalam agenda pemekaran daerah, pada dasarnya tidak hanya berjalan pada tataran administrasi pemerintahan, tetapi juga berlaku pada tataran politik yang bergerak dinamis. Era reformasi yang menghadirkan antara lain nilai kebebasan, menjadi momentum penting bagi terjadinya konsensus politik elit untuk mengajukan aspirasi pemekaran daerah. Pemekaran daerah sangat kuat dengan perspektif politik desentralisasi yang menekankan pada usaha penyebaran kekuasaan pemerintahan. Artinya, penyerahan kekuasaan dalam hal tertentu, bukan hanya terjadi pada tataran pusat kepada daerah, tetapi juga antar daerah itu sendiri. Analog yang lebih luas atas perspektif ini juga dijelaskan oleh Syarif Hidayat tentang *devolution of power* daripada sekedar dibidang pemerintahan, dengan mengacu pada pendapat Smith (1985), bahwa: “*the transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hirarchy, which could be one of government within a state, or offices withn large organization.*”⁵

Devolution of power kalau dibatasi pada tataran pemerintahan, biasanya diawali oleh adanya usaha menuju konsensus di antara elit yang ada, dalam rangka merumuskan alasan mendasar terkait pemekaran. Artinya, konsensus elit menjadi variabel bebas yang menggerakkan agenda pemekaran daerah yaitu pada konteks memobilisasi sumber daya politik terkait tujuan yang ingin dicapai. *Devolution of power* dalam konteks pemekaran daerah menempatkan peran elit menjadi penting agar terdapat dukungan signifikan bagi tujuan yang ingin dicapai dari langkah-langkah yang dilakukan. Salah satu cara untuk mengetahui peranan elit ini, adalah mengenai siapa yang menjadi elit itu sendiri.

Peranan elit dalam pemekaran daerah tidak terlepas dari *resources* yang dimilikinya. Dalam konteks negara otoriter yang tersentralisir, biasanya elit politik cenderung sangat tertutup dan oligarkis, sedangkan di negara demokratis akan lebih berkembang ke arah pluralis.⁶ Robert Putnam

⁴Made Suwandi, “*Dinamika Pemekaran Daerah di Era Reformasi (Dalam Koridor Undang-Undang No. 32 Tahun 2004)*” makalah disampaikan dalam diskusi internal Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 25 April 2011, h. 6.

⁵Syarif Hidayat, “Reformasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah? Tinjauan Kritis tentang Konsep dan Implementasi Kebijakan”, dalam Abdul Malik Gismar dan Syarif Hidayat (Editor), *Reformasi Setengah Matang*, Mizan Pustaka Media, Bandung, 2010, h. 113.

⁶ Meskipun secara umum tidak akan menghilangkan ciri esensialnya yaitu mengenai sangat terbatas jumlah individunya. Elit memiliki massa dan bahkan memiliki tekanan massa politik untuk melakukan pergantian pemerintahan, sepanjang diinginkan. Lihat lebih lanjut “Theories of Class: From Pluralist Elite to Rulling Class and Mass”, dalam Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*, Westview Press, Boulder Colorado, 1981, h. 350-354.

mengemukakan tiga analisis penting terkait masalah elit politik yang berperan menentukan bagi dinamika kekuasaan. Pertama, adalah mengenai analisa posisi yang memandang mereka yang berada dalam lembaga formal pemerintahan. Kedua, adalah mengenai analisa reputasi yang memandang pentingnya memahami keberadaan tokoh-tokoh yang memiliki pengaruh secara kuat terhadap dinamika kekuasaan, meskipun tidak secara formal menduduki suatu jabatan pemerintahan. Sedangkan, ketiga adalah analisa keputusan yang memandang pentingnya peran bagi mereka yang berinisiatif dan memperngaruhi proses pengambilan keputusan.⁷

Meskipun studi yang dilakukan fokus pada Pulau Jawa, pemahaman Robert Van Niel terhadap munculnya apa yang disebutnya sebagai elit modern di Indonesia dimasa kolonial, adalah penting untuk dicatat Catatan ini untuk melihat perkembangan elit yang tidak saja terjadi karena kuatnya status tradisional secara struktur kemasyarakatan, tetapi juga yang terjadi karena posisi di pemerintahan lokal, dan bahkan melalui hasil dari pendidikan.⁸ Kombinasi antar berbagai latar belakang elit dan gagasan pemekaran daerah, tampaknya menciptakan sinergi antar mereka dalam mendorong suatu perubahan politik lokal yang secara langsung juga berimplikasi pada tingkat kelembagaan nasional.

E. Metode Penelitian

1. Waktu dan Tempat Penelitian

Penelitian lapangan diselenggarakan pada tanggal 2-8 Mei 2011. Tempat penelitian yang dipilih, adalah di Kota Mamuju, sebagai Ibukota provinsi dan Kota Majene, yang juga merupakan tempat penting berbagai aktivitas pemerintahan dan pergaulan kalangan akademis Universitas Sulbar dan para tokoh masyarakat setempat pada umumnya. Dua kota ini, juga penting karena memiliki sejarah panjang pemekaran awal bagi dorongan terbentuknya Provinsi Sulbar, sebelum berpisah dari Provinsi Sulsel.

⁷ Lihat, Robert D. Putnam "Studi Perbandingan Elite Politik", dalam Mochtar Mas'oeed dan Collin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah mada University, Yogyakarta, 2006. h. 91-94.

⁸ Lihat Lebih lanjut substansi uraian Robert Van Niel, *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Jakarta, Pustaka Jaya, 2009, h. 12.

2. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Disamping menggunakan wawancara terhadap para *stakeholder*⁹ terkait, juga dilakukan pengumpulan data melalui teknik observasi. Kedua teknik pengumpulan data ini, diharapkan saling melengkapi¹⁰ untuk melihat fenomena politik yang ingin diteliti, yaitu terkait langkah-langkah politik yang ditempuh oleh elit melalui konsensus yang dibangunnya terkait perwujudan pemekaran daerah, yaitu pada konteks lahirnya Provinsi Sulbar. Di samping itu, untuk menggambarkan dinamika di awal pemerintahan setempat pasca pemekaran itu sendiri. Untuk memperkuat data lapangan, sumber data lainnya yang diusahakan adalah dari kepustakaan, terutama mengenai referensi terkait pemerintahan daerah dan yang spesifik membahas persoalan pemekaran daerah. Termasuk di sini adalah dokumen tertulis terkait risalah pembahasan usulan pemekaran daerah, yaitu pembentukan Provinsi Sulbar.

3. Metode Analisa Data

Metode analisa data yang digunakan adalah dengan memanfaatkan deskripsi data yang diperoleh di lapangan, melalui para narasumber sebagai informan dan sumber pustaka yang ditelusuri, baik yang bersifat primer maupun yang bersifat sekunder. Hal ini diharapkan dapat didukung oleh catatan-catatan lapangan yang diperoleh berdasarkan hasil observasi penelitian, meskipun sangat singkat kurun waktu pelaksanaannya dan keterbatasan ruang lingkup yang diamati.

