



Etnik Identitas dalam Sengketa Wilayah: Telaah Kritis Konflik Kepemilikan Empat Pulau Aceh-Sumatera Utara dalam Perspektif Kebijakan Administrasi Publik

Kartius^{1*}, Rahmadani Yusran²

¹Prodi Administrasi Publik, Universitas Islam Riau, Jl. Kaharuddin Nasution No.113, Mapoyan, Pekanbaru, Riau 28284

²Departmen Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Padang, Jl. Prof.Dr. Hamka Air Tawar Padang, Sumatera Barat 25131

ARTICLE INFO

Article history:

Received 27/07/2025

Revised 24/08/2025

Accepted 28/08/2025

Abstract

The territorial dispute between the provinces of Aceh and North Sumatra over four islands in the Aceh Singkil coastal area is not merely an administrative matter, but also reflects tensions rooted in collective political identity. This study aims to analyze the dynamics of the conflict by employing a theoretical framework of political identity, territorial identity, and symbolic-cultural approaches (Anderson, 1991; Donnan & Wilson, 2021). The research adopts a qualitative-descriptive method with a single case study design, using document analysis, digital media sources, and recent academic literature. The findings indicate that the Acehnese community perceives the four islands as integral to their historical memory, cultural heritage, and collective symbolism of the "Tanah Rencong." In contrast, the central government's technocratic approach, which neglects symbolic and collective memory dimensions, has triggered widespread social resistance. This article underscores the importance of spatial policies that are contextual, deliberative, and sensitive to identity plurality. The study contributes to the development of identity-based public policy analysis and supports conflict resolution strategies that acknowledge the symbolic dimension of territorial governance.

Keywords: *Political Identity, Territorial Governance, local symbolism, Aceh, Public Policy*

Abstrak

Sengketa batas wilayah antara Provinsi Aceh dan Sumatera Utara terkait empat pulau di kawasan perairan Aceh Singkil tidak hanya merupakan persoalan administratif, tetapi juga mencerminkan ketegangan identitas politik kolektif. Penelitian ini bertujuan menganalisis dinamika konflik tersebut dengan menggunakan kerangka teori identitas politik, konsep identitas teritorial, dan pendekatan simbolik-kultural. Studi ini menggunakan metode kualitatif-deskriptif dengan desain studi kasus tunggal, melalui analisis dokumen, media daring, dan literatur ilmiah terkini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat Aceh menganggap keempat pulau tersebut sebagai bagian dari sejarah, budaya, dan simbol kolektif "tanah rencong." Di sisi lain, pendekatan teknokratik pemerintah pusat yang mengabaikan dimensi simbolik dan memori kolektif justru memicu resistensi sosial. Artikel ini menegaskan pentingnya kebijakan wilayah yang kontekstual, deliberatif, dan sensitif terhadap pluralitas identitas. Temuan ini menunjukkan bahwa kebijakan yang bersifat teknokratik tanpa mempertimbangkan simbolisme lokal telah memperpanjang konflik dan menurunkan legitimasi pemerintah. Oleh karena itu, diperlukan desain kebijakan wilayah berbasis konsultasi

publik yang deliberatif, serta penguatan mekanisme partisipatif dalam tata kelola administrasi perbatasan. Temuan ini berkontribusi dalam pengembangan studi kebijakan publik berbasis identitas dan mendorong resolusi konflik yang mengakui dimensi simbolik dalam tata kelola wilayah.

Kata Kunci: Identitas Politik, Penataan Wilayah, Simbolisme lokal, Aceh, Kebijakan Publik

*Penulis Korespondensi
E-mail : kartius@soc.uir.ac.id

PENDAHULUAN

Sengketa batas wilayah antara Provinsi Aceh dan Sumatera Utara terkait kepemilikan empat pulau-Pulau Mangkir Besar, Mangkir Kecil, Lipan, dan Panjang-merupakan salah satu contoh kontemporer dari konflik administratif yang sarat akan dimensi identitas politik kolektif. Permasalahan ini, meskipun tampak sebagai ketidaksepakatan administratif mengenai batas kewenangan daerah, pada kenyataannya mengandung makna simbolik, historis, dan politik yang signifikan, khususnya bagi masyarakat Aceh yang merasa identitas teritorialnya terancam (Tempo.co, 2023; Kompas.id, 2023).

Konflik ini mengemuka setelah terbitnya dokumen resmi yang menyatakan bahwa keempat pulau tersebut termasuk dalam wilayah administratif Kabupaten Tapanuli Tengah, Sumatera Utara. Padahal, masyarakat Aceh sejak lama menganggap pulau-pulau itu sebagai bagian integral dari wilayah adat dan sejarahnya. Hal ini memicu gelombang protes, demonstrasi, dan polemik di ruang publik. Peristiwa ini menegaskan bahwa batas wilayah tidak sekadar garis di peta, melainkan juga representasi simbolik dari eksistensi kolektif suatu komunitas (Bahfen & Nurrahmi, 2018).

Lebih jauh, konflik ini membuka ruang refleksi mengenai bagaimana negara merespons klaim identitas yang berasal dari masyarakat lokal. Ketika keputusan administratif diambil secara sepihak tanpa dialog yang inklusif, masyarakat akan merasa identitasnya

diabaikan, sehingga berpotensi melahirkan tekanan kolektif terhadap otoritas negara. Hal ini memperkuat argumen Smith (1985) bahwa variabel identitas politik harus menjadi pertimbangan utama dalam penataan wilayah.

