



MASYARAKAT INDONESIA

MAJALAH ILMU-ILMU SOSIAL INDONESIA

VOLUME 42

NOMOR 1, JUNI 2016

DAFTAR ISI

OPOSISI DALAM KEHIDUPAN DEMOKRASI: ARTI PENTING KEBERADAAN OPOSISI SEBAGAI BAGIAN PENGUATAN DEMOKRASI DI INDONESIA Firman Noor	1
DEMOKRASI DELIBERATIF INDONESIA: KONSEP PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MEMBENTUK DEMOKRASI DAN HUKUM YANG RESPONSIF Wimmy Haliim	19
MENYIAPKAN SULTAN PEREMPUAN: LEGITIMASI LANGIT DAN EFEKTIVITAS REZIM SULTAN HAMENGKUBUWONO X Bayu Dardias	31
POLITIK ANGGARAN DALAM PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK DI INDONESIA Nyimas Latifah Letty Aziz	51
MEMBANGUN DEMOKRASI EKONOMI: STUDI POTENSI KOPERASI <i>MULTI-STAKEHOLDERS</i> DALAM TATA KELOLA AGRARIA INDONESIA Dodi Faedlulloh	65
PENGUATAN DEMOKRASI DI TANAH PAPUA DI ERA NIEUW GUINEA RAAD (NGR) 1961 DAN MAJELIS RAKYAT PAPUA (MRP) 2005 Bernarda Meteray	77
RINGKASAN DISERTASI MENERUSKAN HIDUP SETELAH KERUSUHAN: INGATAN KOLEKTIF DAN IDENTITAS ETNIS MADURA PASCA KEKERASAN ANTARETNIS DI KOTA SAMPIT, KALIMANTAN TENGAH Herry Yogaswara	105
TINJAUAN BUKU PENGUATAN DEMOKRASI: PARTAI POLITIK DAN (SISTEM) PEMILU SEBAGAI PILAR DEMOKRASI Dian Aulia	115

TINJAUAN BUKU IMAJINASI TEKNOLOGI DAN FASISME JEPANG TAHUN 1931–1945 Upik Sarjiati	127
TINJAUAN BUKU TAMASYA PIKIR KOLEGIAL BERSAMA E. DOUGLAS LEWIS Selsus Terselly Djese	139



MASYARAKAT INDONESIA

MAJALAH ILMU-ILMU SOSIAL INDONESIA

VOLUME 42

NOMOR 1, JUNI 2016

DDC: 321.8**Firman Noor**

OPOSISI DALAM KEHIDUPAN DEMOKRASI: ARTI PENTING KEBERADAAN OPOSISI SEBAGAI BAGIAN PENGUATAN DEMOKRASI DI INDONESIA

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 1–17

ABSTRAK

Dalam realitas politik, pengakuan dan pelaksanaan demokrasi di suatu negara tidak akan banyak berarti jika pemerintah yang ada berjalan tanpa pengimbang atau tanpa kontrol yang efektif dari oposisi. Pemerintah sedemikian sesungguhnya lebih dekat dengan sebetuk pemerintahan oligarkis atau otoriter ketimbang pemerintahan demokratis. Indonesia, sebagai sebuah negara yang mengakui demokrasi, hingga kini belum dapat dikatakan sebagai negara yang berhasil dalam menumbuhkan oposisi yang kuat. Sehubungan dengan hal itu, artikel ini akan membahas beberapa persoalan yang berkaitan dengan hakikat oposisi dalam kehidupan demokrasi. Secara lebih spesifik, artikel ini akan membahas (1) hakikat oposisi dalam kerangka demokrasi, (2) oposisi dalam realitas politik di Indonesia dan mengapa hal itu menjadi penting untuk penguatan demokrasi, (3) beberapa hal yang dapat dipertimbangkan untuk menumbuhkan oposisi dalam kehidupan politik bangsa.

Kata kunci: Demokrasi, oposisi, oligarki, kedaulatan rakyat, kontrol

DDC: 321.8**Wimmy Haliim**

DEMOKRASI DELIBERATIF INDONESIA: KONSEP PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MEMBENTUK DEMOKRASI DAN HUKUM YANG RESPONSIF

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 19–30

ABSTRAK

Negara adalah sebuah tatanan hukum (legal order) yang juga merupakan tatanan sosial (social order). Dalam tatanan hukum, negara berperan sebagai organisasi yang melakukan tindakan-tindakan koersif guna mencapai tujuan negara tersebut, sedangkan tatanan sosial merupakan serangkaian struktur institusi dan kultur manusia yang saling berkaitan. Sebuah kajian mengenai kekuatan konstituen yang dapat membentuk hukum dapat kita lihat dalam sistem demokrasi deliberatif dan *direct popular checks* atau pemeriksaan langsung oleh masyarakat. Artinya, masyarakat ditempatkan sebagai sebuah pilar yang dapat mengawasi jalannya pemerintahan. Pada hakikatnya, sistem ini merupakan sarana-sarana ultra-demokrasi yang merupakan perluasan proses legislatif di luar majelis yang dibentuk oleh masyarakat. Hal ini menjadi penting dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi Indonesia.

Kata Kunci: demokrasi deliberatif, direct popular checks, dan hukum responsif

DDC: 321.5

Bayu Dardias

MENYIAPKAN SULTAN PEREMPUAN: LEGITIMASI LANGIT DAN EFEKTIVITAS REZIM SULTAN HAMENGGKUBUWONO X

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 31–49

ABSTRAK

Pada 2015, Sultan Hamengkubuwono (HB) X mengeluarkan empat kali Sabda dan Dawuh Raja yang berkaitan dengan suksesi kepemimpinan di Kasultanan Yogyakarta. Tanpa memiliki putra laki-laki, Sultan HB X menunjuk putri sulungnya sebagai penerus takhta yang menganut patrilineal. Berdasarkan pada teori tentang efektivitas rezim, tulisan ini bertujuan menguji efektivitas rezim aristokrasi Sultan HB X, terutama dilihat dari implikasi politik Sabda Raja dan Dawuh Raja. Penulis berargumen bahwa penggunaan petunjuk langit sebagai basis legitimasi politik tidak cukup efektif menciptakan dukungan politik bagi rezim Sultan HB X. Kondisi ini menjadi ciri melemahnya rezim aristokrasi, tidak hanya di luar lingkungan Kasultanan, tetapi juga ke dalam. Legitimasi mistisisme yang berdasarkan pada petunjuk langit tidak mampu menjadi basis legitimasi di tengah masyarakat yang berubah semakin rasional. Di lingkup internal, Sabda dan Dawuh Sultan HB X menghilangkan kemampuan Kasultanan untuk memilih pemimpin politik masa depan dan bertentangan dengan ketentuan (paugeran) yang selama ini berlangsung. Di luar tembok istana, masyarakat terbelah antara mendukung Sultan dan tantangan budaya, adat, serta sejarah. Di tengah menguatnya posisi politik Kasultanan dalam demokrasi Indonesia, kondisi ini merupakan tantangan terbesar.

***Kata kunci:** legitimasi politik, rezim, Sultan Hamengkubuwono, Kasultanan Yogyakarta*

DDC: 324.6

Nyimas Latifah Letty Aziz

POLITIK ANGGARAN DALAM PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK DI INDONESIA

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 51–64

ABSTRAK

Makalah ini mengkaji politik anggaran dalam pelaksanaan pilkada serentak yang diselenggarakan pertama kalinya pada 9 Desember 2015. Pilkada serentak ini rencananya diselenggarakan sebanyak tujuh kali mulai 2015 sampai 2027 untuk menghemat biaya pilkada. Namun, proses anggaran tersebut tidaklah semudah yang dibayangkan karena aturan-aturan teknis yang masih belum jelas. Sementara para elite yang berkuasa dan memiliki kepentingan juga mempunyai pengaruh yang kuat dalam proses anggaran. Tulisan ini berupaya mengkaji bagaimana partisipasi masyarakat perlu ditingkatkan dalam proses anggaran, khususnya dalam politik anggaran yang berhubungan dengan pilkada serentak, sehingga akan menciptakan terwujudnya demokrasi anggaran.

***Kata kunci:** politik anggaran, pilkada serentak, partisipasi masyarakat, demokrasi anggaran*

DDC: 335.5

Dodi Faedlulloh

MEMBANGUN DEMOKRASI EKONOMI: STUDI POTENSI KOPERASI *MULTI-STAKEHOLDERS* DALAM TATA KELOLA AGRARIA INDONESIA

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 65–76

ABSTRAK

Sebagai negara yang pernah memiliki predikat negara agraris karena sebagian besar rakyatnya adalah petani, situasi agraria di Indonesia kini justru menunjukkan hal sebaliknya. Tanah yang merupakan sumber kehidupan manusia justru dikuasai oleh segelintir pihak yang diperuntukkan bagi meraih keuntungan. Harapan tentang rakyat yang

sejahtera masih menjadi pekerjaan rumah yang belum usai. Ketimpangan sosial semakin hari justru merajalela. Implikasinya, konflik agraria terjadi di banyak daerah di Indonesia. Perlawanan rakyat dan para petani dalam konflik agraria semakin besar. Hal ini menunjukkan kesadaran rakyat atas hak-haknya. Tata kelola agraria di Indonesia sudah jauh menanggalkan semangat demokrasi ekonomi yang dicetuskan oleh para pendiri bangsa. Oleh karena itu, paradigma dalam tata kelola agraria harus kembali pada semangat demokrasi ekonomi. Metode kajian yang digunakan dalam tulisan ini adalah studi kepustakaan dan menggunakan pendekatan fenomenologis, yakni dengan melakukan pengamatan pada realitas yang relevan dengan kajian tentang potensi demokrasi ekonomi dalam studi tata kelola agraria di Indonesia. Seluruh rakyat berhak memiliki akses yang setara dan tidak saling melakukan eksploitasi dalam memanfaatkan sumber daya agraria. Salah satu bentuk aktualisasi konkret demokrasi ekonomi tersebut adalah dengan mengembangkan koperasi sebagai alternatif solusi tata kelola agraria di Indonesia. Dengan koperasi multi-stakeholders, reforma agraria bisa kembali menemukan maknanya yang substantif, yaitu tidak ada lagi monopoli atas tanah dan kesejahteraan rakyat menjadi mungkin.

Kata Kunci: agraria, demokrasi ekonomi, konflik agraria, koperasi

DDC: 320.9

Bernarda Meteray

PENGUATAN DEMOKRASI DI TANAH PAPUA DI ERA NIEUW GUINEA RAAD (NGR) 1961 DAN MAJELIS RAKYAT PAPUA (MRP) 2005

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 77–103

ABSTRAK

Salah satu upaya menghindarkan bangsa Indonesia dari disintegrasi adalah menghindarkan kekeliruan dalam setiap pembuatan kebijakan pembangunan. Dalam sejarah Papua, proses pembentukan NGR (1961) dan MRP (2005) di Papua mempunyai arti penting dalam sejarah perjalanan Papua menjadi bagian dari negara-bangsa Indonesia. Kehadiran dua lembaga dalam periode, latar belakang, dan tujuan yang berbeda, dalam masyarakat Papua memberikan makna yang dalam bagi keterlibatan orang Papua yang juga berada dalam sebuah institusi. Keterlibatan para elite dalam dua institusi ini sangat memengaruhi proses dan hasilnya. Sementara selama ini, tidak hanya penerapan berbagai pendekatan sejak 1969 hingga dewasa ini untuk menyelesaikan berbagai masalah pembangunan di Papua yang masih menjadi “masalah”, tetapi Papua juga masih menjadi provinsi termiskin dan menjadi daerah konflik. Mungkin ada yang salah dalam membangun Papua. Maka, Daron Acemoglu dan James A. Robinson dalam kajiannya yang berjudul “Mengapa Negara Gagal” (2014) menegaskan bahwa ternyata terjadinya gap antara negara miskin dan kaya bukan semata-mata oleh faktor budaya, geografis, dan iklim negara tersebut, melainkan terdapat pada lembaga institusi politik dan ekonomi negara itu sendiri. Lembaga inilah yang akan membawa negara di ambang kegagalan. Oleh karena itu, kehadiran NGR dan MRP di Papua apakah menjadi solusi atau masalah bagi Papua?