⁹ Para *stake holder* yang menjadi informan penelitian ini, adalah para elit pemrakarsa pemekaran daerah terkait pembentukan Provinsi Sulbar, baik yang masih berada di pemerintahan maupun di luar pemerintahan. Informan juga mencakup beberapa kepala dinas pemerintahan dan para akademisi dari Universitas Sulbar.

¹⁰ Teknik pengumpulan data melalui wawancara biasanya menjadi favorit bagi pengguna metode penelitian kualitatif, sedangkan teknik observasi diusahakan antara lain untuk memeriksa kealpaan yang dilakukan peneliti saat menggunakan pendekatan kualitatif. Lihat Norman K. Denzyn dan Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, h. 495-496.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Fakfor-faktor yang Melatarbelakangi Dorongan bagi Pemekaran

Dimasa awal kemerdekaan tercatat pembagian administrasi pemerintahan semula diputuskan meliputi 8 provinsi. Salah satu di antaranya, adalah provinsi Sulawesi. Provinsi ini di bawah Gubernurnya, saat itu, yang pertama kali adalah Dr. GSSJ Ratulangie.¹¹ Dalam perkembangan, pembagian administrasi pemerintahan tersebut dianggap tidak sesuai dengan keinginan masyarakat yang berdiam di provinsi-provinsi yang dibentuk, terutama bagi mereka yang berada di luar pulau Jawa. Demikian halnya, bagi masyarakat dan para tokohnya di Sulawesi Selatan (Sulsel). Artinya, saat itu memang sudah berkembang ke arah aspirasi untuk dilakukannya pemekaran daerah. Sulsel diusahakan untuk berdiri sebagai Provinsi tersendiri. Setelah memakan waktu cukup lama, pada tahun 1964 tuntutan pemekaran ini disetujui pemerintah pusat, untuk berdirinya Provinsi Sulsel. Berdasarkan surat keputusan Gubernur Provinsi Sulsel dan Tenggara, provinsi ini terdiri dari dua kotamadya, yaitu Makasar dan Pare-pare dan 21 kabupaten.

Di antara 23 (dua puluh tiga) kabupaten dan kotamadya di Sulsel ini, terdapat 3 kabupaten yang dominan dengan etnis mandar, yaitu Mamuju dengan kepemilikan 5 kecamatan, 23 desa, dan Kabupaten Majene, dengan kepemilikan 4 kecamatan, 20 desa, dan Polewali Mamasa dengan 8 kabupaten, dan 83 desa.¹² Menyadari kondisi keterbelakangan di tingkat lokal yang terjadi sejak awal lahirnya Republik dan masih terjadi gejolak ketidakpuasan terhadap pusat, maka tuntutan ke arah pemekaran daerah semakin kuat dianggap menjadi alternatif pemecahannya. Faktor-faktor yang melatarbelakangi kuatnya anggapan semacam ini adalah:

1. Anggapan Perlakuan Politik Tidak Adil

Khusus tentang aspirasi pembentukan Provinsi Sulbar telah dimulai sejak tahun 1948 dengan terbentuknya "*Badan Pemufakatan Nasional (Bapnas)*" yang mendeklarasikan keresidenan Sulawesi Barat. Pada tahun 1950, dibentuk suatu formatur yang disebut sebagai "Pembentukan

¹¹ Anhar Gonggong, *Abdul Qahar Mudzakkar: dari Patriot Hingga Pemberontak*, Jakarta, Grasindo, 1992, h. 22-23.

¹² *Ibid.*, h. 24.

Pemerintah Darurat Republik Indonesia Residen Sulawesi Barat” yang mandatnya diberikan oleh *Acting* Presiden RI, Mr. Asaat, Perdana Menteri Dr. Halim dan Menteri Dalam Negeri Mr. Sutanto Tirtoprodjo.¹³ Sejalan dengan bergulirnya waktu, semakin lama, pola interaksi nilai-nilai demokrasi dalam proses pemekaran daerah, sangat memudahkan terbentuknya konsensus elit politik. Konsensus elit politik lokal ini juga dapat menghindarkan kesan bahwa pemekaran daerah hanya menjadi komoditas kepentingan elit itu sendiri. Sehingga, substansi kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah setempat semakin mudah diformulasikan sebagai alasan bagi pentingnya pemekaran yang harus segera dilakukan atau tidak dapat ditunda-tunda lagi. Hal ini berlaku di saat prakarsa pembentukan provinsi Sulbar, pernah mengalami pasang surut terkait pendekatan keamanan masih menjadi persoalan serius pada waktu diterapkannya regim otoriter.

Dijelaskan: “*DPRD Sulsel tidak memberi perhatian pada Sulbar, anggaran lebih mengalir ke Sulsel. Bahkan, pernah dinyatakan secara ekstrim bahwa sebenarnya, infrastruktur jalan, jembatan, wilayah selatan yang belum sempat rusak, sudah diperbaiki lagi. Tetapi, di Sulbar, justru kontras perlakuannya, kalau sudah bertahun-tahun rusak, baru ada perhatian. Ini dapat disebut sebagai pemicu “sikap berang” para tokoh di Sulbar, atas sikap Sulsel.*”¹⁴ Anggapan tadi sejalan dengan apa yang diungkap sebagai materi yang cukup *crusial* dan memerlukan proses pendalaman cukup lama saat dibahas Pansus DPR RI sudah terbentuk dan ditugaskan membahas RUU Pembentukan Provinsi Sulbar. Materi pembahasan *crusial* ini antara lain tentang kewajiban Provinsi Sulawesi Selatan, sebagai provinsi induk untuk memberikan dana sebagaimana tertuang dalam Pasal 15 ayat (7) dan (8) draft RUU dimaksud..¹⁵

Ketidakseimbangan hubungan pusat-daerah membentuk hambatan tersendiri saat itu agar aspirasi pembentukan provinsi Sulbar dapat ditampilkan secara jelas di atas permukaan politik publik. Sesudah kurun waktu reformasi pasca 1998, barulah aspirasi pemekaran daerah tersebut dapat dikembangkan secara jelas di atas permukaan. Konstruksi pemekaran secara utuh ditampilkan setelah berbagai hambatan psikologis seperti halnya, tentang nama provinsi,

¹³Rissalah Resmi Pansus DPR RI tentang Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan keputusan terhadap RUU tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat, 22 September 2004, h. 74.

¹⁴Wawancara dengan anggota Partai Golkar mantan ketua DPRD Kabupaten Mamuju, dan sekarang anggota DPRD provinsi Sulbar. Mamuju, 6 Mei 2011.