Penolakan Aceh terhadap hasil klarifikasi batas oleh Kementerian Dalam Negeri mencerminkan benturan antara pendekatan teknokratik pemerintah dan aspirasi lokal. Di satu sisi, pemerintah berpegang pada dokumen legal-formal; di sisi lain, masyarakat Aceh menekankan narasi historis dan kesadaran identitas yang telah melekat jauh sebelum masa otonomi daerah. Kesenjangan antara dokumen negara dan ingatan kolektif komunitas inilah yang menjadi sumber utama konflik dan menyulitkan penyelesaiannya melalui jalur administratif semata (Scott, 1998).

Berdasarkan dinamika tersebut, artikel ini berangkat dari premis bahwa persoalan empat pulau tidak dapat dipahami secara teknis-administratif semata. Konflik ini perlu dianalisis dalam kerangka yang lebih luas, yaitu bagaimana identitas politik kolektif terbentuk dan mendorong munculnya klaim atas wilayah. Oleh karena itu, pendekatan kebijakan yang peka terhadap politik identitas menjadi krusial untuk mencegah fragmentasi wilayah dan mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap negara (Aspinall, 2009).

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis konflik kepemilikan empat pulau antara Aceh dan Sumatera Utara dengan menekankan pada

variabel "rasa identitas politik kolektif" sebagaimana dikembangkan oleh Smith (1985). Pendekatan ini digunakan untuk menelaah bagaimana konstruksi identitas, narasi sejarah, dan rasa keterwakilan berperan dalam konflik batas wilayah di Indonesia. Diharapkan, studi ini dapat memperkaya wacana akademik mengenai kebijakan penataan wilayah yang inklusif, adil, dan responsif terhadap keragaman identitas masyarakat.

Sengketa batas wilayah antara Provinsi Aceh dan Sumatera Utara terkait kepemilikan empat pulau-Pulau Mangkir Besar, Mangkir Kecil, Lipan, dan Panjang-merupakan salah satu contoh kontemporer dari konflik administratif yang sarat akan dimensi identitas politik kolektif. Permasalahan ini, meskipun tampak sebagai ketidaksepakatan administratif mengenai batas kewenangan daerah, pada kenyataannya mengandung makna simbolik, historis, dan politik yang signifikan, khususnya bagi masyarakat Aceh yang merasa identitas teritorialnya terancam.

Konflik ini mengemuka setelah terbitnya dokumen resmi yang menyatakan bahwa keempat pulau tersebut termasuk dalam wilayah administratif Kabupaten Tapanuli Tengah, Sumatera Utara. Padahal, masyarakat Aceh sejak lama menganggap pulau-pulau itu sebagai bagian integral dari wilayah adat dan sejarahnya. Hal ini memicu gelombang protes, demonstrasi, dan polemik di ruang publik. Peristiwa ini menegaskan bahwa batas wilayah tidak sekadar garis di peta, melainkan juga representasi simbolik dari eksistensi kolektif suatu komunitas.

Lebih jauh, konflik ini membuka ruang refleksi mengenai bagaimana negara merespons klaim identitas yang berasal dari masyarakat lokal. Ketika keputusan administratif diambil secara

sepihak tanpa dialog yang inklusif, masyarakat akan merasa identitasnya diabaikan, sehingga berpotensi melahirkan tekanan kolektif terhadap otoritas negara. Hal ini memperkuat argumen Smith (1985) bahwa variabel identitas politik harus menjadi pertimbangan utama dalam penataan wilayah.

Penolakan Aceh terhadap hasil klarifikasi batas oleh Kementerian Dalam Negeri mencerminkan benturan antara pendekatan teknokratik pemerintah dan aspirasi lokal. Di satu sisi, pemerintah berpegang pada dokumen legal-formal; di sisi lain, masyarakat Aceh menekankan narasi historis dan kesadaran identitas yang telah melekat jauh sebelum masa otonomi daerah. Kesenjangan antara dokumen negara dan ingatan kolektif komunitas inilah yang menjadi sumber utama konflik dan menyulitkan penyelesaiannya melalui jalur administratif semata.

Berdasarkan dinamika tersebut, artikel ini berangkat dari premis bahwa persoalan empat pulau tidak dapat dipahami secara teknis-administratif semata. Konflik ini perlu dianalisis dalam kerangka yang lebih luas, yaitu bagaimana identitas politik kolektif terbentuk dan mendorong munculnya klaim atas wilayah. Oleh karena itu, pendekatan kebijakan yang peka terhadap politik identitas menjadi krusial untuk mencegah fragmentasi wilayah dan mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap negara.

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis konflik kepemilikan empat pulau antara Aceh dan Sumatera Utara dengan menekankan pada variabel "rasa identitas politik kolektif" sebagaimana dikembangkan oleh Smith (1985). Pendekatan ini digunakan untuk menelaah bagaimana konstruksi identitas, narasi sejarah, dan rasa keterwakilan berperan dalam

konflik batas wilayah di Indonesia. Diharapkan, studi ini dapat memperkaya wacana akademik mengenai kebijakan penataan wilayah yang inklusif, adil, dan responsif terhadap keragaman identitas masyarakat.

Selain memperkaya wacana tentang politik identitas, artikel ini juga menegaskan kontribusinya pada studi administrasi negara dengan menunjukkan bagaimana praktik kebijakan administratif di Indonesia masih menghadapi tantangan dalam mengakomodasi pluralitas identitas. Dengan demikian, penelitian ini relevan bagi pengembangan teori dan praktik administrasi publik, khususnya dalam konteks penataan wilayah.

Tinjauan Teoritis: Identitas Politik dan Penataan Wilayah

Penataan batas wilayah administratif bukan semata-mata soal teknis spasial atau dokumen legal. Dalam studi kebijakan publik dan tata pemerintahan, isu ini dipahami sebagai persoalan multidimensi yang mencakup aspek sosial, politik, budaya, dan simbolik. Salah satu pendekatan teoretis yang relevan adalah model Smith (1985), yang menyoroti tiga variabel utama dalam penataan wilayah: (1) pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, (2) rasa identitas politik, dan (3) efisiensi pelayanan publik.