Kata kunci: Sejarah Papua, otonomi khusus Papua, NGR (Nieuw Guinea Raad), MPR (Majelis Rakyat Papua), Melanesia, penguatan demokrasi

DDC: 303.4

Herry Yogaswara

RINGKASAN DISERTASI

**MENERUSKAN HIDUP SETELAH KERUSUHAN:
INGATAN KOLEKTIF DAN IDENTITAS ETNIS MADURA PASCA KEKERASAN
ANTARETNIS DI KOTA SAMPIT, KALIMANTAN TENGAH**

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 105–113

ABSTRAK

Disertasi ini bertujuan mengetahui orang-orang Madura yang kembali pasca-kekerasan antaretnis di Kota Sampit, Kabupaten Kotawaringin Timur, Provinsi Kalimantan Tengah. Kekerasan antaretnis yang sering disebut kerusuhan itu terjadi pada 18 Februari 2001, dari Sampit dan menyebar ke kota dan kabupaten-kabupaten di Kalimantan

Tengah. Kerusakan telah menyebabkan tewasnya ratusan penduduk Sampit, terutama dari kelompok etnis Madura. Selain itu, terjadi migrasi paksa orang-orang Madura ke luar Provinsi Kalimantan Tengah. Kerangka konseptual penelitian ini melihat keterkaitan antara ingatan kolektif, kesejarahan, dan identitas. Tesis utamanya adalah ingatan kolektif membentuk identitas (*collective memories shaping identity*). Lokus studinya di Kota Sampit, tetapi kemudian melihat-lihat situasi di kota dan kabupaten-kabupaten lain di Kalimantan Tengah; kota dan kabupaten di Kalimantan Selatan; serta Kabupaten Sampang di Pulau Madura. Hasil penelitian menunjukkan narasi-narasi tentang lima gelombang migrasi orang Madura masuk dan keluar dari Sampit, narasi penyebab kerusakan, penghilangan identitas, dan upaya kembali orang-orang Madura ke Sampit. Ingatan kolektif merupakan strategi untuk kembali ke Sampit melalui mekanisme mengingat (*remembering*) dan melupakan (*forgetting*).

Kata Kunci: ingatan kolektif, kesejarahan, identitas, kekerasan komunal, dan Sampit Kalimantan Tengah

Dian Aulia

TINJAUAN BUKU

PENGUATAN DEMOKRASI: PARTAI POLITIK DAN (SISTEM) PEMILU SEBAGAI PILAR DEMOKRASI

Muhadam Labodo dan Teguh Ilham, 2015. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, xi+ 282 hlm.

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 115–126

Upik Sarjiati

TINJAUAN BUKU

IMAJINASI TEKNOLOGI DAN FASISME JEPANG TAHUN 1931–1945

Aaron Stephen Moore. *Constructing East Asia: Technology, Ideology, and Empire in Japan's Wartime Era 1931–1945*. Stanford University Press, 2013. 314 hlm.

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 127–137

Selsus Terselly Djese

TINJAUAN BUKU

TAMASYA PIKIR KOLEGIAL BERSAMA E. DOUGLAS LEWIS

Julian C. H. Lee dan John M. Prior (Eds.). *Pemburu yang Cekatan: Anjongsana Bersama Karya-karya E. Douglas Lewis*. Flores: Penerbit Ledalero. 2015. xxvii + 512 hlm. Terjemahan dari *Keeping Indonesia in Mind: Excursions with the Work of E. Douglas Lewis*. Penerjemah: Josef Maria Florisan.

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 139–149



MASYARAKAT INDONESIA

MAJALAH ILMU-ILMU SOSIAL INDONESIA

VOLUME 42

NOMOR 1, JUNI 2016

DDC: 321.8**Firman Noor****OPPOSITION IN DEMOCRACY: THE MEANING OF OPPOSITION AS A PART OF THE STRENGTHENING OF DEMOCRACY IN INDONESIA**

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 1–17

ABSTRACT

In real politics, the acknowledgment and implementation of democracy would be in vain if the government in daily basis is actually run without any effective controls or balancer from the opposition. Such a government is actually close to the oligarchy or authoritarian government. Indonesia as a country that believes in democracy up until today still has not been able to develop a strong opposition. In this regards, this article aims to discuss the relationship between democracy and opposition. Some specific issues would also be discussed namely, (1) the essence of opposition in democratic framework, (2) the opposition in Indonesian politics and why it is important for democracy strengthening, (3) some aspects that should be performed in order to solidify opposition in political life.

Keywords: *democracy, opposition, oligarchy, people sovereignty, control*

DDC: 321.8**Wimmy Haliim****INDONESIAN DELIBERATIVE DEMOCRACY: CONCEPT OF PUBLIC PARTICIPATION TO ESTABLISH RESPONSIVE DEMOCRACY AND LAW**

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 19–30

ABSTRACT

The state is a legal order which is also a social order. In the legal order, the State acts as organization performing coercive measures in order to achieve the objectives of that State. While the social order are series of institutional structure, and human culture are interrelated. A study of the constituent powers to establish the law can take a look at the system of Deliberative Democracy and Direct Popular Checks, or direct inspection by the public. This means that society placed as a pillar that can oversee their government. In essence, this system is a means of ultra-democracy which is an extension of the legislative process outside the assembly formed by the community. This becomes important in order to improve the quality of Indonesian democracy.

Keywords: *deliberative democracy, direct popular checks, and responsive law*

DDC: 321.5

Bayu Dardias

PREPARING A FEMALE SULTAN: DIVINE LEGITIMACY AND THE EFFECTIVENESS OF SULTAN HAMENGGKUBUWONO X'S REGIME

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 31–49

ABSTRACT

Sultan Hamengkubuwono (HB) X of Yogyakarta has chosen his eldest daughter as his successor in a traditionally patrilineal Sultanate. This paper discusses the controversy surrounding Sultan HB X's decision by measuring the impact of his proclamations and orders for the Sultanate's long-term regime effectiveness. I argue that Sultan HB X's proclamations and orders based, which were based on mysticism and a sense of divinity, have been ineffectual for maintaining regime effectiveness inside and outside of the Sultanate. Within the Sultanate, the Sultan's siblings have argued that his decisions contradict the Sultanate's centuries-long tradition of rules (paugeran). Outside the palace walls, broader society has been divided over Sultan HB X's choice. One group supports Sultan HB X's decision, while the other group is determined to hold on firmly to their patriarchal cultural and historical traditions. While Sultan HB X's proclamations and orders have been ineffectual in maintaining the Sultanate and its influence, his decisions have even brought about an enormous challenge to the survival prospects of the Sultanate itself.

Keywords: political legitimation, regime, Sultan Hamengkubuwono, Yogyakarta Sultanate

DDC: 324.6

Nyimas Latifah Letty Aziz

THE POLITICS OF PUBLIC BUDGETING IN THE IMPLEMENTATION OF THE REGIONAL HEAD ELECTIONS IN INDONESIA

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 51–64

ABSTRACT

This paper examines the politics of public budgeting related to the concurrent local elections that were held on 9th December 2015 for the first time. The elections will be held for seven times from 2015 to 2027 in order to reduce election costs. However, the budget process was not easy to imagine since the technical rules were still unclear. Meanwhile, elites who are in power and have interests were also have strong influence to the budget process. This paper attempts to examine how public participation needs to be improved in the budget process, particularly in the budget process related to the concurrent local elections, thus it will creates the implementation of budget democracy.

Keyword: politics of public budgeting, elections, public participation, budget democracy

DDC: 335.5

Dodi Faedlulloh

BUILDING ECONOMIC DEMOCRACY: STUDY OF THE POTENTIAL OF MULTI-STAKEHOLDERS CO-OPERATIVE IN THE INDONESIAN AGRICULTURAL GOVERNANCE

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 65–76

ABSTRACT

As a country that once called as an agrarian country where most of its people were farmers, the situation of agrarian in Indonesia shows the opposite. Land is the source of human life that was dominated by a handful of parties which cater to reach the coffers profit. The hope of people's welfare is still a problem that has not been completed. Social inequalities are becoming even rampant. The implication of social inequalities resulted in agrarian conflicts in many regions of Indonesia. Resistance of the people in agrarian conflicts is getting bigger. This shows people's awareness of their rights. Agrarian governance in Indonesia has been stripped away the

spirit of economic democracy initiated by the founding fathers. Therefore, the governance paradigm in agrarian must return to the spirit of economic democracy. The method used in this paper is the study of literature and the phenomenological approach to observe the realities that are relevant to the assessment of the potential economic democracy in the governance of agrarian studies in Indonesia. All people have the right to have equal access and not to be oppressed in the use of agrarian resources. One form of the concrete actualization of economic democracy is by developing the cooperation as an alternative solution of agrarian governance in Indonesia. With multi-stakeholder cooperation, agrarian reform can re-discover the substantive meaning, in which there is no longer monopoly of the land and the people's welfare becomes possible.

Keywords: *agrarian, economic democracy, agrarian conflict, cooperation*

DDC: 320.9

Bernarda Meteray

THE STRENGTHENING OF DEMOCRACY IN PAPUA LAND IN THE NIEUW GUINEA RAAD 1961 AND MAJELIS RAKYAT PAPUA 2005

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 77–103

ABSTRACT

One of the attempts to prevent Indonesia from disintegration is to avoid any inappropriate policy regarding the development. In the history of Papua, the process of the formation of the Nieuw Guinea Raad (NGR), 1961 and the Majelis Rakyat Papua (MRP), the Papuan People Council, 2005, have significant meaning in the history of the unification of Papua to Indonesia. These two institutions have given a deeply significant meaning in the involvement of Papuans in an institution. Various approaches to improve the well-being of the Papuans have been implemented officially since 1969. Papua is, however, still considered the poorest region and is very often in conflicts. It was found that there has been something wrong with the development in Papua. Acemoglu and Robinson (2014) states that gaps between rich countries and poor ones are not merely due to cultural, geographical, and climatic factors, but they have been caused by political and economic institutions in the country itself as well. It has been these institutions having caused the country to come near the edge of failure. This paper is trying to show whether or not formation of the NGR and MRP had and have been suitable solutions to solve development problems and conflicts in Papua.