¹⁵Laporan Ketua Pansus RUU Tentang Pembentukan Provinsi Sulbar, 22 September 2004.

lokasi ibukota yang direncanakan, dan sebagainya, dapat mencapai titik temu. Konsekuensi lain dari pemekaran daerah selama ini terhadap keuangan daerah, adalah penambahan kantor-kantor vertikal untuk mendanai urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah, seperti halnya Kantor Kepolisian, Kodim, Kantor Agama, Pengadilan, Kejaksaan, Bea Cukai, Pajak, Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN), Badan Pertanahan Negara, dan Badan Pusat Statistik.¹⁶ Hal mendasar tentang masalah rencana ibukota, adalah saat masih digunakannya syarat fisik kewilayahan yang belum diatur secara tegas dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 129 Tahun 2000 tentang Pemekaran, Penggabungan, dan Pembentukan Wilayah, dibandingkan saat kemudian diterapkannya PP No. 78 Tahun 2007. Dalam rangka mencapai konsensus elit politik lokal terhadap persoalan-persoalan semacam ini, saat itu harus ditempuh cara yang kadangkala berupa ancaman sampai tahapan tertentu saat pilihan politik agenda pemekaran diperkirakannya tidak akan tercapai sesuai skenario. Ancaman bukan dilakukan terkait potensi penggunaan kekerasan fisik, tetapi lebih berupa ketegasan berupa niat salah satu unsur pendukung politiknya yang akan mengundurkan diri.

Ruang prosedural yang ditempuh masih relatif terbebas dari makna kelicikan politik elit atau bahkan bukan menjadi bagian cara kekerasan yang digunakan dalam mencapai tujuan. Sebaliknya, melalui konsensus yang dibangun antar tokoh menjadi sangat lincah dalam menggerakkan segala sumber daya yang dimiliki oleh konsensus elit pemrakarsa pemekaran daerah. Bahkan, di tengah keterbatasan sumber daya awal tersebut, perjuangan politik pemekaran dilakukan dengan memanfaatkan segala fasilitas yang ada. Provinsi induk, dalam hal ini Sulsel, jelas keberatan untuk memberikan fasilitasi secara memadai bagi para tokoh untuk melakukan mobilitas dalam rangka inisiatif pemekaran daerah. Konteks penggunaan mobil ambulans dalam rangka mobilitas pemrakarsa politik pemekaran daerah atau dengan fasilitas seadanya¹⁶, terkait pembentukan provinsi Sulbar, adalah contoh nyata semangat dalam bergerak lincah mencapai apa yang diinginkan tersebut di tengah segala kekurangan yang dihadapi.

¹⁶Made Suwandi, *Loc.cit*, h. 16.

¹⁶ Wawancara dengan mantan anggota DPR GR, anggota DPR 1997-1999, salah tokoh pemrakarsa pembentukan provinsi Sulbar, Mamuju, 6 Mei 2011.

2. Pemetaan Elit dan Peluang Dinamika politik

Konstruksi pembentukan Provinsi Sulbar, tampaknya merupakan kombinasi di antara tiga unsur elit yang terlibat di dalamnya. Tiga unsur ini, adalah kalangan tokoh formal pemerintahan yang pernah menjabat di Sulsel, tokoh lokal yang cenderung kharismatis dan dianggap mempunyai reputasi publik secara positif, dan mereka yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan secara kelembagaan. Khusus pada elit berdasarkan reputasi, selain tokoh adat lokal, juga sekaligus diisi oleh kalangan akademisi yang kemudian beberapa di antaranya mengisi kegiatan akademik di Universitas Sulbar, setelah pemekaran daerah terbentuk. Hal yang harus pula dicatat di antara ketiga unsur elit yang dipetakan ini, adalah masing-masing saling secara kuat berinteraksi dan mengisi perannya satu sama lain saat tekanan politik aksi massa dan aktivitas lobi secara personal di tingkat kelembagaan proses pengambilan keputusan mulai dirintis dan mencapai tahapan yang menentukan.

Kombinasi antar unsur elit ini membentuk konsensus bagi tujuan pemekaran daerah yang diinginkan. Meskipun demikian tataran analisa reputasi cenderung lebih mempunyai arti di antara tokoh-tokoh pemrakarsanya dibandingkan analisa posisi dan analisa pengambilan keputusan. Kombinasi dicerminkan oleh karakteristik kalangan akademisi dengan wibawa reputasi mereka di satu pihak, dengan kombinasi jaringan inti proses pengambilan keputusan dan posisi formal di pemerintahan induk, yaitu saat masih di Sulsel, di lain pihak. Kata kunci dalam memperkuat ikatan antar kepentingan dan sentimen emosional etnis diletakkan pada konsensus elit untuk melakukan gerakan bersifat politik. Gerakan politik menuju pemekaran ini berlangsung dalam jalan berliku dan bahkan lintas periode pemerintahan. Lintas pemerintahan yang harus ditempuh juga dilakukan dengan membentuk jaringan elit di pusat dan daerah untuk mendorong lembaga pemegang otoritas dalam mewadahi dan sekaligus menyetujui proposal pemekaran. Makna pemekaran pada konteks pembentukan daerah tertentu tidak jarang berhadapan dengan anggapan negatif terkait pertanyaan tentang kesetiaan pada Negara kesatuan RI. Tetapi, pertanyaan ini biasanya hanya berlangsung sesaat dan kemampuan untuk mengkomunikasikan tujuan substansi aspirasi pemekaran pada akhirnya mampu menjawab anggapan sinis semacam itu.

Iklim kebebasan yang dibuka oleh gerakan reformasi telah mampu dimanfaatkan momentumnya dalam rangka mengajukan aspirasi pemekaran

daerah. Perluasan iklim kebebasan ini semakin mempermudah proses pembentukan konsensus elit dalam rangka aspirasi pemekaran di tengah realitas keterbelakangan secara sosial ekonomi dan ketidakadilan representasi etnisitas di tingkat pemerintahan. Konsensus elit terhadap prakarsa pembentukan Provinsi Sulbar tampaknya mengalami berbagai lintasan kurun waktu yang panjang sejak awal kemerdekaan pada pemerintahan di kawasan Sulsel (sebelum terbentuk aspirasi pemekaran), dengan segala dinamika sosial politiknya. Tetapi, dimasa reformasi terutama saat memasuki kristalisasi aspirasi pemekaran ini, mampu berjalan secara damai atau setidaknya tidak harus terjadi jatuh korban jiwa atau kekerasan fisik massa. Keterlibatan intensif kalangan akademisi dari Universitas Sulbar, memperkuat suasana kondusif jalan damai itu. Dukungan yang kondusif ini ditandai dengan usaha untuk menjelaskan rasionalitas terkait pemekaran daerah dengan berusaha menjauhkan kesan terlampau menonjolkan persoalan etnisitas atau sekedar kepentingan memperebutkan jabatan publik tertentu.

Originalitas prakarsa pemekaran dalam konteks konsensus elit tentu tidak terlepas dari peranan kelembagaan partai yang berhasil dijangkau. Jangkauan aspirasi pemekaran melalui jalur kelembagaan partai, terutama dengan mengingat konstelasi politik parlemen dan eksekutif di tingkat nasional. Sehingga, prakarsa elit lokal juga harus memperhitungkan prioritas perhatian yang dikembangkan oleh partai dalam mengajukan tuntutan pemekaran daerah di tempat lain, baik di tataran provinsi atau kabupaten/kota yang ingin dibentuk nantinya. Perhitungan atas orientasi partai terhadap masalah pemekaran daerah secara keseluruhan dapat menjadi hal yang menentukan atas berhasil atau gagalnya prakarsa elit lokal untuk mendorong pemekaran daerah yang diinginkannya.