Variabel pertama, pola spasial sosial-ekonomi, mencakup jaringan permukiman, mobilitas masyarakat, jalur ekonomi tradisional, dan interaksi lintas komunitas. Penetapan batas wilayah yang tidak merefleksikan realitas ini dapat mengganggu kohesi sosial dan konektivitas ekonomi. Oleh karena itu, pemetaan sosial menjadi prasyarat penting bagi kebijakan yang adaptif dan berdaya guna.

Variabel kedua, rasa identitas politik, menjadi titik berat dalam studi ini. Identitas politik terbentuk dari sejarah bersama, bahasa, agama, simbol budaya, serta memori kolektif suatu komunitas terhadap ruang yang mereka huni. Smith menekankan bahwa bila komunitas memiliki rasa keterikatan yang kuat terhadap suatu wilayah, maka upaya pemisahan atau relokasi administratif tanpa konsultasi akan memicu reaksi perlawanan sosial dan politik.

Variabel ketiga, efisiensi pelayanan publik, berkaitan dengan kemampuan pemerintah dalam menyelenggarakan layanan dasar secara optimal. Ketika batas wilayah tidak sesuai dengan kondisi geografis atau demografis, maka distribusi layanan bisa timpang dan birokrasi menjadi tidak efektif.

Ketiga variabel ini saling berkelindan, dan ketidakseimbangan salah satunya dapat memicu konflik. Dalam konteks Aceh, variabel identitas politik menjadi dominan karena sejarah panjang marginalisasi, status otonomi khusus, serta pengalaman konflik dan perdamaian yang membentuk memori kolektif masyarakat.

Dalam literatur kontemporer, konsep identitas teritorial (Paasi, 1996) memperluas pemahaman bahwa wilayah tidak sekadar entitas geografis, melainkan juga ruang simbolik dan politik. Dalam hal ini, batas wilayah administratif dapat dipahami sebagai garis yang tidak hanya memisahkan otoritas, tetapi juga menyatukan narasi kolektif. Bila garis tersebut ditarik tanpa memperhatikan konstruksi makna lokal, maka konflik menjadi keniscayaan.

Konsep "imagined communities" dari Anderson (1991) juga menjadi penting, karena menunjukkan bahwa komunitas politik dibentuk melalui narasi bersama yang

dibayangkan. Wilayah, dalam kerangka ini, adalah bagian dari imajinasi kolektif yang dilegitimasi melalui simbol, bahasa, dan sejarah. Artinya, kebijakan wilayah tidak bisa dilepaskan dari proses kultural dan afektif yang membentuk rasa memiliki terhadap ruang.

Studi ini juga mengambil pelajaran dari Scott (1998), yang mengkritik logika "high modernism" dalam perencanaan negara. Pendekatan teknokratik yang mengabaikan pengetahuan lokal dan simbolisme komunitas justru menciptakan resistensi. Dalam konteks Indonesia yang sangat plural dan berlapis secara identitas, kebijakan yang tidak peka terhadap simbol dan sejarah lokal cenderung gagal diimplementasikan secara damai dan berkelanjutan.

Dengan mengintegrasikan teori dari Smith (1985), Paasi (1996), Anderson (1991), dan Scott (1998), serta memperkuatnya dengan studi mutakhir seperti Donnan & Wilson (2021), Daniels & Sanjaume-Calvet (2024), dan Storey (2024), studi ini membangun kerangka analisis yang menempatkan identitas politik sebagai variabel sentral dalam memahami sengketa wilayah. Ini memberikan dasar untuk menilai bahwa penataan batas wilayah tidak cukup hanya legal-formal, tetapi harus menyentuh aspek kultural dan simbolik yang hidup dalam masyarakat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif dengan desain studi kasus tunggal untuk mendalami konflik batas wilayah antara Aceh dan Sumatera Utara atas empat pulau di Aceh Singkil. Data diperoleh dari dokumen resmi (UU No. 11/2006, peta, keputusan Kemendagri), arsip media

(Kompas, Tempo), serta literatur ilmiah dan laporan NGO.

Kerangka analisis mengacu pada teori identitas politik Smith (1985), dilengkapi konsep identitas teritorial dari Paasi (1996), komunitas terbayang dari Anderson (1991), dan kritik teknokrasi negara dari Scott (1998). Untuk memperkuat dimensi kontemporer, pendekatan ini juga mempertimbangkan dinamika legitimasi spasial (Daniels & Sanjaume-Calvet, 2024), simbolisme perbatasan (Donnan & Wilson, 2021), serta konstruksi ruang sebagai klaim kuasa (Storey, 2024). Analisis dilakukan melalui koding tematik, kategorisasi, dan interpretasi kontekstual.

Untuk menjaga validitas, penelitian ini menggunakan triangulasi sumber dengan membandingkan data dari dokumen resmi, pemberitaan media, dan literatur akademik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Identitas Politik Kolektif sebagai Sumber Legitimasi Klaim Wilayah

Temuan utama dari studi ini menunjukkan bahwa klaim masyarakat Aceh terhadap empat pulau yang disengketakan tidak sekadar bersifat administratif atau geografis, melainkan merupakan refleksi dari konstruksi identitas politik kolektif yang telah mengakar. Bagi masyarakat Aceh, pulau-pulau tersebut merupakan bagian integral dari narasi sejarah dan ruang simbolik yang selama ini membentuk rasa keberadaan mereka sebagai komunitas yang otonom secara kultural dan historis. Hal ini terlihat dari narasi masyarakat yang merujuk pada situs pemakaman ulama, jalur ekonomi nelayan, dan penggunaan istilah simbolik seperti "tanah rencong" untuk mengartikulasikan

keterikatan terhadap wilayah tersebut.