Keywords: *The history of Papua, Papua autonomy, Majelis Rakyat Papua (MRP), the Nieuw Guinea Raad (NGR), the strengthening of Democracy, Melanesia*

DDC: 303.4

Herry Yogaswara

RINGKASAN DISERTASI

**AFTER THE RIOT:
COLLECTIVE MEMORY AND IDENTITIES AMONG MADURANESE POST
INTRA-ETHNIC CONFLICT IN THE SAMPIT OF CENTRAL KALIMANTAN,
INDONESIA**

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 105–113

ABSTRACT

The PhD dissertation project is about to explore Maduranese who returned to Sampit after the communal violence of February 2001. Sampit is a small town in the district of Kotawaringin Timur of the Province Central Kalimantan, Indonesia. The communal violence well known as kerusuhan or riot started from February 18, 2001 in the town of Sampit and spill-over to other city and districts in Central Kalimantan. Hundred peoples were killed, mostly Maduranese and thousands Maduranese leave Central Kalimantan by forced. They became internally displace person (IDP) in several districts and cities in Southern Kalimantan and East Java, mostly in the Madura Island. The framework of this thesis is relationship among collective memory, historicity and identity. The thesis would like to confirmed hypothesis which collective memory is shaping identity. Locus of study was town of Sampit, in the

district of Kotawaringin Timur. However, to have wider perspective, the researcher visited city and other districts in Central Kalimantan; districts in South Kalimantan as neighbor province and Madura island in East Java. Result of the research are understanding narratives of riots including waves of migration in and out of Sampit; causes of riot; identities of Maduranese and efforts of Maduranese returned to Sampit. Collective memory is a strategy for Maduranese returned to Sampit through mechanism of remembering and forgetting.

Keywords: collective memory, historicity, identity, communal violence, and Sampit of Central Kalimantan

Dian Aulia

TINJAUAN BUKU

PENGUATAN DEMOKRASI: PARTAI POLITIK DAN (SISTEM) PEMILU SEBAGAI PILAR DEMOKRASI

Muhadam Labodo dan Teguh Ilham, 2015. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis.* Jakarta: RajaGrafindo Persada, xi+ 282 hlm.

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 115–126

Upik Sarjiati

TINJAUAN BUKU

IMAJINASI TEKNOLOGI DAN FASISME JEPANG TAHUN 1931–1945

Aaron Stephen Moore. *Constructing East Asia: Technology, Ideology, and Empire in Japan's Wartime Era 1931–1945.* Stanford University Press, 2013. 314 hlm.

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 127–137

Selsus Terselly Djese

TINJAUAN BUKU

TAMASYA PIKIR KOLEGIAL BERSAMA E. DOUGLAS LEWIS

Julian C. H. Lee dan John M. Prior (Eds.). *Pemburu yang Cekatan: Anjongsana Bersama Karya-karya E. Douglas Lewis.* Flores: Penerbit Ledalero. 2015. xxvii + 512 hlm. Terjemahan dari *Keeping Indonesia in Mind: Excursions with the Work of E. Douglas Lewis.* Penerjemah: Josef Maria Florisan.

Masyarakat Indonesia, Vol. 42 (1) Juni 2016: 139–149

OPOSISI DALAM KEHIDUPAN DEMOKRASI: ARTI PENTING KEBERADAAN OPOSISI SEBAGAI BAGIAN PENGUATAN DEMOKRASI DI INDONESIA

Firman Noor

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

E-mail: firman.noor@yahoo.co.id

Diterima: 15-4-2016

Direvisi: 26-4-2016

Disetujui: 28-4-2016

ABSTRACT

In real politics, the acknowledgement and implementation of democracy would be in vain if the government in daily basis is actually run without any effective controls or balancer from the opposition. Such a government is actually close to the oligarchy or authoritarian government. Indonesia as a country that believes in democracy up until today still has not been able to develop a strong opposition. In this regards, this article aims to discuss the relationship between democracy and opposition. Some specific issues would also be discussed namely, (1) the essence of opposition in democratic framework, (2) the opposition in Indonesian politics and why it is important for democracy strengthening, (3) some aspects that should be performed in order to solidify opposition in political life.

Keywords: *Democracy, opposition, oligarchy, people sovereignty, control*

ABSTRAK

Dalam realitas politik, pengakuan dan pelaksanaan demokrasi di suatu negara tidak akan banyak berarti jika pemerintah yang ada berjalan tanpa pengimbang atau tanpa kontrol yang efektif dari oposisi. Pemerintah sedemikian sesungguhnya lebih dekat dengan sebetulnya pemerintahan oligarkis atau otoriter ketimbang pemerintahan demokratis. Indonesia, sebagai sebuah negara yang mengakui demokrasi, hingga kini belum dapat dikatakan sebagai negara yang berhasil dalam menumbuhkan oposisi yang kuat. Sehubungan dengan hal itu, artikel ini akan membahas beberapa persoalan yang berkaitan dengan hakikat oposisi dalam kehidupan demokrasi. Secara lebih spesifik, artikel ini akan membahas (1) hakikat oposisi dalam kerangka demokrasi, (2) oposisi dalam realitas politik di Indonesia dan mengapa hal itu menjadi penting untuk penguatan demokrasi, (3) beberapa hal yang dapat dipertimbangkan untuk menumbuhkan oposisi dalam kehidupan politik bangsa.

Kata kunci: Demokrasi, oposisi, oligarki, kedaulatan rakyat, kontrol

PENDAHULUAN

“Democracy is an ideology of opposition as much as it is one of government.”

(Ian Shapiro, 1996, 51)

Kajian beberapa Indonesianis belakangan ini menunjukkan bahwa praktik oligarki (Robison & Hadiz, 2004, 2014; Winters, 2011, 2014) atau elitisme (Tornquist, 2006; Buehler, 2014) di Indonesia masih menampakkan gelagatnya dan terus berjalan meski kehidupan politik Indonesia diyakini telah jauh lebih demokratis.

Amatan para pemerhati politik Indonesia kontemporer itu pada umumnya mengisyaratkan sebuah paradoks bahwa Indonesia adalah contoh *par excellent* dari fenomena ketika mekanisme demokrasi dan eksistensi oligarki atau elitisme dapat saling mengisi atau hidup berdampingan pada saat bersamaan (Ford & Pepinsky, 2014, 2). Sementara itu, khusus dalam soal hubungan eksekutif dan legislatif, pola yang terbangun juga belum menunjukkan sebetulnya demokrasi yang solid. Pola hubungan yang terjadi justru mengindikasikan kecenderungan relasi kartel politik,

yakni di antara kedua lembaga itu cenderung bersikap saling menguntungkan, baik terselubung maupun manifes, yang pada akhirnya menyebabkan kontrol terhadap kekuasaan tidak berjalan efektif (Ambardi, 2009; Rodan & Jayasurya, 2009; Mietzner, 2013). Fenomena ini tampaknya sejalan dengan apa yang disebut oleh O'Donnell (1996) sebagai “*delegative democracy*”¹, yaitu demokrasi hidup di tengah lemahnya pelaksanaan *checks and balances*.

Berbagai simpulan atau pandangan di atas mengindikasikan dengan jelas bahwa eksistensi dan pertumbuhan demokrasi di Indonesia masih jauh dari sempurna karena masih memberikan tempat yang cukup lapang bagi munculnya praktik politik yang mereduksi hakikat demokrasi itu sendiri. Pandangan para Indonesianis tentang masih cukup kuatnya keberadaan oligarki atau elitisme, di sisi lain, menunjukkan dengan jelas bahwa fenomena pelaksanaan kekuasaan (*power exercise*) hingga kini sesungguhnya masih minim kontrol karena kekuatan penyeimbang (*balancer*) yang memadai belum cukup kokoh. Dalam situasi seperti ini, penguatan eksistensi kekuatan penyeimbang—yang notabene melekat pada kelompok oposisi—menjadi perlu lebih diperhatikan dan secara fundamental merupakan kebutuhan mendesak, setidaknya untuk mengurangi praktik oligarki dengan segenap aspek buruk yang ditimbulkannya.

Sehubungan dengan kebutuhan atas keberadaan oposisi tersebut, yang dikaitkan dengan upaya meningkatkan kualitas demokrasi di Indonesia, tulisan ini membahas rasionalitas keberadaan oposisi. Pembahasan artikel ini secara garis besar ditujukan untuk menunjukkan bahwa oposisi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari demokrasi (Dahl, 1971). Oleh sebab itu, pembenahan demokrasi tidak akan berjalan sempurna—terutama dalam memberikan efek positif yang kuat bagi pelaksanaan kedaulatan rakyat dan sebetuk pemerintahan yang terkon-

¹ Sebetuk demokrasi yang memungkinkan penguasa terpilih dianggap telah mewakili kepentingan seluruh “delegasi” (yang berperan sebagai wakil dari rakyat), dan oleh karena itu dapat melakukan apa pun yang dianggap penting tanpa harus memerhatikan dengan sangat aspek akuntabilitas atau pertanggungjawaban. Pemerintahan semacam itu secara substansi dekat dengan apa yang disebut oleh Thomas Hobbes sebagai Leviathan.

trol—manakala pembenahan mengenai cara pandang dan kedudukan oposisi tidak diikutsertakan di dalamnya. Sejalan dengan maksud tersebut, artikel ini akan membahas persoalan lainnya, yakni fungsi oposisi yang sesungguhnya, realitas oposisi dalam sejarah kehidupan politik nasional, dan upaya-upaya untuk menumbuhkannya dalam konteks Indonesia kontemporer.

Pembahasan mengenai oposisi di Indonesia tentu bukan persoalan baru. Studi Kroef (1977) dan Uhlin (1998), misalnya, telah membahas oposisi dengan cukup mendalam. Meski demikian, kajian keduanya lebih pada masa sebelum dan menjelang era reformasi. Kajian kekinian atau setidaknya yang berkaitan dengan pemerintahan saat ini belum banyak dilakukan. Oleh karena itu, artikel ini merupakan bagian upaya dari menengahkan kajian mengenai oposisi dan juga terutama apa yang harus dilakukan di kemudian hari.

OPOSISI DALAM KERANGKA DEMOKRASI

Membahas arti penting oposisi dalam pembenahan demokrasi tentu tidak dapat dipisahkan dari kerangka berpikir demokrasi itu sendiri. Pembahasan berikut ini akan melihat akar-akar oposisi dalam sudut pandang demokrasi dan melihat fungsi oposisi dalam aspek normatifnya.

a. Demokrasi sebagai Akar Keberadaan Oposisi

Demokrasi dalam tatanan konseptual memiliki beragam aliran dan sudut pandang. Setidaknya ada dua sudut pandang utama dalam membahas demokrasi. Pertama adalah yang berfokus pada pendekatan kepemiluan atau kerap disebut minimalis. Pendekatan ini memfokuskan diri pada persoalan pemilihan umum (*election*) sebagai inti dari demokrasi. Bagi pandangan ini, kehidupan demokrasi tak lain adalah persoalan bagaimana berhasil dalam pelaksanaan pemilu serta ketika pejabat dan kehidupan bernegara pada akhirnya ditentukan oleh pemilu. Pandangan ini terutama diusung oleh para teoretikus demokrasi, seperti Schumpeter (1975) dan Przeworski (1991).