B. Langkah-Langkah Politik yang Ditempuh

1. Membangun Solidaritas Lintas Kelompok

Merujuk pada catatan sejarah, terbengkalainya Sulawesi Selatan, khususnya wilayah barat, tidak terlepas dari akibat pemberontakan Kahar Muzakkar. Ketidakpuasan terhadap meluasnya aristokrasi di pemerintahan, melalui dominannya keturunan bangsawan menduduki jabatan publik setempat, serta pemetaan daerah di masa awal kemerdekaan, mendorong meluasnya aksi pemberontakan itu. Tercatat, gerilyawan Sulawesi Selatan,

menuntut pengakuan atas sumbangan mereka dalam revolusi kemerdekaan melawan penjajah Belanda. Kahar Muzakkar, sebagai perwira paling senior dari Sulawesi Selatan saat itu, menuntut pengakuan atas hak historisnya menjadi komandan militer di Sulawesi Selatan.¹⁷

Usaha perundingan dalam rangka mengatasi ketidakpuasan yang berakibat pemberontakan ini, sudah dilakukan. Misalnya sejak Desember 1951 dan Maret 1952, Gubernur Sulawesi (saat itu) Sudiro, dengan bantuan seorang tokoh lokal setempat, Salawati Daud, berusaha menemui Kahar Muzakkar di suatu tempat dekat Palopo.¹⁸ Tetapi, usaha perundingan ini menemui kegagalan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi. Usaha yang ditempuh di jalur perundingan mengalami kegagalan, sampai kemudian operasi militer dilakukan untuk menumpas pemberontakan DI/TII, termasuk pemberontakan daerah oleh Kahar Muzakar. Sebenarnya di tengah kuatnya gejolak ketidakpuasan daerah terhadap pusat, seperti halnya pada kasus pemberontakan PRRI, wilayah Sulsel tidak terlibat langsung di dalam gejolak ketidakpuasan daerah terhadap pemerintah pusat tersebut.¹⁹ Bahkan, tercatat beberapa tokoh penting di Sulsel, baik berlatar belakang sipil maupun militer, mengadakan pertemuan setelah pernyataan ultimatum di Padang, yang saat itu adalah Sumatera Barat (Sumbar) sedang dilanda pemberontakan PRRI, memutuskan agar Sulsel mengambil posisi netral dan bahkan menawarkan diri menjadi penengah dalam konflik pusat dengan daerah.²⁰

Ketika pemerintah pusat, melalui TNI melakukan langkah militer untuk menyelesaikan kasus PRRI, di awal tahun 1960 di Sulsel muncul RPI (Republik Persatuan Indonesia), dan Permesta di Minahasa dengan Kahar Muzakkar sebagai Menteri Pertahanan untuk kawasan Indonesia Timur. Tetapi saat itu kekuatan pemberontak di Sulsel telah berada dalam kondisi lemah. Demikian halnya, saat menjelang pemberontakan PKI tahun 1965, militer di bawah Letkol Mohammad Jusuf sebagai Pangdam Hasanuddin dan Letkol Rivai sebagai Gubernur Sulsel dan Tenggara, mampu mengatasi pertentangan ideologis antara kalangan Komunis terhadap anti Komunis. Bahkan, tentara mampu menarik dukungan dari para bangsawan setempat, yaitu dari kalangan Bugis dan Makasar, untuk menduduki jabatan-jabatan penting di pemerintahan

¹⁷Syarifuddin Usman Mhd, *Tragedi Patriot & Pemberontakan Kahar Muzakkar*, Penerbit Narasi, Yogyakarta, 2010, h. 33.

¹⁸ *Ibid.*, h. 34.

¹⁹ Ichlasul Amal, "Dimensi Politik Hubungan Pusat- Daerah Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan", dalam Collin Mac Andrews dan Ichlasul Amal (editor), *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, Raja Grafindo Persada, cetakan keempat, Jakarta, 2003, h. 148,

²⁰ *Ibid.*,

sipil dan militer setempat. Pemberontakan PRRI/Permesta dinilai telah membawa berkah tersendiri bagi Sulsel, karena komponen daerah ini mampu mendukung pemerintah pusat menyelesaikan persoalan ketidakpuasan yang berujung pada pemberontakan elit setempat. Sehingga, muncul kompensasi tertentu bagi Sulsel, tidak hanya berupa dana pembangunan dimasa Orde Baru, tetapi juga kepercayaan mengelola urusan lokal pemerintahannya oleh pusat. Pembangunan pabrik kertas pada tahun 1962, adalah salah satu contohnya.²¹

Kemajuan di Sulsel dalam perkembangan sosial ekonomi ternyata dianggap kurang berjalan merata bagi para tokohnya di Sulbar, terutama di sekitar kawasan Mamuju, Polewali, dan Majene. Kesenjangan ini telah mendorong lahirnya langkah politik elit untuk membangun solidaritas yang bersifat lintas kelompok di daerah Sulbar. Mengawali solidaritas ini, langkah awal melalui penyampaian berbagai pemikiran berbagai tokoh yang terlibat. Hal ini antara lain sebagaimana pemikiran kritis yang disampaikan oleh Baharuddin Lopa, sebagai Bupati pertama di Majene, (kabupaten yang terbentuk setelah pemekaran dari Residen atau Kabupaten Mandar dan Kabupaten Mamuju, serta Kabupaten Polmas). Pemikiran Baharudin Lopa menyoroti kondisi kesenjangan yang tajam pembangunan di kawasan Sulsel Pelajaran atas sejarah pemekaran di tingkat keresidenan dan kabupaten, juga menjadi bahan penting terkait perluasan aspirasi pemekaran daerah. Misalnya, Kabupaten Majene, di tahun 1960-1961, daerah ini dimekarkan yang sebelumnya merupakan satu kabupaten, namanya Kabupaten Mandar. Sebenarnya, pada tahun 1959, Kabupaten Mandar dimekarkan menjadi 3 kabupaten, yaitu: Kabupaten Polmas, Kabupaten Majene, dan Kabupaten Mamuju, dengan Majene sebagai ibukotanya.²² Berbagai sarana prasarana yang telah dirintis oleh para pendahulu yang memimpin di Sulbar, termasuk yang berasal dari masa Orde Baru. saat itu justru banyak ditangani oleh kalangan dari etnis dari Pulau Jawa dan Madura.²³

Kemampuan untuk memformulasikan aspirasi bagi harapan kemajuan setempat melalui pemekaran daerah yang didorong oleh pengembangan solidaritas lintas kelompok sub etnis Mandar, terutama dikalangan Mamuju, Mejene, Mamasa, dan Polewali, sangat berhasil menyatukan berbagai

²¹ Lihat, *Ibid*, h. 150-151.

²² *Ibid*.

²³ Wawancara dengan seorang anggota Partai Golkar mantan ketua DPRD Kabupaten Mamuju, dan sekarang anggota DPRD provinsi Sulbar, Mamuju, 6 Mei 2011.

perbedaan elit lokal. Sehingga, hambatan psikologis politik terkait pemekaran daerah, relatif dapat diatasi tanpa harus diganggu oleh kepentingan-kepentingan partikular lokal di Sulbar.