Wilayah, dalam hal ini, bukanlah ruang netral atau kosong secara makna. Sebagaimana dinyatakan oleh Paasi (1996), dan diperkuat oleh Storey (2024), wilayah merupakan produk dari proses sosial dan simbolik yang kompleks, yang di dalamnya tertanam relasi kuasa, identitas, dan memori kolektif. Pulau-pulau tersebut, bagi masyarakat Aceh, telah melewati proses *semiosis teritorial*: dari sekadar ruang fisik menjadi bagian dari identitas komunitas yang dikonstruksi secara turun-temurun.

Konsep ini juga selaras dengan gagasan Delatolla (2021) tentang wilayah sebagai ruang politik subnasional, di mana komunitas-komunitas etnokultural menggunakan klaim teritorial sebagai bentuk artikulasi terhadap struktur negara yang dianggap gagal memberikan pengakuan penuh terhadap keberadaan dan aspirasi mereka. Dalam konteks Aceh, yang memiliki sejarah panjang resistensi dan otonomi, klaim terhadap empat pulau ini adalah lanjutan dari narasi eksistensial yang menegaskan kembali batas-batas identitas dan kedaulatan simbolik.

Dengan demikian, konflik wilayah ini tidak bisa dipisahkan dari proses historisasi ruang yang dilakukan masyarakat secara kolektif. Seperti dikemukakan Anderson (1991) dalam konsep *imagined communities*, wilayah menjadi artefak yang diimajinasikan sebagai milik bersama melalui narasi dan simbol. Maka ketika negara mencoba memisahkan ruang tersebut dari komunitasnya melalui pendekatan teknokratik yang mengabaikan aspek simbolik, yang muncul bukan sekadar konflik administratif, melainkan perlawanan eksistensial terhadap apa

yang dipersepsikan sebagai bentuk penghapusan identitas.

Karena itu, klaim masyarakat Aceh terhadap empat pulau tersebut patut dilihat sebagai bentuk legitimasi simbolik yang kuat. Ini bukan sekadar gugatan atas batas, tetapi pernyataan politik yang bersumber dari logika identitas: siapa kami, dari mana kami berasal, dan ruang apa yang menjadi bagian dari keberadaan kami. Oleh karena itu, pendekatan legal-formal yang mengabaikan akar simbolik ini berpotensi memperluas eskalasi konflik dan merusak kepercayaan antara negara dan masyarakat lokal.

Fenomena serupa juga terjadi pada kasus sengketa wilayah Maluku-Maluku Utara serta perbatasan Kalimantan-Malaysia, di mana konflik administratif diperparah oleh pengabaian identitas lokal (Kalalo et al., 2018; Maiwan, 2019). Perbandingan ini menunjukkan bahwa kasus Aceh bukanlah anomali, melainkan bagian dari pola umum problematika administrasi publik di Indonesia.

Simbolisme Lokal dan Mobilisasi Sosial

Simbolisme memainkan peran kunci dalam proses artikulasi klaim terhadap ruang. Dalam kasus empat pulau sengketa antara Aceh dan Sumatera Utara, simbol-simbol lokal digunakan sebagai alat legitimasi moral dan historis untuk memperkuat narasi kepemilikan. Bahasa, istilah adat, serta benda dan situs budaya seperti mushalla nelayan, makam ulama, atau jalur ekonomi tradisional tidak hanya menjadi bukti eksistensi sosial, tetapi juga dijadikan sebagai inskripsi simbolik atas wilayah yang diklaim (Storey, 2024).

Mobilisasi sosial yang terjadi dalam bentuk demonstrasi, petisi daring, dan kampanye media sosial menunjukkan bahwa masyarakat

Aceh tidak hanya berperan sebagai pihak yang menuntut secara administratif, tetapi juga mengartikulasikan identitas mereka melalui aksi kolektif yang berbasis pada simbolisme. Ini sejalan dengan temuan Bahfen & Nurrahmi (2018), yang menunjukkan bagaimana media lokal Aceh, seperti Serambi Indonesia, memainkan peran penting dalam membingkai konflik dengan pendekatan yang menekankan identitas dan solidaritas lokal.

Simbol dalam konteks ini berfungsi bukan hanya sebagai ornamen budaya, tetapi sebagai modal simbolik yang digunakan secara strategis dalam wacana politik lokal (Delatolla, 2021). Simbol-simbol seperti “tanah rencong” atau “wilayah syuhada” menciptakan resonansi afektif yang kuat di kalangan masyarakat dan memicu keterlibatan emosional dalam memperjuangkan klaim. Hal ini menjadi penting karena dalam konflik kontemporer, terutama yang berbasis identitas, legitimasi tidak lagi dibangun secara eksklusif melalui dokumen formal, tetapi melalui narasi dan simbol yang mampu menggugah rasa memiliki (Macaulay, 2022).

Selain itu, simbolisme juga menjadi alat untuk memperluas basis dukungan. Dalam konteks ini, strategi yang digunakan masyarakat Aceh dapat dibaca sebagai bentuk framing politik, di mana ruang yang disengketakan tidak ditampilkan sebagai ruang kosong, melainkan sebagai bagian dari sejarah perjuangan dan warisan spiritual komunitas. Simbol digunakan untuk mengkonstruksi wilayah sebagai bagian dari “ruang suci kolektif” yang tidak dapat dialienasi oleh kebijakan administratif belaka.