Pandangan kedua adalah yang melihat secara lebih maksimal, memosisikan demokrasi lebih dari sekadar pelaksanaan pemilu. Dalam sudut

pandangan ini, demokrasi tidak semata dilihat sebagai persoalan pemilihan umum, tetapi sebuah budaya serta ideologi yang memuat seperangkat nilai yang harus disemaikan, seperti persamaan, partisipasi, kebebasan, toleransi, keadilan, hak-hak universal, dan kesepakatan banyak orang. Bagi Dahl (1971, 3), misalnya, keberadaan partisipasi dan koreksi terhadap pemerintahan jauh lebih utama ketimbang pemilu. Sementara bagi yang lain, hakikat demokrasi terletak pada penumbuhan tradisi atau budaya demokratis yang menumbuhkan kesadaran dan upaya untuk mewujudkannya secara sistematis dan substantif. Sehubungan dengan hal ini, kajian dalam ranah maksimalis meliputi kajian yang bernaung, terutama dalam payung *liberal democracy*² ataupun *hybrid democracy*³ serta meliputi kajian seperti *poliarchy*⁴, *deliberative democracy*⁵, *deepening*

² Demokrasi liberal adalah sebetulnya demokrasi yang menekankan aspek hak-hak individu (*individual rights*), terutama kebebasan (*freedom*), hak untuk memiliki sesuatu (*property rights*), kebebasan berkehendak serta kemerdekaan untuk mengekspresikan dan mengusahakan kepentingan politiknya seluas-luasnya. Demokrasi liberal juga menganut prinsip pembatasan peran negara, yakni negara yang terbaik adalah seperti negara penjaga malam, yang keberadaannya terlihat pada aturan-aturan main, yang juga secara prinsip tidak mengekang prinsip-prinsip kebebasan individual. Bagi penganutnya, berbicara demokrasi adalah berbicara mengenai nilai-nilai itu dan bagaimana nilai-nilai dapat tumbuh dan berkembang.

³ Adalah sebuah aliran dalam konsepsi demokrasi yang bersifat "realis", yang meyakini terbukanya kemungkinan adanya nuansa campuran antara praktik demokrasi dan nondemokrasi di sebuah negara. Hal ini berangkat dari realitas bahwa demokrasi dalam praktiknya di banyak negara berkembang tidak selamanya berhasil membuka keran kebebasan atau benar-benar memfasilitasi kedaulatan rakyat. Kekuatan lama yang masih bercokol atau aspek budaya tradisional yang masih kuat memungkinkan bagi terbangunnya demokrasi yang juga masih membuka peluang bagi praktik-praktik politik dan pemerintahan yang bernuansa otoritarian atau bahkan militerisme pada saat bersamaan.

⁴ Sebetulnya konsep demokrasi yang dikembangkan oleh Robert Dahl, yang meyakini bahwa demokrasi pada hakikatnya adalah persoalan yang terkait dengan partisipasi dan oposisi dalam pemerintahan, dan bukan semata persoalan pemilu.

⁵ Substansi dari *deliberative democracy* adalah mengondisikan sebetulnya demokrasi yang memungkinkan pemerintahan dapat lebih bekerja sesuai dengan aspirasi masyarakat pasca-pemilu. Di sini, masyarakat memiliki hak dan peluang lebih besar untuk berdialog dan menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah terpilih. Hal ini berangkat dari kenyataan bahwa adanya pemilu tidak serta-merta dapat mengawal aspirasi masyarakat, malah

*democracy*⁶, dan *communicative democracy*⁷, merupakan beberapa kajian dalam perspektif substansial ini (Held, 1960; Mayo, 1991; Diamond & Morlino, 2004; Gutmann & Thompson, 2004; Young, 2002; Roberts, 1999).

Hal yang menarik adalah kedua sudut pandang tersebut, terutama sudut pandang yang kedua, sama-sama menempatkan persoalan kedaulatan rakyat sebagai hal yang utama. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa perkembangan teori-teori demokrasi kekinian sama sekali tidak meninggalkan makna normatif demokrasi yang telah dikedepankan sejak zaman Yunani Kuno dulu. Tepat jika demokrasi dipandang sebagai persoalan pengelolaan kedaulatan rakyat, sebagaimana yang dengan tepat dikatakan oleh

di banyak kasus masyarakat ditinggalkan setelah pemilu berlangsung. Dalam skema pemerintahan deliberatif ini, terbuka peluang bagi masyarakat untuk membangun simpul-simpul penyalur kepentingan yang dapat langsung berhubungan dan menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah tanpa melalui lembaga-lembaga formal demokrasi yang selama ini telah dikenal luas, seperti partai politik atau parlemen. Bahkan dimungkinkan pula simpul-simpul itu dapat turut langsung diikutsertakan dalam proses penentuan distribusi anggaran.

⁶ *Deepening democracy* ialah sebuah konsep yang meyakini bahwa pemilu merupakan hal penting dalam demokrasi. Sebuah negara dapat sukses menjalankan demokrasi manakala pemilu dijalankan dengan benar. Artinya, melalui institusi yang kredibel, aturan main yang adil, dan pelaksana yang mumpuni. Oleh karena itu, persoalan demokrasi yang paling pokok adalah bagaimana mengondisikan seluruh aspek dalam masyarakat agar pemilu dapat berjalan dengan semestinya. Dalam makna mengondisikan ini, demokrasi juga pada akhirnya menyetujui persoalan yang terkait dengan hal-hal seperti pemberantasan korupsi, menciptakan pemerintahan yang baik, membangun dan melembagakan institusi-institusi demokrasi, melindungi hak-hak minoritas, pelayanan yang memadai tanpa diskriminasi kepada semua kalangan, serta penumbuhan nilai-nilai demokratis dalam masyarakat.

⁷ Demokrasi yang menitikberatkan pada aspek komunikasi sebagai sarana untuk membuka pemahaman yang lebih mendalam, baik di antara masyarakat maupun—dan terutama—antara masyarakat dan pemerintah. Dengan pengedepanan aspek komunikasi yang komprehensif, diharapkan segala kecurigaan, *prejudice*, ataupun hal-hal yang bersifat stereotipe dapat terjembatani, bahkan dihapuskan. Demokrasi semacam ini berpotensi pada masyarakat komunikatif, ketika jalinan komunikasi di antara mereka telah berjalan dengan efektif sehingga masing-masing pihak ataupun mereka yang berkepentingan dapat saling memahami atau pada level pemahaman yang sama. Dalam konteks politik, kesamaan kepentingan dan aspirasi ini akan menyebabkan pemerintahan demokratis berjalan dengan lebih efektif, di mana kebijakan-kebijakan yang dihasilkan akan jauh lebih relevan.

Abraham Lincoln, yakni tidak lain adalah pemerintahan yang dikelola dari (*of*), oleh (*by*), dan untuk (*for*) rakyat. Lebih dari itu, kajian-kajian demokrasi kekinian juga menempatkan persoalan seputar pertanggungjawaban pemerintah, kekuasaan yang terbatas, partisipasi publik, dan pembagian kekuasaan sebagai hal yang utama.

Sehubungan dengan kedaulatan rakyat tersebut, oposisi menemukan relevansinya. Hal ini mengingat tidak ada jaminan jika kedaulatan rakyat dapat seluruhnya tertampung dan diterjemahkan seutuhnya oleh pemerintah. Sejarah memperlihatkan bahwa tidak jarang pemerintahan yang mengatasnamakan kedaulatan rakyat dalam praktiknya justru menjauhi hakikat kedaulatan rakyat tersebut. Oleh karena itu, perlu kekuatan di luar pemerintahan yang dapat turut menjaga bahwa kedaulatan rakyat itu tetap ada dan berfungsi. Dalam konteks inilah peran mereka yang berada di luar pemerintahan atau oposisi menjadi penting adanya, terutama untuk memastikan bahwa pemerintahan yang berjalan tetap berada dalam rel kepentingan rakyat. Dengan kata lain, eksistensi oposisi terkait erat dengan kepentingan menegakkan kedaulatan rakyat itu sendiri.

Selain persoalan kedaulatan rakyat, akar demokrasi yang lain bagi keberadaan oposisi adalah partisipasi politik. Partisipasi politik sebagai prasyarat bagi eksistensi demokrasi (Pateman, 1970) yang dimaksudkan tentu saja bukan partisipasi yang dimobilisasi, melainkan yang independen atas dasar kesadaran individual. Partisipasi semacam ini membuka peluang bagi setiap warga negara untuk berperan sesuai dengan kesadarannya. Peluang dari kebebasan berpartisipasi ini pada akhirnya memberikan jalan bagi munculnya perbedaan sikap dan pandangan, termasuk terhadap penguasa, mengingat kesadaran setiap orang tidaklah sama.

Dalam konteks partisipasi ini juga, oposisi adalah dampak dari kebebasan rakyat untuk melakukan respons dan kritik atas kebijakan pemerintah agar dapat lebih sesuai dengan kepentingan mereka. Irish Young (2002, 76) mengatakan bahwa kajian Ian Shapiro dalam *Democratic Justice* menunjukkan pentingnya melihat demokrasi sebagai sesuatu yang terkait erat dengan dua persoalan penting, yakni partisipasi

dan anti-subordinasi. Terkait dengan partisipasi itu, Young mengatakan:

“Everyone whose basic interests are affected by institutions or practices should be able to participate in their governance on more or less equal terms with others. Everyone ought to be able to assert their opposition to decisions that have been made, furthermore, and should be free to criticize and try to change policies and practices.”

Pandangan Shapiro yang diwakili oleh Young di atas menunjukkan bahwa oposisi pada hakikatnya adalah konsekuensi dari adanya partisipasi rakyat dalam pemerintahan. Dengan demikian, keberadaan oposisi merupakan sebuah keniscayaan dalam kehidupan demokrasi, mengingat pemerintahan demokratik ialah pemerintahan yang membuka keterlibatan khalayak yang luas.

Hal lain dalam demokrasi yang merupakan sokoguru bagi kehadiran oposisi adalah konsep pembagian kekuasaan (*division of power*). Pembagian kekuasaan merupakan salah satu inti pembeda antara pemerintahan demokratis dan pemerintahan yang antidemokrasi. Pada negara pemerintahan otoriter, misalnya, pembagian kekuasaan tidak pernah diakui, apalagi dilaksanakan. Pembagian kekuasaan dalam logika demokrasi menyiratkan pembenaran akan adanya perbedaan pandangan dan bahkan dalam batas tertentu konflik yang tetap berada dalam koridor konstitusi.

Dalam sudut pandang filosofis, pembagian kekuasaan terkait dengan penegakan kebebasan dan hakikat kemanusiaan. Bahwa kebebasan manusia, sebagai salah satu syarat terbentuknya tatanan yang berkemanusiaan, hanya akan menemukan bentuknya yang terbaik manakala kekuasaan tidak berada dalam genggam seorang penguasa. Sebaliknya, kekuasaan yang terenggam pada satu tangan dan tidak menyisakan peluang perbedaan pandangan, apalagi oposisi, hanya akan memunculkan kekuasaan yang tiranik atau despotik. Pemikir Barat, seperti Locke (1632–1704) dan Montesquieu (1689–1755), sejak sekitar empat abad yang lalu telah meyakini akan kebaikan adanya pembagian kekuasaan itu.

Dalam makna “pembongkaran” terhadap kekuasaan yang terenggam oleh satu tangan inilah, secara fundamental pula, oposisi menjadi

bagian tak terpisahkan di dalamnya. Hal ini terjadi karena merupakan hal yang mustahil jika membicarakan kekuasaan yang terbagi, tetapi pada hakikatnya pemangku kekuasaan hanya mewakili satu pandangan tanpa ada kekuatan yang mampu mengimbangi dan mengkritisnya. Dengan perannya sebagai bagian tak terpisahkan dari upaya pembagian kekuasaan, oposisi pada dasarnya turut memainkan peran penting dalam menciptakan tatanan politik yang lebih berkemampuan.