2. Aksi Massa dan Lobi Politik

Aspirasi pemekaran dan pembentukan daerah baik untuk tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota berawal dari usaha pemisahan secara administratif pemerintahan dari daerah induk. Hal ini dilakukan melalui aksi massa turun ke jalan dalam rangka menyampaikan aspirasi kepada pemerintah Sulsel. Dengan keterlibatan para tokoh pemrakarsa dan massa pendukungnya, mereka mencoba meyakinkan pemerintah induk agar memberikan kesempatan bagi lahirnya Provinsi Sulbar. Sedangkan lobi, kepada pemerintah pusat, dilakukan terutama kepada pihak Departemen Dalam Negeri (saat itu), tentang alasan perlunya dilakukan pemekaran daerah. Di tingkat elit pemerintah pusat, baik sejak masa Abdurrahman Wahid (Gus Dur) maupun Megawati Soekarnoputri, juga diusahakan untuk diyakinkan tentang perlunya pembentukan Provinsi Sulbar. Bahkan, kegiatan lobi juga melibatkan jalur beberapa partai yang terlibat di dalamnya, terutama dari unsur inti pengurus PDIP dan Partai Golkar.

Lobi kepada pemerintah pusat, termasuk melalui kelembagaan eksekutif dan DPR RI, pada gilirannya memperoleh tanggapan positif. Pemerintah pusat mengeluarkan Amanat Presiden (Ampres) Nomor: R-26/PU/IX/2004 tanggal 17 September 2004 yang ditujukan kepada Pimpinan DPR dengan menugaskan Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno untuk mewakili Presiden Megawati Soekarnoputri dalam pembahasan RUU tentang Pembentukan Provinsi Sulbar. Pansus DPR yang ditugaskan dengan komposisi Ketua adalah: Ibnu Munzir (FPG), Wakil Ketua: Matt Al Amin Kraying (FPDI P), Syafriansyah (FPPP), dan Susono Yusuf (F KB).²⁴ Sampai 23 September 2004, satu hari setelah Rapat Paripurna DPR RI tentang Pembicaraan Tingkat II Pembahasan RUU Pembentukan Provinsi Sulbar, tercatat sebagai kurun waktu yang panjang dalam perjuangan aspirasi pemekaran daerah ini, yaitu genap selama 2 tahun. Hal ini diawali dengan inisiatif 323 orang anggota DPR yang menyampaikan surat kepada Pimpinan DPR, perihal RUU Usul Inisiatif tentang provinsi dimaksud. Surat itu bertanggal

²⁴ Risalah Resmi Pansus DPR RI, *Ibid.*

3 Februari 2003 dengan nomor surat: RU.02/728/DPR/2003, perihal RUU ini yang akan diajukan kepada Presiden Megawati.

Tercatat, dalam Pembicaraan Tingkat I DPR, Pansus yang ditugaskan mengadakan Rapat Kerja dengan Pemerintah mulai tanggal 18 September 2004. Di samping itu, Pansus melakukan berbagai kegiatan lain, seperti halnya kunjungan kerja ke lapangan antara lain bertemu dengan para Pimpinan DPRD Kabupaten dan Bupati serta tokoh masyarakat se Sulawesi Barat, yang meliputi Kabupaten Mamuju Utara, Kabupaten Mamuju, Kabupaten Mamasa, Kabupaten Polewali Mamasa, dan Kabupaten Majene. Rapat Paripurna DPR memberikan persetujuan secara musyawarah oleh seluruh anggota DPR RI dari seluruh Fraksi yang ada bagi RUU Pembentukan Provinsi Sulbar sebagai Undang-Undang. Fraksi-fraksi ini berjumlah 9 fraksi hasil pemilu 1999, meliputi FPDI P, FPG, FPG, FPPP, FKB, F Reformasi, F TNI/Polri, FPBB, FKKI, FPDU.

Langkah-langkah politik melalui konsensus elit terkait pemekaran sempat mengalami perdebatan dalam soal lokasi yang dipilih menjadi ibukota. Perjuangan pemekaran Provinsi Sulbar sudah didahului oleh kesepakatan pembagian peranan masing-masing. Mamuju yang bersikukuh ingin menjadi ibukota akan menjadi pusat pemerintahan. Majene sebagai kota tua yang pernah ibukota *Afdeling* Mandar diposisikan sebagai kota pendidikan. Sementara itu, Polewali Mandar yang relatif ramai sejak masih tergabung dalam Provinsi Sulsel, dianggap merupakan kota perdagangan. Adapun, Kabupaten Mamasa semula diharapkan sebagai kota pariwisata. Disepakati, Mamuju sebagai ibukota, tetapi tetap dijaga kota Majene sebagai kota pendidikan, untuk pengkaderan "*manusia-manusia malabi*" atau yang berakhlak dan berpendidikan yang baik dan sekaligus menghargai kebudayaan. Persoalan ibukota, sempat terjadi tarik menarik, yang sebagian menganggap Polewali Mandar dianggap layak sebagai ibukota dibanding Mamuju. Mamuju satu-satunya yang masih berstatus kabupaten, belum berstatus sebagai kota otonomi pemerintahan. Tetapi akhirnya, melalui konsensus elit etnis Mandar yang terlibat, Mamuju dipilih sebagai ibukota Sulbar, karena lokasi berada di tengah, sebagai fasilitas Mamuju utara dan selatan.²⁵

Bagi kalangan massa pendukung sebagian elit, kalau Majene tidak disetujui Mamuju sebagai ibukota, maka usul pemekaran pada saat itu dinyatakan gagal diwujudkan. Aksi massa pendukung elit yang menginginkan Mamuju sebagai ibukota, sempat mengancam saat itu dalam kongres etnis

²⁵ Wawancara Redaksi pelaksana Harian *Radar Sulbar*, Mamuju, 2 Mei 2011.

Mandar tahun 2001. Sebenarnya, pada tahun 1994, di era Orde Baru Soeharto terbentuk suatu forum yang disebut Sipa Mandar.²⁶ Secara semantik, Forum Sipa Mandar, dianggap sebagai forum komunikasi yang dibentuk di rantau, yaitu di Makasar, di antara para tokoh etnis Mandar. Sebenarnya, hal-hal yang mendorong para penggagas pemekaran adalah bersifat paguyuban, tetapi dalam perkembangan menjadi suatu yang lebih bersifat luas tujuannya.²⁷ Gema politik kegiatan Forum Sipa Mandar, semakin kuat, melalui aksi demonstrasi massa pendukungnya, dalam rangka mendukung pemekaran daerah.