Dalam kerangka ini, mobilisasi sosial tidak berdiri sendiri, tetapi bertumpu pada produksi makna yang

berulang melalui media, forum adat, pernyataan tokoh masyarakat, dan ekspresi budaya lainnya. Framing tersebut menciptakan efek penguatan narasi yang menantang dominasi logika teknokratis negara. Di titik ini, mobilisasi menjadi tidak hanya sebuah tindakan politik, tetapi juga ekspresi dari ketegangan antara simbolisme lokal dan kebijakan negara yang gagal mengafirmasi realitas identitas.

Dengan demikian, konflik ini memperlihatkan bahwa dalam masyarakat pascakolonial yang majemuk seperti Indonesia, simbolisme bukan sekadar pelengkap, melainkan pusat dari logika klaim teritorial. Kegagalan negara untuk memahami dan mengintegrasikan logika simbolik ini hanya akan memperlebar jurang antara negara dan warga, serta memperpanjang siklus ketidakpercayaan.

Ketimpangan Representasi dalam Proses Administratif

Salah satu akar utama dari konflik empat pulau ini adalah ketimpangan representasi dalam proses administratif penetapan batas wilayah. Negara, melalui Kementerian Dalam Negeri, mengandalkan pendekatan teknokratik yang bersifat legal-formal dan berbasis dokumen historis, peta geospasial, serta statistik administratif. Di sisi lain, masyarakat Aceh mendasarkan klaim mereka pada narasi sejarah lisan, simbolisme lokal, dan memori kolektif. Ketimpangan ini memperlihatkan bahwa negara cenderung mengutamakan rasionalitas birokrasi, sementara komunitas lokal mengedepankan rasionalitas kultural (Storey, 2024).

Hal ini mencerminkan perbedaan paradigma antara logika negara modern yang berlandaskan prosedur dan logika masyarakat yang

dibentuk oleh pengalaman historis dan ikatan identitas. Scott (1998) menyebut kondisi ini sebagai hasil dari high modernism, yaitu kecenderungan negara untuk menyederhanakan kompleksitas lokal ke dalam kerangka yang dapat diukur dan dikendalikan, dengan mengorbankan pengetahuan lokal yang bersifat kontekstual dan hidup dalam praktik sosial masyarakat.

Dalam konteks Indonesia, pendekatan seperti ini menjadi problematik ketika diterapkan di daerah yang memiliki latar sejarah politik yang panjang dan kuat seperti Aceh. Pasca-MoU Helsinki 2005, masyarakat Aceh memiliki harapan akan otonomi yang lebih bermakna, termasuk dalam pengelolaan wilayah. Namun, ketika proses klarifikasi batas dilakukan tanpa konsultasi publik yang inklusif, masyarakat merasa dimarjinalkan dari proses pengambilan keputusan yang menyangkut ruang hidup mereka.

Legitimasi dalam konteks ini menjadi dinamis dan bertingkat. Sebagaimana dijelaskan oleh Daniels & Sanjaume-Calvet (2024), konflik wilayah kerap muncul karena negara gagal mengakomodasi kebutuhan akan representasi identitas yang otentik dalam pengambilan keputusan spasial. Representasi bukan hanya soal kehadiran formal dalam rapat atau forum musyawarah, tetapi soal seberapa besar nilai, aspirasi, dan identitas komunitas diakui dan dihormati dalam kebijakan.

Ketika masyarakat hanya dijadikan objek sosialisasi, bukan subjek deliberasi, maka kebijakan yang dihasilkan akan kehilangan legitimasi substantif meski sah secara administratif. Ketimpangan ini juga menunjukkan bagaimana kebijakan publik di Indonesia sering kali tidak mampu menjembatani jurang antara kewenangan legal dan keabsahan

sosial. Negara cenderung membungkam pengetahuan lokal yang tidak terdokumentasikan secara formal, padahal justru pengetahuan inilah yang menjadi sandaran utama masyarakat dalam menilai keabsahan kebijakan.

Dalam konteks Aceh, klaim atas empat pulau lebih dari sekadar sengketa yurisdiksi; ini adalah ekspresi dari kegagalan negara dalam membangun ruang representasi yang sejajar bagi komunitas yang memiliki sejarah panjang relasi kuasa dengan negara. Macaulay (2022) menekankan bahwa proses penyelesaian konflik yang mengabaikan legitimasi berbasis identitas kolektif justru berpotensi memperdalam jurang kepercayaan antara negara dan warga.

Seperti yang ditegaskan oleh Nordholt & van Klinken (2014), banyak konflik lokal di Indonesia muncul karena asimetri representasi, di mana suara komunitas tidak mendapat ruang dalam proses perumusan kebijakan negara. Representasi bukan hanya soal kehadiran formal dalam rapat atau forum musyawarah, tetapi soal seberapa besar nilai, aspirasi, dan identitas komunitas diakui dan dihormati dalam kebijakan. Ketika masyarakat hanya dijadikan objek sosialisasi, bukan subjek deliberasi, maka kebijakan yang dihasilkan akan kehilangan legitimasi substantif meski sah secara administratif.

Ketimpangan ini juga memperlihatkan bagaimana kebijakan publik di Indonesia sering kali tidak mampu menjembatani jurang antara kewenangan legal dan keabsahan sosial. Negara cenderung membungkam pengetahuan lokal yang tidak terdokumentasikan secara formal, padahal justru pengetahuan inilah yang menjadi sandaran utama masyarakat dalam menilai keabsahan kebijakan. Dalam konteks Aceh, klaim

atas empat pulau lebih dari sekadar sengketa yurisdiksi; ini adalah ekspresi dari kegagalan negara dalam membangun ruang representasi yang sejajar bagi komunitas yang memiliki sejarah panjang relasi kuasa dengan negara.