Selain persoalan pembagian kekuasaan, hal lain yang merupakan akar dari oposisi adalah konsep *checks and balances*. Konsep ini merupakan kelanjutan dari ide pembagian kekuasaan dan ditumbuhkembangkan pertama kali di Amerika Serikat. Inti dari konsep ini adalah cabang-cabang kekuasaan harus dapat saling mengontrol dan memberikan pertimbangan. Diharapkan, dari adanya saling kontrol dan menyeimbangkan ini, tiap-tiap cabang kekuasaan tidak bekerja semata sesuai dengan kepentingannya.

Kontrol dan penyeimbangan itu memungkinkan pihak-pihak yang ada, baik dalam parlemen maupun eksekutif, dapat saling mengendalikannya dan mengingatkan jalannya pemerintahan agar tetap sejalan dengan kehendak masyarakat. Penyeimbang di dalam cabang ataupun di antara cabang inilah yang memungkinkan munculnya oposisi bagi pemerintahan yang tengah berkuasa. Menurut Amadigwe (2004), dalam skema pemerintahan parlementer sekalipun, para menteri harus tetap mempertanggungjawabkan kebijakannya di hadapan parlemen, di mana kelompok oposisi biasanya akan melakukan kritik atas kebijakan yang diambil itu.

Akar-akar oposisi dalam konteks demokrasi itu berlaku universal. Artinya, dapat terjadi baik pada sistem parlementer maupun presidensial. Tidak ada pembatasan bahwa sistem pemerintahan tertentu lebih memberikan peluang atau membutuhkan oposisi dibanding dengan yang lain. Meski oposisi dalam konteks *checks and balances* seolah tampak nyata bentuknya dalam sistem parlementer, oposisi yang efektif juga terjadi dalam pemerintahan presidensial. Keberadaan oposisi di Amerika Serikat yang menganut sistem presidensial, misalnya, telah demikian kokoh.

Oposisi bahkan telah hadir tak lama setelah kemerdekaan, yang ditandai oleh munculnya Partai Demokrat-Republik (Democrat-Republic Party) sebagai partai oposisi. Dengan demikian, semangat mendasar demokrasi yang menopang terbentuknya oposisi dapat diterapkan dalam sistem mana pun, mengingat pada hakikatnya keberadaan oposisi terkait erat dengan keberadaan demokrasi itu sendiri.

b. Fungsi Oposisi dalam Kehidupan Demokrasi

Oposisi adalah sebuah fenomena yang terjadi dalam berbagai bidang. Oposisi dalam makna umum kerap diartikan sebagai “berseberangan” atau “sesuatu yang memiliki posisi yang tidak sama pada sesuatu yang lain”. Oposisi juga diartikan sebagai lawan atau perlawanan terhadap sesuatu (Rooney, 2001, 1020). Dalam konteks politik, sebagian kalangan mengartikan oposisi sebagai bentuk informal dari ketidakbersetujuan atau kontestasi di antara lembaga-lembaga pemangku kekuasaan, sementara oposisi politik adalah bentuk kontestasi yang terkait atau dijamin dalam konstitusi (Barnard, 1972, 1).

Tentu saja masih banyak definisi oposisi dan secara literal tidaklah sama. Namun, esensi yang selalu ada dalam makna oposisi adalah terkait dengan sekelompok orang yang berada di luar pemerintahan yang secara legal memiliki hak untuk menyuarakan pendapat dan melakukan aktivitas-aktivitas yang ditujukan untuk melakukan kritik dan kontrol atas sikap, pandangan, ataupun kebijakan pemerintah berdasarkan pada perspektif ideologis, kenyataan empiris, atau kepentingan tertentu.

Oposisi dalam konteks kehidupan demokrasi menurut Dahl (1971) adalah bagian yang tidak terpisahkan dan menjadi salah satu fondasi, selain partisipasi, dari yang disebutnya sebagai *polyarchy* (poliarki) atau sebetulnya pemerintahan yang bernuansakan demokrasi. Dalam konteks politik, khususnya dalam kehidupan demokrasi, terdapat beberapa fungsi utama oposisi. Pertama, sebagai penyeimbang kekuasaan. Makna penyeimbang secara substansi dapat berarti adanya kekuatan di luar pemerintah yang memberikan alternatif pikiran atau sikap dan menyebabkan keseimbangan

agar pemerintah tidak terlalu jauh dari kepentingan mayoritas rakyat. Makna utama penyeimbang ini mengingat ada kalanya pemerintah yang terpilih secara demokratis akhirnya jatuh menjadi pemerintahan yang melawan kehendak rakyat.

Pemerintahan Fasisme di Jerman (1939–1945), misalnya, terbentuk setelah Partai Nazi memenangi pemilu dengan perolehan suara yang sebetulnya juga tidak mayoritas mutlak. Ketiadaan penyeimbang, dengan kata lain, akan berpotensi memunculkan sebuah Leviathan yang tidak terkontrol dan dapat melakukan apa pun yang dikehendaki tanpa hambatan yang berarti. Oleh sebab itu, mempertahankan oposisi sama dengan mempertahankan demokrasi, mengingat tujuannya adalah agar pemerintah dapat menghasilkan kebijakan-kebijakan serta melakukan pelaksanaan tugas-tugas negara dan pemerintahan dengan lebih baik, yakni sejalan dengan aspirasi dan prinsip kedaulatan rakyat.

Kedua, arti penting oposisi adalah menjaga agar alternatif kebijakan dapat disuarakan. Oposisi akan memungkinkan munculnya lebih banyak pilihan kebijakan atau alternatif penyempurnaan atas kebijakan pemerintah. Hal ini sejalan dengan kenyataan bahwa tidak ada satu pun pemerintahan yang tak luput dari kesalahan. Pemerintahan yang dipimpin oleh mereka yang terbaik sekalipun tetap membutuhkan dukungan tidak langsung dari kelompok oposisi untuk dapat lebih menangkap aspirasi dan kepentingan rakyat. Kemandulan oposisi, dengan demikian, adalah keterbatasan opsi bagi tegaknya aspirasi rakyat yang, manakala berjalan dalam waktu lama, dapat memunculkan pembusukan pemerintah sebagaimana yang terjadi di Myanmar era junta militer ataupun Indonesia era Orde Baru. Dengan kata lain, oposisi dibutuhkan agar sebuah kebijakan yang lebih komprehensif dapat tercipta dan kesalahan dapat diminimalkan.

Ketiga, arti penting oposisi lainnya adalah sebagai stimulus persaingan yang sehat di antara para elite politik dan pemerintahan. Sebuah pemerintahan akan mengalami stagnasi, bahkan kemunduran, bila tidak mendapatkan tantangan dari pihak-pihak yang kompeten dan mampu menunjukkan kepada masyarakat tentang adanya kebijakan-kebijakan lain yang lebih

masuk akal ketimbang kebijakan pemerintah. Adanya oposisi akan membuat pemerintah yang berkuasa “terjaga” dan menyadari ada pihak lain yang bisa saja memberikan tawaran kebijakan yang lebih baik dan pada gilirannya berpotensi “mengganggu” citra positif pemerintah di mata masyarakat. Oposisi, oleh karena itu, diperlukan pemerintah sebagai stimulus untuk meningkatkan kinerja dan mempertahankan citra baiknya di mata masyarakat. Dalam situasi ini, muncullah situasi kompetisi yang sehat antara pemerintah dan oposisi menuju perbaikan demi perbaikan.

Oleh karena itu, jelas bahwa penguatan oposisi terkait dengan upaya menegakkan kebijakan yang sejalan dengan kepentingan rakyat dan menghindari terjadinya oligarki. Oposisi bukanlah sekadar sikap anti-pemerintah atau asal berbeda, melainkan sebuah eksistensi yang memberikan kritik dan tawaran alternatif kebijakan dan kontrol atas penyelenggaraan pemerintahan. Oposisi adalah “pemihakan rasional” sebagai konsekuensi dari pelembagaan kontrol atas kekuasaan (Kamil, 2002, 17–18). Oposisi yang sehat, sebagaimana yang diyakini Dahl lebih dari empat dekade lalu, singkatnya adalah bagian dan sekaligus cerminan keberadaan demokrasi yang kokoh. Pembahasan berikutnya akan menunjukkan aspek empiris dari oposisi dan demokrasi di Indonesia.

OPOSISI DALAM PERJALANAN KEHIDUPAN POLITIK BANGSA

a. Era Pra-Reformasi (1945–1998)

Di masa-masa awal kemerdekaan, oposisi terhadap pemerintah muncul terutama dari partai-partai beraliran nasionalis dan Islam, terutama Partai Nasional Indonesia (PNI) dan Partai Masyumi, dua partai besar yang mewakili dua aliran politik tersebut. Hal ini terjadi karena pada masa-masa itu pemerintahan dipimpin oleh tokoh-tokoh sosialis, seperti Perdana Menteri Sutan Syahrir dan Amir Syarifuddin. Beberapa kebijakan yang menjadi sumber perlawanan oposisi adalah sejumlah perjanjian dengan Belanda yang dirasa menguntungkan pihak penjajah. Namun, secara umum, oposisi yang terjadi lebih mencerminkan kompleksitas lantaran banyak menteri, baik pada masa pemerintahan Syahrir, Syarifuddin, maupun

Hatta yang juga berasal dari dua partai besar tersebut, bahkan para menteri dari Masyumi, dikenal sebagai pembela kebijakan pemerintah yang gigih.

Sejak 1951, peran pemerintah dan oposisi terutama dilakukan oleh dua partai besar, yakni PNI dan Masyumi. Manakala PNI membentuk pemerintahan, Masyumi akan menjadi motor oposisi di parlemen, dan begitu pula sebaliknya. Dasar ideologi yang tidak terjembatani di antara dua partai itu serta kesetiaan terhadap partai yang demikian tinggi adalah landasan pertikaian dan persaingan di antara keduanya. Selain itu, perbedaan sudut pandang dalam prioritas kebijakan—yang dengan cukup baik digambarkan oleh Herbert Feith, yakni antara *solidarity maker* (PNI, kalangan nasionalis, dan sebagian kelompok komunis) versus *administrator* (Masyumi, PSI, Parkindo, dan Partai Katolik)—juga menjadi pemicunya (Feith, 1968; Lucius, 2003).

Meski demikian, hubungan oposisi dengan pemerintah pada 1950-an sekali lagi cukup kompleks karena, dalam kabinet yang dipimpin oleh Sukiman, Wilopo, Ali, ataupun Burhanuddin, kedua partai tersebut menempatkan kader-kadernya dalam pemerintah meski berstatus oposisi dalam parlemen. Dengan kata lain, oposisi tidak menyebabkan partai tidak memiliki wakilnya dalam pemerintahan. Barulah pada era pemerintah Ali II dan seterusnya Masyumi sama sekali tidak mendapatkan kedudukan dalam pemerintahan dan menjadi “murni oposisi”. Lebih dari itu, sebagai negara yang baru belajar berdemokrasi, oposisi tidak selamanya berhasil diperankan dengan baik. Semangat “asal beda dengan pemerintah”, misalnya, juga terlihat pada masa-masa ini. Penolakan PNI, sebagai pihak oposisi, atas ratifikasi Pembatalan Uni Indonesia-Belanda yang dilakukan oleh pemerintahan Burhanuddin Harahap (Masyumi), misalnya, adalah sebuah keanehan, mengingat draf ratifikasi yang disusun saat pemerintahan Ali Sastroamidjojo (PNI) itu tidak pernah dipermasalahkan oleh PNI sebelumnya (Saidi, 1993, 2).