Dilakukan kesepakatan berupa lkrar untuk berjuang bersama-sama. Di samping itu, juga dicanangkan apa yang disebut sebagai posisi sikap politik etnis Mandar dalam proses pembentukan Provinsi Sulbar. Mengingat, saat itu, tahun 1994, rezim Soeharto sangat kuat, sehingga pembentukan Komisi Sulbar dilakukan secara diam-diam dan baru sebatas diskusi-diskusi. Nantinya, di era reformasi, yaitu ditahun 1999-2002, ada peluang untuk melakukan pemekaran yang sedang terjadi ledakan aspirasi di tingkat nasional. Bagi Sulbar sendiri, Forum Sipa Mandar kemudian membentuk *Komite Aksi Pembentukan (KAP)* Provinsi Sulawesi Barat. Komite ini dibutuhkan karena harus terdapat suatu gerakan politik massa untuk mencapai tujuan pemekaran daerah. Sehingga, proses yang berkembang menjadi terbuka, karena dianggap sudah di *back up* oleh aspek hukum dan yuridis. Selanjutnya, KAP Sulbar mempersiapkan langkah-langkah strategis untuk mencapai tujuan Forum Sipa Mandar. Mereka melakukan studi komprehensif sebagai usaha perjuangan yang dianggap penting untuk dilakukan. Hal lain, adalah dilakukannya sosialisasi di tiga kabupaten (baru tiga kabupaten, saat itu), yaitu: Mamuju, Majene, dan Polmas. Dibentuklah suatu Kelompok Kerja (Pokja) di setiap kabupaten. Di Kabupaten Mamuju, pokja diketuai almarhum Drs. H. Muhammad Djafar, di Majene, diketuai Ruhul Thahir dan di Polmas diketuai oleh Syafii Muthalib.²⁸

Kuatnya harapan untuk perbaikan keadaan yang memperkuat konsensus di kalangan elit etnis Mandar, terutama berkaitan dengan kondisi

²⁶ Forum ini bersifat multi tafsir, tetapi dianggap tidak masalah, karena para penggagas pemekaran memang menginginkan demikian. Forum itu dianggap sebagai arti harus saling memperkuat satu sama lain unsur-unsur pendukung elit pemrakarsa pembentukan Provinsi Sulbar.

²⁷ Terdapat keinginan agar etnis Mandar lebih diperhatikan sebagai entitas pemerintahan, dan nantinya forum ini melahirkan Naskah Tamajagatiga yang menggugah semangat, karena para pemrakarsa menganggapnya sebagai naskah yang bersifat historis dalam perjuangan pemekaran

²⁸ Wawancara dengan seorang akademisi Univ. Sulbar, Majene, 5 Mei 2011.

kesejahteraan masyarakat Sulbar yang masih memperhatikan. Sulbar dalam kurun waktu lama mengalami ketertinggalan dalam perkembangan dibandingkan daerah lain. Ekonomi tidak berjalan baik, sementara PP sebagai turunan dari UU No. 22 Tahun 1999, untuk pemekaran dicatat terdapat penilaian dan diberikan skor. Kalau melihat kondisi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Sulbar justru dapat dianggap tidak memungkinkan untuk dilakukan proses pemekaran dan berdiri sendiri sebagai suatu Provinsi otonom. Kondisi PAD ketiga Kabupaten saat itu, yaitu Majene, Mamuju, dan Polmas sangat rendah. Tetapi kalangan elit pemrakarsa sudah bertekad bulat untuk pemekaran daerah, dan bahkan kalau perlu sampai harus menduduki kantor Gubernur Sulsel. Hal ini penting, karena Pemerintah Sulsel cukup resisten menghalangi Sulbar untuk memisahkan diri. Muncul kekhawatiran kalau terjadi proses pemekaran yang melahirkan provinsi Sulbar, akan mendorong pemekaran berlanjut. Kawasan Sulbar memiliki aset tambang yang berada di wilayah Sulsel saat itu, antara lain perusahaan Inco, yang akan mengalami masalah penguasaan dan pemanfaatan hasilnya. Disamping itu, disebutkan adanya kekhawatiran para tokoh masyarakat di kawasan pedalaman, atau Liuray, bahwa pemekaran wilayah akan dapat merembet sampai ke daerah Luwu, Bone, dan sebagainya.²⁹

Walaupun pemrakarsa menempatkan diri sebagai anak dari Sulsel., dari kalangan pusat dan unsur tertentu provinsi induk sempat emosi untuk memasukkan elit pemrakarsa dimasukan ke penjara dan dianggap makar. Padahal, dari analisis dari pihak yang pro pemekaran, pembentukan Sulbar akan menciptakan pertumbuhan ekonomi yang meningkat, terutama dalam perolehan sumber-sumber PAD. Analisis ini memicu pemikiran lanjutan bahwa yang terpenting adalah dilakukan pemekaran terlebih dahulu, persoalan berapa PAD nantinya akan ditingkatkan, menjadi pekerjaan rumah lain yang harus dijalankan nantinya.³⁰

Dengan demikian diharapkan muncul persepsi bahwa pemekaran bukan sekedar untuk memenuhi kepentingan elit semata. Masyarakat diharapkan sepenuhnya mendukung. Apalagi saat itu, masyarakat Sulbar sendiri merasa "tidak merdeka" sebelum dimekarkan bagian dari Republik. Rentang kendali dari ibukota Sulsel, yaitu Makassar, menuju wilayah perbatasan Sulbar, luar biasa terlalu jauh. Gubernur Sulsel datang ke Sulbar hanya sekali

²⁹ Wawancara Redaksi Pelaksana *Radar Sulbar*, Mamuju, 2 Mei 2011.

³⁰ Wawancara akademisi Universitas Sulbar, Majene 5 Mei 2011.

5 tahun, yaitu waktu melantik bupati. Apalagi, bagi seorang Presiden RI untuk melihat langsung Sulbar.”³¹

Alasan pemekaran yang kuat dalam konteks domain publik, terutama untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat setempat, masih secara fanatik dipegang oleh para elit pemrakarsa. Hal ini menyebabkan mereka membantah keras saat disebut secara negatif tentang pemekaran hanya menjadi ajang kepentingan dikalangan elit. Bahkan, beberapa di antaranya justru merasakan “cukup puas” melihat dampak pemekaran bagi perkembangan daerahnya, walaupun elit pemrakarsa pemekaran itu sendiri mengaku dirinya secara material tidak memperoleh apapun. Hanya saja prinsip “*bumi di pijak, langit dijunjung*”, tampaknya menjadi pegangan utama bagi setiap pendatang yang menjalani kehidupan di provinsi Sulbar. Hal ini dijadikan komitmen agar iklim keragaman dan perdamaian antar komunitas di lingkungan masyarakat, tetap dapat dijaga.

C. Implikasi Awal Pemekaran Daerah

Satu hal yang luput dipertimbangkan oleh konsensus elit saat pemekaran daerah sudah diwujudkan, adalah perhitungan *resources* penggerak birokrasi pemerintahan setempat. Kasus Sulbar menunjukkan, pada periode 5 tahun pertama setelah pemekaran, terdapat persoalan akut keterbatasan sumber daya manusia (SDM). Pengisian pejabat di pemerintahan, hanya sekedar untuk memenuhi kecukupan standar seadanya untuk operasional daerah otonomi. Saat awal penataan formasi pegawai mempunyai kesan, bahwa orang-orang dari Sulsel enggan untuk ditempatkan di Sulbar. Ini disebabkan stigma seolah-olah Sulbar dianggap sebagai daerah buangan, sehingga, di awal pembentukannya Provinsi Sulbar berusaha melakukan perekrutan terhadap mereka yang dianggap memiliki potensi. Rekrutmen semacam ini terutama dilakukan terhadap para guru, yang diusahakan untuk masuk pemerintahan dan mengisi jabatan-jabatan birokrasi.