Oleh karena itu, penyelesaian konflik tidak bisa diserahkan hanya kepada mekanisme birokrasi. Ia membutuhkan rekonstruksi relasi negara-warga yang lebih deliberatif, sensitif terhadap kompleksitas lokal, dan terbuka terhadap pluralitas bentuk pengetahuan serta legitimasi. Tanpa itu, negara akan terus dianggap sebagai entitas luar yang memaksakan kehendak melalui struktur formal, sementara masyarakat akan terus membangun resistensinya melalui narasi dan identitas.

Implikasi terhadap Kebijakan Penataan Wilayah

Konflik batas wilayah antara Aceh dan Sumatera Utara memperlihatkan bahwa kebijakan penataan wilayah di Indonesia belum sepenuhnya berakar pada prinsip keadilan sosial, partisipasi, dan penghormatan terhadap keberagaman identitas. Kebijakan yang terlalu mengandalkan kerangka hukum-formal dan aspek teknis sering kali gagal menangkap kompleksitas realitas sosial-politik yang hidup dalam masyarakat. Studi ini menegaskan bahwa kebijakan wilayah bukan hanya soal pengaturan ruang secara administratif, tetapi juga menyangkut persoalan pengakuan, representasi, dan legitimasi identitas kolektif.

Implikasi pertama yang dapat ditarik adalah perlunya pergeseran paradigma kebijakan dari "pengaturan batas" menjadi "pengakuan identitas." Sebagaimana ditegaskan oleh Daniels & Sanjaume-Calvet (2024), dalam konflik teritorial

yang melibatkan komunitas etnokultural, legitimasi kebijakan sangat ditentukan oleh seberapa jauh negara mampu mengakomodasi nilai dan narasi lokal. Penataan wilayah tidak bisa dilakukan dengan model satu ukuran untuk semua (*one-size-fits-all*), tetapi harus dibangun berdasarkan konteks historis dan afektif dari komunitas yang bersangkutan.

Kedua, simbolisme dan narasi lokal harus diakui sebagai bagian integral dari desain kebijakan spasial. Ini menuntut negara untuk melibatkan komunitas dalam proses *co-design* dan deliberasi publik yang setara. Dalam pandangan Donnan & Wilson (2021), batas wilayah tidak hanya mencerminkan pembagian administratif, tetapi juga garis perbedaan identitas yang memiliki kedalaman historis dan emosional.

Ketiga, pendekatan negara terhadap konflik batas perlu mengintegrasikan mekanisme resolusi yang berbasis budaya, seperti mediasi adat dan narasi partisipatif. Macaulay (2022) menekankan bahwa pendekatan semacam ini memungkinkan penyelesaian yang tidak hanya meredakan konflik, tetapi juga memulihkan relasi sosial antara negara dan komunitas yang berkonflik. Dalam konteks Aceh, hal ini menjadi krusial karena setiap upaya penyelesaian administratif yang tidak mengakui identitas simbolik hanya akan memperkuat resistensi.

Keempat, dibutuhkan kebijakan spasial yang menyadari dimensi kekuasaan dan produksi makna dalam setiap konstruksi wilayah. Seperti disampaikan oleh Storey (2024), teritori tidak pernah netral, melainkan merupakan hasil dari klaim dan narasi yang berkelindan dengan relasi kuasa. Oleh karena itu, kebijakan yang hanya

mendasarkan diri pada instrumen teknis akan cenderung mengabaikan dimensi-dimensi simbolik yang justru menjadi fondasi utama konflik.

Dengan demikian, studi ini menekankan perlunya pendekatan tata kelola wilayah yang reflektif, kontekstual, dan peka terhadap dinamika identitas. Tanpa integrasi dimensi simbolik dan afektif ke dalam desain kebijakan, negara akan terus gagal menjangkau legitimasi substantif dalam konflik-konflik wilayah yang sarat makna historis dan identitas kolektif.

Refleksi Teoritis

Penelitian ini memberikan kontribusi pada pengembangan teori identitas politik dalam konteks kebijakan penataan wilayah. Dengan menggabungkan pendekatan klasik dari Smith (1985), Paasi (1996), dan Scott (1998), serta memperluasnya melalui studi kontemporer seperti Donnan & Wilson (2021), Storey (2024), dan Delatolla (2021), artikel ini menawarkan model konseptual yang menunjukkan keterkaitan antara identitas kolektif, simbolisme lokal, dan legitimasi kebijakan.

Sengketa wilayah antara Aceh dan Sumatera Utara menunjukkan

bahwa batas administratif tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga menjadi arena simbolik dan politis yang diperebutkan. Hal ini menegaskan pentingnya integrasi antara pendekatan legal-formal dan pendekatan kultural dalam studi kebijakan publik.

Kritik Scott (1998) terhadap *high modernism* menjadi relevan dalam menjelaskan kegagalan negara memahami pengetahuan lokal. Penataan wilayah yang hanya berdasarkan dokumen formal tanpa mendengar struktur makna yang hidup dalam komunitas akan terus menciptakan resistensi.

Dengan demikian, refleksi ini memperkuat argumen bahwa kebijakan publik seharusnya tidak hanya menyelesaikan masalah administratif, tetapi juga menyentuh struktur afektif dan simbolik dalam masyarakat. Dengan pendekatan yang reflektif, kontekstual, dan dialogis, teori kebijakan dapat dikembangkan menjadi lebih inklusif dan adil dalam mengelola perbedaan. Studi ini berkontribusi pada perluasan horizon *critical policy studies* di Indonesia, yang selama ini masih didominasi oleh pendekatan birokratik dan top-down.