Terlepas dari segenap kelemahan dan kekurangannya, laku oposisi dilaksanakan oleh para politikus saat itu yang pada umumnya memahami benar akan hakikat demokrasi. Meski secara umum budaya beroposisi masih dalam

tahap awal dan belum meluas, kesadaran bahwa sebuah pemerintahan harus memiliki partner kritis di luar pemerintahan bukanlah sesuatu yang asing untuk dipraktikkan. Sesuatu yang memperlihatkan adanya semacam akselerasi budaya politik oposisi dalam kehidupan politik bangsa saat itu.

Pada masa Demokrasi Terpimpin (1959–1966), oposisi tidak lagi eksis atau setidaknya bergerak secara amat terselubung. Tiga partai dengan kecenderungan bersikap kritis terhadap Presiden Soekarno, yakni Masyumi, PSI, dan Partai Musyawarah Rakyat (Murba), dibubarkan. Tidak itu saja, Soekarno juga mereduksi jumlah partai menjadi 10 saja⁸, yang secara umum dimandulkan perannya. Soekarno juga memastikan bahwa para pemimpin partai yang “dibiarkan hidup” itu adalah mereka yang mau diajak kerja sama. Soekarno sendiri membangun rezim otoriternya dengan nama “Demokrasi Terpimpin”.

Dalam upaya membangun rezim itu, Soekarno mengedepankan ide-ide antidemokrasi, seperti kuburkan partai-partai atau ide bahwa demokrasi tidak cocok dengan karakter bangsa. Soekarno meyakini bahwa demokrasi parlementer yang selama ini dipraktikkan tidak tepat bagi bangsa Indonesia. Lebih dari itu, Soekarno meyakini bahwa sistem demokrasi liberal tidak mampu menawarkan stabilitas politik yang dibutuhkan oleh bangsa. Dengan dukungan kalangan militer, situasi darurat militer pun diberlakukan. Siapa pun yang dianggap anti-Soekarno atau dinilai kontra-revolusi segera saja ditahan, termasuk mantan PM Sutan Syahrir. Dapat dikatakan pada masa inilah akar-akar oposisi dicabut paksa oleh negara.

Situasi pada Orde Baru (1966–1998) tidak menunjukkan perbedaan yang berarti. Pada awalnya, pemerintahan baru ini tampak akan memberikan harapan besar bagi tegaknya demokrasi. Tidak sedikit kalangan kritis, mahasiswa, cendekiawan, juga tokoh aktivis sosial prodemokrasi awalnya bersemangat mendukung

⁸ Kesepuluh partai itu adalah: (1) Partai Nasional Indonesia, (2) Partai Nahdlatul Ulama, (3) Partai Komunis Indonesia, (4) Partai Syarikat Islam Indonesia, (5) Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia, (6) Pergerakan Tarbiyah Islamiyah, (7) Partai Kristen Indonesia, (8) Partai Katolik, (9) Badan Permusyawaratan Kewarganegaraan Indonesia, dan (10) Partai Indonesia.

kepemimpinan Soeharto (Budiman, 2001, 31–32). Namun, kenyataan kemudian memperlihatkan bahwa tidak lama setelah rezim Orde Baru berdiri, Soeharto melakukan pemberangusan sistematis terhadap kalangan oposisi atau mereka yang berpotensi menjadi oposisi. Hal itu dilakukan, baik kepada partai politik maupun kalangan non-parpol. Dalam konteks parpol, sama dengan Soekarno, rezim Orde Baru melakukan seleksi kepemimpinan parpol. Banyak pihak yang dipandang akan berpotensi berseberangan dengan rezim disingkirkan. Kasus ini terjadi pada partai seperti PNI, Parmusi, dan PSII. Tidak hanya itu, rezim juga menyetujui aksi kekerasan untuk menundukkan kelompok yang berseberangan dengan pemerintah. Pendudukan kantor PSII pada 1973 (Subekti, 2014) ataupun penyerbuan DPP PDI pada 1996 mencerminkan kondisi ini.

Tidak berhenti pada hal tersebut, rezim Orde Baru juga melakukan langkah-langkah seperti memasung ideologi, memotong hubungan partai politik dengan akar rumput melalui kebijakan “massa mengambang”, dan memanipulasi pemilu. Kegiatan penyelidikan kehidupan personal melalui penelitian khusus diberlakukan di seluruh lembaga negara dan pemerintahan, termasuk DPR. Oposisi dalam konteks nonpartai pun dibungkam. Mereka yang bersikap antipemerintah akan dituduh mengganggu jalannya pembangunan. Rezim juga melakukan tindakan pengekalan terhadap tokoh-tokoh yang tergabung dalam Petisi 50 hanya karena mereka mencoba mengingatkan Soeharto agar lebih konsisten berdemokrasi dan tidak menafsirkan Pancasila secara sepihak. Saat kekuasaan Soeharto semakin menggurita dan personal, mereka yang dianggap kritis terhadap Keluarga Cendana juga dihabisi kariernya. Hingga akhir kehidupannya, rezim ini identik dengan kesungguhan memasung para oposan dan tidak segan untuk “menghilangkannya”.

Demikianlah kedua rezim Orde Lama dan Orde Baru secara berkesadaran melakukan pemberangusan terhadap (potensi) oposisi. Pada masa ini, tentu saja oposisi tetap ada. Denyut nadinya lebih terasa justru di luar pemerintahan. Meski mampu bergerak, kalangan oposisi dari berbagai kelompok, baik yang cenderung mengandalkan ketokohan maupun jaringan kritis, sayangnya

tidak solid. Secara umum, oposisi tercerai-berai, terabaikan haknya, dan tentu saja tidak seimbang dengan penguasa (Kroef, 1977, 109–125; Uhlin, 1998, 89–173; Tanter & Young, 1993, 1–18). Secara umum, keberadaan dan pembangunan oposisi pada masa ini berada pada titik nadir, sejalan dengan pudarnya kehidupan demokrasi di Indonesia.

b. Era Reformasi

Di era reformasi, demokrasi kembali ditegakkan. Kebebasan berpendapat menemukan lagi momentumnya. Berbagai penghargaan diterima oleh pemerintah Indonesia dalam kaitan dengan kualitas demokrasi yang sedang berlangsung. Masyarakat pun tidak lagi merasakan tekanan dari pemerintah, bahkan relatif bebas mengkritik pemerintah. Kebebasan mendirikan lembaga-lembaga demokrasi, termasuk pers dan partai politik, demikian menguat. Situasi di Indonesia membuktikan bahwa demokrasi dengan sistem presidensial dan banyak partai tetap mampu menciptakan stabilitas politik.

Kehidupan demokrasi, tidak dapat dimungkiri, telah jauh lebih baik bahkan mendapatkan pujian dari banyak negara dan organisasi internasional, termasuk misalnya oleh International Association of Political Consultant (IAPC), sebuah lembaga prestisius yang kerap memberikan medali penghargaan untuk negara yang dipandang berhasil dalam pelaksanaan demokrasi. Namun, meskipun Indonesia diakui sebagai negara demokratis, bahkan yang terbesar ketiga di dunia setelah India dan Amerika Serikat, kehidupan oposisi belum hadir pada taraf yang menggembirakan. Legasi dari sistem politik masa lalu yang bercirikan lemahnya oposisi tampak masih terasa.

Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan Megawati Soekarnoputri (1999–2004), oposisi tidak terlalu bermakna, mengingat seluruh potensi kekuatan politik nasional terserap dalam pemerintahan. Pada masa pemerintahan Gus Dur, seluruh partai besar dan menengah (PDIP, Partai Golkar, PAN, PKB, PPP, PBB, PKS, dan PKP) mendapatkan posisi dalam kabinet yang dipimpinnya bersama dengan Ketua Umum PDIP Megawati Soekarnoputri. DPR praktis berisi partai-partai yang mayoritas

memiliki jabatan dalam pemerintahan. Hanya baru saat Gus Dur mengganti beberapa menteri (yang notabene adalah tokoh-tokoh utama partai koalisi) dengan teman-teman dekatnya, tanpa melakukan konsultasi yang mendalam, partai-partai mulai melakukan perlawanan.

Beberapa soal lain dijadikan alasan untuk melawan, seperti penyalahgunaan dana bantuan Sultan Brunei dan Bulog (yang tidak cukup terbukti secara hukum) serta yang paling krusial adalah saat Gus Dur membubarkan parlemen secara sepihak. Namun, perlawanan yang berujung pada *impeachment* itu secara kronologis dan substantif tidak dapat dilepaskan dari soal respons atas pergantian atau *reshuffle* dan bukan dalam spirit oposisi sebagaimana yang biasa terjadi pada negara-negara demokrasi yang mapan. Perlawanan, dengan kata lain, tidak akan terjadi jika Gus Dur tidak melakukan manuver kontroversialnya. Terbukti kemudian Megawati dapat menyelesaikan masa tugasnya dengan selamat sebagai pengganti Gus Dur karena tidak melakukan manuver yang merugikan partai-partai pendukungnya.

Pada situasi kontemporer, bergabungnya beberapa partai pendukung Koalisi Merah Putih (KMP) ke dalam jajaran pemerintahan menjadi salah satu bukti situasi beroposisi yang secara substansi juga masih lemah. Partai-partai yang awalnya menyatakan diri beroposisi dengan pemerintah, bahkan menjadi pesaing koalisi pemerintah pada saat pemilihan presiden, dengan mudah berubah arah mendeklarasikan diri sebagai loyalis pemerintah, sebagaimana yang dilakukan oleh PAN, PPP, dan Golkar. Partai-partai pembentuk KMP memang tidak menyatakan membubarkan diri, tetapi keberadaannya kini lebih sebagai ajang silaturahmi yang bernuansa nostalgia ketimbang sebuah kekuatan oposisi yang solid, konsisten, dan efektif. Terlihat, misalnya, pada saat KMP berkumpul kembali pada akhir Maret 2016, mereka tetap menegaskan sebagai kelompok yang setia mendukung pemerintah.

Uniknya, pada era pemerintahan SBY (2004–2014), meski dalam bentuk berbeda, secara substansi memperlihatkan gelagat yang sama. Pada masa itu, muncul pola “politik kartel”, yakni ketika oposisi tidak banyak

bermakna dan kelompok-kelompok yang berpotensi memainkan peran oposisi justru terserap dalam pemerintahan (Ambardi, 2009). Meski sebagian kalangan tidak melihat hal itu sebagai murni sebuah pemerintahan kartel (Mietzner, 2013), kenyataan menunjukkan bahwa oposisi tidak berjalan efektif dan potensinya cenderung terserap dalam pemerintahan, dan hal ini tidak terelakkan. Partai-partai cenderung berkerumun mendekati kepada SBY dan membangun sebuah pemerintahan yang jauh dari semangat *checks and balances*.