Tidak hanya partai-partai besar, seperti Partai Golkar dan PDI Perjuangan, tetapi juga beberapa partai kecil memperoleh keuntungan dengan adanya kebijakan pemekaran. Keuntungan ini terkait dengan implikasi pemetaan kembali daerah pemilihan (*gerrymandering*) yang berakibat

³¹ Wawancara dengan Kepala Dinas Pendidikan nasional, yang juga sebelumnya pernah berperan menjadi salah satu tokoh pemrakarsa pembentukan Provinsi Sulbar dan sempat sebagai Ketua KPU Prov. Sulbar, Mamuju 5 Mei 2011.

berubahnya batas-batas dibandingkan sebelum pemekaran, meskipun secara keseluruhan Partai Golkar mampu memperoleh keunggulan dalam penghitungan suara dan kursi dari pemilu 2004.³² Pemetaan dapil yang harus disesuaikan dengan pembagian administrasi pemerintahan hasil kebijakan pemekaran daerah, menjadi problematik tersendiri. Di Provinsi Sulbar, seseorang yang tidak masuk daftar calon pun bisa memperoleh kursi di DPRD, karena dirinya dicalonkan oleh partai bersangkutan.

Di masa awal pemekaran daerah, elit politik di DPRD cenderung diisi oleh banyak politisi yang belum matang dan sempat melakukan berusaha memakzulkan Gubernur, dengan alasan terkait kasus hukum pemilukada.³³ Ketidakharmonisan elit pemerintahan di awal hasil pemekaran, coba dibenahi dalam rangka menghasilkan sinergi pemerintahan setempat, terutama dalam konteks hubungan antara eksekutif dan DPRD. Melalui konsep kemitraan, DPRD berusaha memberikan pemahaman kepada masyarakat bahwa antara DPRD dan Gubernur adalah satu bangunan pemerintahan, dengan pembagian kewenangan masing-masing di legislatif dan eksekutif. Sehingga, dianggap bahwa kalau Gubernur gagal, maka berarti DPRD juga gagal, karena DPRD berbeda dengan DPR RI.³⁴ DPRD lebih dianggap sebagai bagian dari pemerintahan daerah dalam arti luas, dan berada di satu atap bersama eksekutif dalam sistem politik lokal. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Pasal 3 ayat (1) yang menegaskan: "pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) adalah pemerintahan daerah provinsi dan DPRD provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintahan daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota." Konstruksi politik hubungan eksekutif terhadap legislatif ini, dianggap perlu dalam rangka berjalannya agenda pembangunan di daerah tersebut. Sehingga, periode awal pemekaran disibukkan dengan proses konsolidasi politik pemerintahan.

Pada saat konsolidasi pemerintahan pasca pemekaran daerah, instansi dinas-dinas yang memiliki alokasi anggaran dekosentrasi, seperti halnya DAU, DAK, dan sejenisnya, lebih prioritas untuk dihabiskan belanjanya. Sehingga, APBD sampai tanggal 31 Desember tidak habis penggunaannya, dan menjadi SILPA lagi. Dinas-dinas terkesan mengurus yang Rp 100 miliar dari pusat dihabiskan, baru sesudah itu APBD yang hanya Rp 10-15 miliar.

³² Wawancara Ketua KPU Provinsi Sulbar, dan Ketua DPRD, Mamuju, 3 dan 4 Mei 2011.

³³ Wawancara Ketua DPRD Provinsi Sulbar, Mamuju, 4 Mei 2011.

³⁴ Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Sulbar, Mamuju, 4 Mei 2011.

APBD Sulbar dalam 1 tahun sekitar 50-80 miliar, tidak terpakai.³⁵ Dinas-dinas terlalu terlena dengan pengelolaan dana-dana dari pusat.

Kualifikasi penyerapan anggaran secara maksimal dalam pembiayaan kegiatan aparat dan pembangunan, tampaknya menjadi prioritas pemerintahan pasca pemekaran. Sebaliknya, kualifikasi nilai-nilai *good governance* tampaknya belum menjadi prioritas yang menentukan. Provinsi Sulbar memang masih mengidap persoalan terkait belanja aparat yang lebih tinggi terkait APBD nya dibandingkan belanja pembangunan di daerah setempat. Ini membuat anggapan tentang pemekaran daerah menjadi beban anggaran pusat, belum dijawab secara maksimal terhadap pemenuhan janji kesejahteraan rakyat setempat. Padahal, kasus menuju defisit atau bahkan kebangkrutan yang dialami kabupaten tertentu³⁶ sebagai akibat pemekaran dapat diarahkan secara tidak pas pada kasus pemekaran daerah secara umum di Indonesia, termasuk pada kasus Sulbar.

Persoalan pelayanan publik dikalangan birokrasi menjadi berat karena penyerapan dan pengangkatan PNS selalu menjadi kebutuhan yang diajukan oleh aparat, termasuk bagi para elit calon kepala daerah yang akan bersaing dalam pemilukada. Hal ini justru digunakan untuk membangun popularitas publik guna menarik gerbong birokrasi yang justru menjadi ajang perebutan pengaruh politik di antara para elit yang bersaing dalam pemilukada. Hal ini justru terjadi saat kesatuan tanggung jawab dari aparat yang biasanya banyak terikat pada loyalitas secara personal dalam menjalankan tugasnya, terutama pada tataran jabatan kunci birokrasi, seperti halnya Sekretaris Daerah (Sekda), dan kepala-kepala dinas.

Peran politik elit yang penuh idealisme di awal pemekaran wilayah, sukar berjalan secara konsisten pada saat pengembangan kawasan sudah diagendakan. Akibatnya, tokoh-tokoh pemrakarsa pemekaran justru dapat diabaikan perannya saat kue pembangunan justru mulai dibagi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam lingkaran kekuasaan. Sebaliknya, pemekaran daerah yaitu melalui terbentuknya Provinsi Sulbar, justru membuka peluang elit dari luar pemrakarsa pemekaran memburu jabatan publik setempat. Di samping itu, pemda Sulbar dianggap terlalu memanjakan kaum pendatang dan para investor melalui fasilitas berusaha bagi yang ingin menanamkan modalnya di provinsi tersebut.

³⁵ Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Sulbar, Mamuju, 4 Mei 2011.

³⁶ Sebagai perbandingan di Pulau Jawa, tepatnya di Provinsi Jabar, yaitu sebagaimana dialami Kabupaten Tasikmalaya, di Jawa Barat, yang tidak mampu lagi membiayai kegiatan pembangunannya melalui pos anggaran dalam APBD nya.