**Tabel 1. Model Telaah Kritis Konflik Kepemilikan Empat Pulau Aceh–
Sumatera Utara**

Komponen Analisis	Penjelasan
Aktor Lokal	Masyarakat Aceh, tokoh adat, ulama, nelayan
Aktor Negara	Pemerintah pusat (Kemendagri), Pemda Sumatera Utara
Isu Utama	Kepemilikan administratif empat pulau (Mangkir Besar, Mangkir Kecil, Lipan, Panjang)
Dimensi Identitas	Narasi sejarah, simbol budaya (makam, mushalla), istilah lokal (tanah rencong, syuhada)
Simbolisme dan Framing	Penggunaan simbol dan bahasa lokal sebagai alat legitimasi; produksi narasi melalui media, spanduk, dan wacana tokoh adat

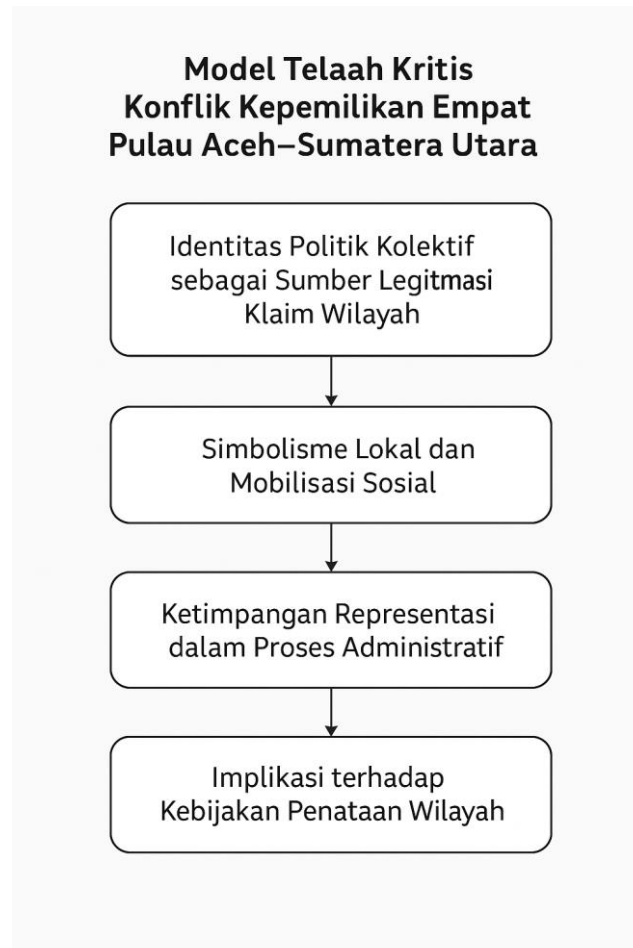
Representasi Politik	Ketimpangan akses terhadap proses klarifikasi administratif; <i>asimetri epistemik</i> antara pengetahuan lokal dan logika teknokratik
Strategi Perlawanan Lokal	Mobilisasi sosial, demonstrasi, kampanye digital, pembingkaian wilayah sebagai ruang spiritual dan historis; artikulasi klaim melalui narasi simbolik
Ketegangan Kebijakan	Pendekatan teknokratik vs. klaim identitas kolektif
Implikasi Kebijakan	Diperlukan kebijakan deliberatif dan sensitif identitas; penguatan mekanisme resolusi konflik berbasis budaya, mediasi adat, dan pengakuan simbolisme ruang

Tabel 1 menggambarkan kompleksitas elemen-elemen dalam konflik (Donnan & Wilson, 2021; Storey, 2024) empat pulau yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi menyentuh aspek identitas, simbolisme, representasi politik, serta kesenjangan epistemik antara negara dan masyarakat. Model ini memperkuat posisi teoretis bahwa tata kelola wilayah harus dirancang dengan pendekatan kontekstual, deliberatif, dan berbasis pengakuan terhadap pluralitas makna ruang Storey (2024) atau Donnan & Wilson (2021).

Untuk melengkapi pemetaan elemen konflik yang telah disajikan dalam bentuk tabel, berikut ini ditampilkan visualisasi alur logika dari konflik kepemilikan empat pulau antara Aceh dan Sumatera Utara. Model ini menunjukkan hubungan

kausal yang berjenjang (Daniels & Sanjaume-Calvet, 2024; Macaulay, 2022) dari konstruksi identitas hingga implikasi kebijakan: Identitas Politik Kolektif—menjadi dasar klaim atas wilayah. Hal ini melahirkan Simbolisme Lokal dan Mobilisasi Sosial sebagai bentuk artikulasi naratif. Ketika negara gagal merespons, terjadi Ketimpangan Representasi dalam Proses Administratif. Seluruh dinamika ini menghasilkan Implikasi terhadap Kebijakan Penataan Wilayah yang menuntut pendekatan baru.

Gambaran visual ini merepresentasikan logika argumentasi yang mendasari analisis artikel, serta dapat digunakan sebagai kerangka reflektif untuk studi-studi konflik berbasis identitas lainnya (lihat gambar 1).



Gambar 1. Model Alur Logika Telaah Kritis Konflik Kepemilikan Empat Pulau Aceh–Sumatera Utara (Kartius & Yusran, 2025)

Studi ini menyimpulkan bahwa kebijakan penataan batas wilayah di Indonesia harus mempertimbangkan secara serius dinamika identitas politik kolektif. Sengketa antara Aceh dan Sumatera Utara bukan semata persoalan administratif, tetapi juga perwujudan dari konflik makna atas ruang yang berakar pada sejarah, simbolisme, dan eksistensi komunitas. Penolakan terhadap kebijakan negara mencerminkan krisis representasi dan legitimasi, yang hanya dapat diatasi melalui pendekatan kebijakan yang deliberatif, kontekstual, dan berbasis nilai-nilai lokal.