Meski saat ini ada sedikit peningkatan kualitas oposisi, terutama di awal pemerintahan Jokowi—dan kenyataan masih ada partai yang tegas menyatakan berada di luar pemerintahan, seperti Gerindra dan PKS—fenomena oposisi saat ini dalam perkembangannya cenderung memperlihatkan sebuah kelanjutan pola lama hubungan pemerintahan dengan oposisi. Fungsi oposisi, yang sebenarnya dapat diperankan oleh KMP secara maksimal, justru memperlihatkan fenomena oposisi yang bersifat terbatas dan tidak cukup efektif.

Kondisi semacam ini tampak mirip dan menunjukkan sebuah warisan masa lalu, terutama dari era Orde Baru (Bunte & Ufen, 2009, 9–12), yakni oposisi pada akhirnya cenderung tercerai-berai dan tampak kehilangan posisi. Namun, sementara dulu hal tersebut lebih dipengaruhi oleh tekanan rezim, pada saat ini perilaku elite partailah yang berperan dalam melemahkan kedudukan oposisi sebagai efek pilihan pragmatis mereka untuk selalu mendekat dan berada dalam lingkaran kekuasaan. Di samping itu, jika dibanding dengan demokrasi di negara-negara Barat atau kehidupan politik nasional era 1950-an, peran besar para elite atau oligarki juga menunjukkan lemahnya peran ideologi dalam kehidupan internal partai saat ini, yang kemudian berimbas pada perilaku politiknya.

Kondisi ini diperburuk oleh pemahaman dari banyak elite atau tokoh berpengaruh partai yang juga masih melihat oposisi sebagai sesuatu yang tidak relevan dengan kehidupan politik saat ini. Mereka menyatakan hal itu dengan berbagai alasan, seperti tidak sesuai dengan karakter bangsa, tidak dikenal dalam sistem presidensial,

atau tidak sejalan dengan idealisme partainya. Maimun Zubair, tokoh kharismatis PPP, misalnya, menafsirkan oposisi sebagai pihak yang hanya mencari kesalahan (Gatra, 2014, 23).

Selain itu, cukup jelas terlihat bahwa hingga kini oposisi yang terlembaga masih belum mendapat dukungan kuat dari kalangan masyarakat. Konsep oposisi tidak terlalu mengakar atau kurang mendapat dukungan masyarakat, terutama karena pemahaman oposisi yang tidak tepat. Dengan minimnya dukungan ini, oposisi di era reformasi tampak berada dalam posisi yang gamang dan justru terlihat terkucilkan dari opini yang berkembang di masyarakat tentang pemerintah, yang kerap dimanipulasi oleh pemerintah itu sendiri. Namun, tidak semua kalangan kemudian menarik diri dari posisi oposisi. Beberapa kalangan, seperti media massa, cerdik cendekiawan, aktivis LSM, dan beberapa kader partai, tetap menunjukkan sikap perlawanan terhadap pemerintahan. Meski demikian, hingga hampir dua dekade berjalannya reformasi, terutama di masa-masa pemerintahan SBY, peran oposisi lebih dimainkan oleh kalangan nonpartai dan ekstra-parlementer, yang sayangnya bersifat sporadis dan tidak benar-benar dapat dijadikan barometer kontrol terhadap pemerintahan yang efektif.

Dampaknya, alih-alih menjadi ranah bagi kehidupan demokrasi yang sehat, Indonesia saat ini justru terjebak dalam praktik oligarki yang masih menempatkan kepentingan sedikit orang di atas kepentingan rakyat banyak. Kebijakan pemerintah untuk rakyat kerap tersandera atau dimanipulasi oleh kepentingan-kepentingan sekelompok orang yang dekat dengan kekuasaan (Sabri, 2012). Demokrasi yang cenderung artifisial, dengan demikian, adalah hasil yang dituai oleh situasi pemerintahan tanpa oposisi yang efektif itu.

LANGKAH-LANGKAH PEMBANGUNAN OPOSISI

Pembahasan di atas mengisyaratkan belum kuatnya keberadaan oposisi di Indonesia. Untuk itu, membangun oposisi adalah sesuatu yang amat diperlukan. Bagian selanjutnya akan membahas upaya-upaya yang harus dikembangkan dan dilakukan dalam upaya membangun oposisi,

terutama dalam konteks politik. Langkah ini meliputi pembenahan di level masyarakat, yang terutama penting, mengingat peran strategis dukungan dan makna dari partisipasi politik itu sendiri. Lalu, perbaikan di level partai politik, yang terkait dengan perannya yang bersifat langsung dalam pemerintahan.

a. Memperbaiki Persepsi, Membangun Kesadaran, dan Menguatkan Komitmen

Salah satu “cerita sukses” Orde Baru dan Orde Lama adalah mampu mempersepsikan bahwa menjadi oposisi adalah sebuah kesalahan. Oposisi dianggap pula sebagai mereka yang telah terpengaruh oleh pandangan politik liberal yang pro-individualisme, bahkan antek kekuasaan asing. Oposisi juga disamakan dengan mereka yang telah tercerabut dari akar dan jati diri bangsa. Citra oposisi sebagai sesuatu yang buruk ditumbuhkembangkan secara sistematis pada dua pemerintahan itu. Pada masa Orde Lama, oposisi dicitrakan sebagai kontra-revolusi dan sesuatu yang tidak natural atau kerap disampaikan dengan istilah “ditanam” oleh kekuatan asing (Pratigny, 1983, 24–32). Sementara oposisi di era Orde Baru distigmakan sebagai anti-Pancasila, anti-Pembangunan, atau kalangan ekstrem.

Selain pencitraan negatif, ada dua isu besar yang kerap diembuskan terkait dengan pengembangan praktik oposisi dalam alam demokrasi. Pertama, oposisi hanya akan menimbulkan ketidakstabilan karena pada akhirnya oposisi hanya akan menyebabkan pemerintah tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Kedua, dengan kondisi itu, berarti oposisi hanya akan menyebabkan pembangunan melambat dan kesejahteraan bangsa tak tercapai.

Kedua isu tersebut tentu saja tidak memiliki dasar empiris yang memadai karena, misalnya, dari 14 negara paling stabil (*sustainable*) di dunia dewasa ini, 13 negara menggunakan sistem parlementer dan hanya satu negara, yakni Portugal, yang menggunakan sistem semi-presidensial⁹.

⁹ Negara paling stabil (*sustainable*) ialah negara-negara yang berada pada posisi di atas negara-negara stabil. Urutan ke-14 negara paling stabil itu adalah (1) Swedia (20,2); (2) Norwegia (20,8); (3) Denmark (21,5); (4) Luxemburg (22,2); (5) Swiss (22,3); (6) Selandia Baru

Padahal, pada sistem parlementer, oposisi justru difasilitasi, terlembaga, dan lebih dari itu hampir sama kuatnya dengan pemerintah. Sementara dalam konteks penciptaan kesejahteraan, terlihat bahwa dari 15 negara paling sejahtera di muka bumi saat ini, hanya satu yang menggunakan sistem presidensial, yaitu Amerika Serikat, sedangkan sisanya menggunakan sistem parlementer (The Legatum Prosperity Index, 2015). Hal yang perlu dicatat adalah Amerika Serikat pun merupakan negara yang memiliki tradisi oposisi yang amat kuat¹⁰. Pandangan salah kaprah di atas sayangnya telah telanjur cukup tertanam di masyarakat, yang pada akhirnya membuat pemikiran yang mengaitkan oposisi dengan hal-hal negatif tersebut dapat dengan mudah diterima oleh masyarakat.

Selain masalah persepsi negatif, penghargaan terhadap oposisi dan berkomitmen atasnya terhalangi atau mendapat tantangan dengan kuatnya sikap pragmatisme dalam berpolitik. Pragmatisme ini menyebabkan komitmen beroposisi dapat dengan mudah mencair atau terbeli ketika berhadapan dengan tawaran-tawaran politik yang menggiurkan. Komitmen beroposisi menjadi sulit terbangun juga karena masyarakat pada umumnya belum cukup mampu mempertahankan kemandiriannya, terutama terkait dengan persoalan ekonomi. Dalam hal ini, mungkin saja masyarakat telah memiliki pandangan yang jauh lebih baik mengenai pentingnya beroposisi. Namun, ketidakberdayaan ekonomi membuat mereka tidak memiliki pilihan selain berdamai dengan penguasa atau setidaknya mengurangi sikap kritis. Lemahnya kemandirian menyebabkan upaya untuk beroposisi dapat mudah diredam oleh pihak-pihak yang berkepentingan atas meredupnya semangat oposisi.

Hal lain yang juga menjadi persoalan dalam membangun konsistensi dalam beroposisi adalah masih adanya ketergantungan pada patron atau

(22,6); (7) Islandia (23,4); (8) Australia (24,3); (9) Irlandia (24,7); (10) Kanada (25,7); (11) Austria (26,0); (12) Belanda (26,8); (13) Jerman (28,1); dan (14) Portugal (28,7).

¹⁰ Ke-15 negara itu adalah (1) Norwegia, (2) Swiss, (3) Denmark, (4) Selandia Baru, (5) Swedia, (6) Kanada, (7) Australia, (8) Belanda, (9) Finlandia, (10) Irlandia, (11) Amerika Serikat, (12) Islandia, (13) Luxemburg, (14) Jerman, dan (15) Inggris.

political broker di sebagian besar masyarakat. Dalam nuansa politik yang masih mengandalkan patronase politik, yang sayangnya kerap dikuasai oleh para elite birokrasi (birokrat) atau pemilik modal (saudagar), benih-benih beroposisi dikacaukan oleh berubah-ubahnya sikap dan orientasi patron terhadap penguasa. Peran kaum oligarkh ataupun elite sebagaimana yang telah disebutkan di awal tulisan ini telah demikian mewarnai kehidupan politik, baik langsung maupun tidak, di hampir semua level masyarakat.

Pada masyarakat perkotaan, dengan kemampuan ekonomi dan kemandirian politiknya, peran patron mungkin tidak seluas di masyarakat pedesaan. Namun, uniknya, masyarakat perkotaan juga tidak melihat keberadaan dan laku oposisi sebagai sebuah kebutuhan yang mendesak. Meski masyarakat kota dapat lebih bebas memilih sesuai dengan rasionalitasnya, hal itu tidak berarti mereka kemudian akan bersedia dan berkomitmen mengawal pemerintahan berdasarkan pada rasionalitasnya itu setelah pelaksanaan pemilihan. Hal yang terjadi adalah jika tidak merasa puas terhadap rezim, masyarakat kota akan kembali disibukkan oleh pemenuhan kebutuhan dasarnya dan melihat segenap bentuk kelemahan publik sebagai sesuatu yang “biasa terjadi” tanpa perlu menawarkan solusi, apalagi memperjuangkannya. Apa yang terjadi di kalangan perkotaan itu menunjukkan bagaimana *mindset* dan mentalitas oposisi yang telah ditumpulkan oleh rezim-rezim di sepanjang jalan sejarah bangsa menuai hasil.