III. Penutup

A. Kesimpulan

Peran konsensus elit lokal dikalangan etnis Mandar sangat menentukan bagi terjadinya gerakan politik menuju pemekaran daerah, yaitu terbentuknya Provinsi Sulbar. Perspektif teoritis analisa reputasi, kepemilikan jabatan formal kelembagaan, dan posisi dalam pengambilan keputusan, menjadi kombinasi muatan dari peran konsensus elit lokal tersebut. Terdapat dua faktor yang mendasari terjadinya konsensus elit politik ini, *pertama*, meluasnya anggapan ketidakadilan provinsi induk, yaitu Sulsel, terhadap kawasan Sulbar. Beberapa insentif ekonomi dan pendekatan militeristik dalam memadamkan pemberontakan, ternyata tidak menghapus tuntas anggapan curamnya jurang ketidakadilan bagi Sulbar.

Kedua, peluang kebebasan setelah tumbangya regim autoriter Orde Baru, yang diformulasikan pada konteks otonomi seluas-luasnya yang dianut dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kristalisasi aspirasi pemekaran untuk diwujudkan semakin mendapat kemudahan, tanpa harus terjebak kekhawatiran pada penerapan politik stigma terhadap para pemrakarsa yang terlibat. Desakan ini berbarengan dengan ledakan keinginan untuk terjadinya berbagai pemekaran daerah di tempat lain, terutama di tingkat kabupaten/kota tertentu. Peranan partai sangat menentukan dalam memanfaatkan iklim kebebasan yang berkembang, sehingga nantinya menjadi agenda politik di tingkat legislatif yang dibahas bersama eksekutif.

Adapun langkah-langkah politik yang ditempuh dalam rangka menjawab aspirasi pemekaran daerah di atas, adalah sebagai berikut:

Pertama, membangun solidaritas lintas kelompok melalui konsensus elit yang dibangun. Solidaritas lintas kelompok ini sangat penting dalam rangka menjembatani perbedaan yang muncul di antara elit yang ada, seperti halnya saat terjadi debat mengenai lokasi ibukota nantinya yang dipilih.

Kedua, melakukan lobi dalam rangka menyampaikan aspirasi yang diinginkan melalui para politisi kalangan partai yang terlibat dalam pembahasan legislasi di DPR dan Pemerintah. Lobi penting dilakukan, agar substansi pemekaran daerah dapat dipahami secara politik agar segera diagendakan secara resmi di tingkat kelembagaan pengambil keputusan.

Ketiga, di samping manuver kelompok-kelompok inti sebagai turunan dari KAP Sulbar dan Forum Sipa Mandar, juga dilakukan langkah politik berupa aksi turun ke jalan massa pendukung elit pemrakarsa pemekaran. Hal ini dilakukan untuk memperkuat lobi politik yang dilakukan di tingkat elit, agar desakan aspirasi pemekaran daerah semakin memperoleh pijakan kelembagaan lebih kuat dibandingkan sekedar dijalankan terpisah-pisah atau bersifat individual terbatas.

B.Saran

Berdasarkan kesimpulan yang diperoleh dalam pembahasan tulisan ini, kiranya dapat diajukan saran-saran sebagai berikut:

Pertama, perlu dibuat ketentuan yang tegas terkait bentuk partisipasi politik para pemrakarsa pemekaran daerah. Kompleksitas pemekaran daerah, yang terjadi dalam tingkatan pemerintahan apakah provinsi, maupun kabupaten/kota, tampaknya membutuhkan spesifikasi pengaturan lain dalam detail cara-cara yang ditempuh untuk mewujudkan aspirasi dimaksud. Bahkan, kalau perlu, pengaturan terhadap langkah-langkah awal harus ditempuh untuk merumuskan aspirasi pemekaran tersebut. Artinya, pengaturan penyampaian aspirasi pemekaran daerah tidak hanya sebatas mekanisme kelembagaan saja sebagaimana dianut selama ini oleh PP No.. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penggabungan, dan Penghapusan Daerah.

Kedua, pengukuran yang jelas indikator dalam penilaian atas alasan-alasan yang diajukannya proses pemekaran daerah. Rasionalitas indikator pengukuran pemekaran, ini juga mendorong solidaritas lintas kelompok dan elit yang terlibat tidak sekedar memanfaatkan sentimen emosional tertentu..

Ketiga, perlu ditegaskan adanya suatu legislasi di tingkat undang-undang tersendiri yang mengatur secara khusus mengenai pemekaran daerah, penggabungan, maupun penghapusannya. Ini artinya, PP terkait pemekaran daerah dan Undang-Undang pemerintahan daerah harus direvisi kembali secara menyeluruh.

Daftar Pustaka

Buku

- Abdul Malik Gismar, et.al. (Editor), *Reformasi Setengah Matang*, Bandung, Mizan Pustaka Media, 2010,
- Anhar Gonggong, *Abdul Qahar Mudzakkar: dari Patriot Hingga Pemberontak*, Jakarta, Grasindo, 1992.
- Collin Mac Andrews, et.al (editor), *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, Raja Jakarta, Grafindo Persada, cetakan keempat, 2003.
- Mochtar Mas'ood, et.al (editor), *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta, Gajah mada University, 2006.
- Norman K. Denzyn et.al, *Handbook of Qaulitative Research*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009
- Robert Van Niel,, *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Jakarta, Pustaka Jaya, 2009.
- Ronald H. Chilcote,, *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*, Boulder Colorado, Westview Press, 1981.
- Usman Mhd, Syarifuddin, *Tragedi Patriot & Pemberantasan Kahar Muzakar*, penerbit Narasi, Yogyakarta, 2010

Wawancara

- Wawancara Ketua KPU Provinsi Sulbar, Mamuju, 3 Mei 2011.
- Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Sulbar, Mamuju, 4 Mei 2011.
- Wawancara dengan Kepala Dinas Pedidikan nasional yang juga mantan Ketua KPU Prov. Sulbar, Mamuju 5 Mei 2011.
- Wawancara dengan akademisi Universitas Sulbar, Majene 5 Mei 2011.
- Wawancara dengan mantan ketua DPRD Kabupaten Mamuju, dan Anggota DPRD Provinsi Sulbar, Mamuju, 6 Mei 2011.
- Wawancara Redaksi Pelaksana *Radar Sulbar*, Mamuju, 2 Mei 2011.

Jurnal

Jurnal Ilmu Politik No. 21, AIPI dan Pustaka Pelajar, Jakarta, 2010

Majalah/Koran

Mimbar Asdeksi Vol. 4, No. 14, Februari – April 2011.

Kompas, 24 Juni 2011

Dokumen

Pidato Presiden RI Pada Penyampaian Keterangan Pemerintah atas RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2012 beserta Nota Keuangannya, 16 Agustus 2011, Kementerian Sekretariat Negara RI.

Rissalah Resmi Pansus DPR RI tentang Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan keputusan terhadap RUU tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat, 22 September 2004.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penggabungan, dan Penghapusan Daerah.

Makalah

Made Suwandi, "*Dinamika Pemekaran Daerah di Era Reformasi (Dalam Koridor Undang-Undang No. 32 Tahun 2004)*" makalah disampaikan dalam diskusi internal Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 25 April 2011