Dalam konteks negara multietnis seperti Indonesia, telaah kritis terhadap penataan wilayah berbasis identitas tidak hanya penting secara akademik, tetapi juga krusial bagi stabilitas sosial-politik. Negara perlu memandang masyarakat bukan sebagai objek kebijakan, tetapi sebagai subjek yang memiliki narasi, simbol, dan hak untuk menentukan ruang hidupnya sendiri. Oleh karena itu, kebijakan wilayah yang adil harus lahir dari proses dialogis, bukan sekadar dari prosedur administratif formal.

KESIMPULAN

Studi ini menyimpulkan bahwa kebijakan penataan batas wilayah di Indonesia harus mempertimbangkan secara serius dinamika identitas politik kolektif. Sengketa antara Aceh dan Sumatera Utara bukan semata persoalan administratif, tetapi juga perwujudan dari konflik makna atas ruang yang berakar pada sejarah, simbolisme, dan eksistensi komunitas. Penolakan terhadap kebijakan negara mencerminkan krisis representasi dan legitimasi, yang hanya dapat diatasi melalui pendekatan kebijakan yang deliberatif, kontekstual, dan berbasis nilai-nilai lokal.

Dalam konteks negara multietnis seperti Indonesia, telaah kritis terhadap penataan wilayah berbasis identitas tidak hanya penting secara akademik, tetapi juga krusial bagi stabilitas sosial-politik. Negara perlu memandang masyarakat bukan sebagai objek kebijakan, tetapi sebagai subjek yang memiliki narasi, simbol, dan hak untuk menentukan ruang hidupnya sendiri. Oleh karena itu, kebijakan wilayah yang adil harus lahir dari proses dialogis, bukan sekadar dari prosedur administratif formal.

Secara praktis, pemerintah perlu membangun mekanisme konsultasi publik yang lebih efektif dengan melibatkan tokoh adat, ulama, dan organisasi masyarakat sipil. Selain itu, pembentukan forum mediasi berbasis adat dapat menjadi solusi transformatif dalam mencegah eskalasi sengketa. Pada level administratif, Kemendagri perlu merumuskan pedoman penataan batas wilayah yang tidak hanya berbasis legal-formal, tetapi juga menekankan prinsip partisipasi, transparansi, dan keadilan identitas.

REFERENSI

- Anderson, B. (1991). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (Revised ed.). Verso.
- Aspinall, E. (2009). *Islam and Nation: Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia*. Stanford University Press.
- Bahfen, N., & Nurrahmi, A. (2018). Constructing Acehnese identity in post-conflict media: A study of Serambi Indonesia. *Journal of Media and Communication Studies*, 10(4), 30–40. <https://doi.org/10.5897/JMCS2018.0594>
- Daniels, L. A., & Sanjaume-Calvet, M. (2024). Dynamic legitimacy in territorial conflicts. *Territory, Politics, Governance*, 1–21.
- Delatolla, A. (2021). Territory, identity, and governance: Creating order from disorder. In *Civilization and the Making of the State in Lebanon and Syria* (pp. 129–154). Springer.
- Donnan, H., & Wilson, T. M. (2021). *Borders: Frontiers of identity, nation and state*. Routledge.
- Jones, R., & Paasi, A. (2023). Territory, identity, and power: Reframing boundary politics. *Territory, Politics, Governance*, 11(2), 215–229.
- Kalalo, J. J. J., Kalalo, C. N., Fitriani, M., Rahail, E. B., & Pasaribu, Y. P. (2018, October). Political dichotomy of Indonesian legislation regulations with local law customary politics in the border area. In *1st International Conference on Social Sciences (ICSS 2018)* (pp. 1377–1383). Atlantis Press.
- Kompas.id. (2023, Oktober 11). Empat pulau diperebutkan Aceh dan Sumut. <https://www.kompas.id>
- Macaulay, C. (2022). *Conflict*

- settlement and identity in territorial claims. *Politics & Policy*, 50(6), 1155–1176.
- Maiwan, M. (2019). *Space, Region, and Power: Regional Boundary Conflicts in the Regional Autonomy Era*.
- Max Regus. (2015). *Diskursus Politik Lokal*. SunSpirit for Justice and Peace.
- Nordholt, H. S., & van Klinken, G. (Eds.). (2014). *Politik Lokal di Indonesia*. KITLV Press.
- Paasi, A. (1996). *Territories, Boundaries and Consciousness: The Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*. John Wiley & Sons.
- Schulze, K. E. (2007). Insurgency and counter-insurgency: Strategy and the Aceh conflict, October 1976–May 2004. *Studies in Conflict & Terrorism*, 30(10), 967–987. <https://doi.org/10.1080/10576100701558652>
- Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. George Allen & Unwin.
- Storey, D. (2024). *Territories: The Claiming of Space*. Routledge.
- Tempo.co. (2023, Oktober 12). Sengketa wilayah empat pulau: Aceh desak klarifikasi ulang. <https://www.tempo.co>
- Tempo.co. (2025, Juni 18). Kilas balik sengketa 4 pulau yang kini ditetapkan milik Aceh. <https://www.tempo.co/politik/kilas-balik-sengketa-4-pulau-yang-kini-ditetapkan-milik-aceh-1735646>
- Umudasmoro, W., & Kunz, R. (2025). Language, symbolism, and territorial identity in Southeast Asian border conflicts. *Advances in Southeast Asian Studies*, 6(2), 113–134.