Lepas dari itu, secara umum, dalam kondisi ekonomi yang masih belum mampu menopang terbentuknya kemandirian politik, ditambah pola politik pragmatis dan masih kuatnya kecenderungan ketergantungan pada patron, keberadaan oposisi jelas sulit berkiprah dengan baik. Dengan dua persoalan utama, yakni (1) persepsi yang tidak tepat atas oposisi dan (2) lemahnya kemandirian politik, pembenahan oposisi sesungguhnya patut diarahkan ke kedua persoalan tersebut. Berkaitan dengan persepsi, diperlukan perluasan pemahaman yang tepat melalui berbagai jaringan dan institusi. Pendidikan politik tentang pembangunan demokrasi dan peran krusial oposisi, yang terutama terkait dengan hak dan kewajiban warga negara untuk

berpartisipasi politik (termasuk melakukan kritik terhadap penguasa), patut menjadi agenda penting lembaga-lembaga formal ataupun nonformal itu. Dalam konteks ini pula lembaga seperti perguruan tinggi, lembaga-lembaga penyadaran politik, baik milik publik maupun swadaya masyarakat, menjadi penting adanya.

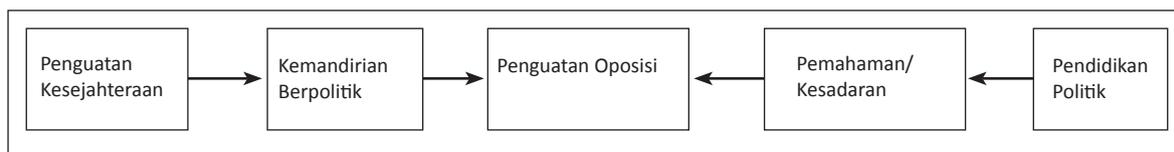
Selain itu, media massa dapat berperan di dalamnya dengan, misalnya, memberikan dukungan dan penghargaan terhadap kekuatan oposisi. Media massa juga harus memberikan ruang yang sama dan dorongan yang signifikan kepada kalangan kritis yang berseberangan dengan pemerintah. Harus diakui bahwa saat ini masih banyak media massa yang memihak, baik atas dasar kesamaan ideologis maupun kepentingan atau karena faktor lain yang bersifat simbiosis mutualisme atau bahkan kolusif. Apa pun penyebabnya, sejauh hal ini masih menggejala, maka upaya membesarkan dan membangun oposisi akan terus mengalami tantangan serius. Oleh karena itu, sudah sepatutnya ada daya dorong bagi media massa, baik dari dalam (otokritik) maupun dari luar, untuk menyadarkan peran hakiki mereka sebagai pilar keempat dari demokrasi. Dalam posisi itu, media massa bukan diabdikan untuk sekadar “yang penting sama” atau “yang penting beda” dengan penguasa, melainkan dapat turut melakukan kontrol atas jalannya pemerintahan dengan mengedepankan rasionalitas objektif dan komitmen memperjuangkan aspirasi atau kedaulatan rakyat secara maksimal.

Di samping itu, di tengah masyarakat sendiri, sudah saatnya makin ditumbuhkan gerakan kedewasaan politik untuk bersedia melakukan pembiasaan dan penghargaan terhadap perbedaan, toleransi, dan sikap bertanggung jawab atau perbedaan ataupun eksistensi kelompok-kelompok alternatif. Perbedaan politik bukanlah cerminan

sebuah ketidaksolidan, melainkan sebuah upaya makin menguatkan perbaikan dengan berbagai alternatif solusi. Adanya pemahaman yang tepat pula akan membuat masyarakat dengan sendirinya memberikan dukungan yang lebih ekspresif dan bermakna terhadap langkah atau kebijakan pemerintah ataupun elite politik yang dianggap merugikan kepentingannya.

Adapun ihwal penguatan kemandirian politik, hal ini pada akhirnya berhubungan erat dengan taraf hidup masyarakat. Sebuah masyarakat, jika ekonominya kuat, komitmen tidak akan mudah terbeli karena mereka dapat menetapkan dan mempertahankan pilihan politiknya secara mandiri. Sudah menjadi rumusan lama, terutama bagi para penganut pendekatan modernisme dan *developmentalisme*, bahwa penguatan ekonomi akan mengarah ke modernisasi politik, yang dalam hal ini salah satunya ditandai oleh partisipasi yang rasional dan mandiri dari warga negaranya.

Sehubungan dengan hal itu, peran berbagai pihak yang terkait dalam upaya pemberdayaan masyarakat ini, termasuk pemerintah dan *stakeholders*, menjadi penting adanya. Pemerintah dan pihak-pihak terkait bertanggung jawab menumbuhkan dan menguatkan oposisi dengan membangun kemandirian masyarakat itu. Adanya langkah-langkah pemandirian masyarakat ini diharapkan membuat masyarakat di kemudian hari dapat lebih leluasa dan bertanggung jawab dalam mengekspresikan aspirasi dan aktivitas politiknya. Tegaknya kemandirian ini juga akan menopang upaya-upaya menguatkan praktik beroposisi yang berorientasi menciptakan pemerintahan yang dapat berjalan dengan lebih maksimal dan memberikan banyak keuntungan terhadap mereka sehingga dapat lebih berkembang di masyarakat (Liddle, 2014, 77).



Gambar 1. Skema Langkah Penguatan Oposisi di Level Masyarakat/Non-Partai

b. Penguatan Kondisi Internal Parpol

Kesadaran untuk menguatkan kembali peran oposisi dalam tatanan masyarakat tidak akan banyak berarti jika dalam tatanan *political society*, dalam hal ini diwakili oleh partai politik, juga tidak tergarap dengan baik. Hal ini terjadi karena pada akhirnya parpol adalah institusi yang terkait langsung dengan pembentukan oposisi dalam pemerintahan. Sehubungan dengan parpol maka pembenahan laku beroposisi pada prinsipnya adalah penguatan (kondisi) parpol itu sendiri, yang melibatkan tiga persoalan utama, yakni (1) pemantapan ideologi, (2) pelaksanaan kaderisasi, dan (3) kemandirian partai.

Berkaitan dengan persoalan pertama, dapat dilihat bahwa hal yang memungkinkan oposisi tumbuh kuat, selain tingginya kesadaran demokrasi, adalah adanya keyakinan atas ideologi. Pada kasus negara-negara demokratis yang sudah solid, terlihat warna ideologis antara mereka yang memerintah dan yang mengambil peran oposisi tampak jelas berbeda. Perbedaan itu berlanjut hingga waktu yang lama tanpa kemudian terlihat keinginan melebur menjadi satu kelompok.

Peleburan atau koalisi cenderung terjadi pada partai-partai yang memiliki kedekatan ideologi dengan membentuk sebuah kaukus untuk menguatkan *bargaining position* terhadap pihak lawan. Pertarungan antara kelompok sosialis (kiri) dan *gaullist* (kanan) di Prancis, misalnya, selalu terjadi dan mewarnai konstelasi politik sejak republik kelima berdiri. Pola yang sama hampir mewarnai seluruh negara Barat. Tidak mengherankan bila kehidupan politik di negara-negara tersebut dipenuhi oleh sikap tiap-tiap kubu yang sering kali berbeda amat tajam. Dengan perbedaan ini, kedudukan politik sebuah partai tidak mudah bergeser, termasuk saat berperan menjadi oposisi. Di sinilah arti pembagian ideologi “kiri” dan “kanan” dengan segenap varian di dalamnya bermakna.

Hal ini mengindikasikan bahwa peran menjadi oposisi dapat terlaksana dengan baik manakala partai mampu membangun basis ideologi yang kokoh dan mempraktikkannya. Ideologi tidak semata bersifat simbolis, tetapi juga mampu menjadi sumber inspirasi yang menggerakkan para kader dan menjadi landasan

partai dalam mengambil kebijakan ataupun menentukan pilihan-pilihan politik. Sayangnya, pemantapan ideologi saat ini masih menjadi persoalan pada sebagian besar partai di Indonesia. Sejauh ini, kebanyakan partai masih digerakkan oleh kepentingan oligarkis dan elite tertentu.

Di tangan para elite itulah landasan kebijakan dan keberpihakan politik partai ditentukan. Sayangnya, elite partai tidak selamanya digerakkan oleh idealisme atau komitmen ideologi, tetapi oleh kepentingan eksklusif untuk selalu berada dalam lingkaran kekuasaan, baik pada level nasional maupun lokal. Dalam nuansa seperti ini, transaksi politik yang bersifat pragmatis kerap lebih dikedepankan. Akibatnya, komitmen beroposisi demikian cair atau kerap berantakan di tengah jalan. Di sisi lain, bagi partai-partai yang tengah memerintah, lemahnya keyakinan ideologi menyebabkan mereka tidak cukup percaya diri untuk dapat menjalankan pemerintahan berdasarkan pada ideologinya. Akibatnya, alih-alih tetap mencoba konsisten dengan keyakinan politiknya, pemerintah justru sibuk untuk memamatkan potensi oposisi, terutama di masa-masa awal pemerintahannya.

Pada masa datang, partai-partai di Indonesia harus lebih bersungguh-sungguh membangun ideologi dan menempatkannya sebagai basis atau penjuror bagi tawaran-tawaran kebijakan ideal. Oleh sebab itu, harus diperjuangkan, baik di dalam maupun di luar pemerintahan. Penegakan komitmen ideologis semacam ini dapat dimulai pada kesadaran untuk menemukan dan memantapkan kembali arah ideologi partai dan menyosialisasinya secara sistematis kepada seluruh kader melalui kepengurusan, jaringan partai, dan kursus-kursus ideologi partai. Setiap kepengurusan, misalnya, harus melakukan kursus atau *training* ideologi kepada seluruh kadernya di setiap tingkatan, dari yang paling rendah (level ranting) hingga pusat. Jenjang karier kader pun sedikit-banyak harus ditentukan oleh pemahaman dan komitmen mereka terhadap ideologi.

Selain penguatan peran ideologi, kaderisasi adalah hal lain yang harus dibangun secara sistematis. Melalui kaderisasi yang sistematis, para kader akan memahami jati diri partainya, termasuk tujuan partainya. Secara umum, ka-

derisasi berkaitan dengan pemantapan kesadaran bahwa hakikat keberadaan kader adalah sebagai fungsionaris atau “alat partai” yang dituntut untuk terus memberikan kebaikan kepada partai dan masyarakat. Oleh karena itu, berbagai langkah dan kebijakan yang dirasa menjauhkan partai dari semangat ini akan ditinggalkan.

Melalui kaderisasi ini pula kader akan ditempa kesadaran kolektifnya, yakni sebagai bagian dari sebuah komunitas yang berkhidmat pada sebuah nilai-nilai (*values*) dan tujuan atau idealisme bersama. Dengan kuatnya pemahaman ini, kader tidak mudah digerakkan oleh kepentingan pragmatis yang bersifat sesaat ataupun yang bersifat pribadi.

Kaitan kaderisasi dengan oposisi adalah jelas bahwa, manakala pemerintahan yang terbentuk tidak mewakili kepentingan atau aspirasi ideologis partai, dengan sendirinya partai akan mengambil posisi di luar pemerintahan. Partai tidak akan mudah tergoda untuk bergabung ke dalam pemerintahan hanya demi kepentingan yang bersifat material atau pragmatis semata. Menempatkan diri sebagai bagian dari oposisi akan bersifat otomatis saja dan dilandasi oleh kesadaran penuh yang setara antara elite dan kader biasa. Di sisi lain, partai akan ditinggalkan apabila logika nonideologis ternyata menjadi alasan utama yang diambil dalam menentukan posisi politiknya di hadapan pemerintah.

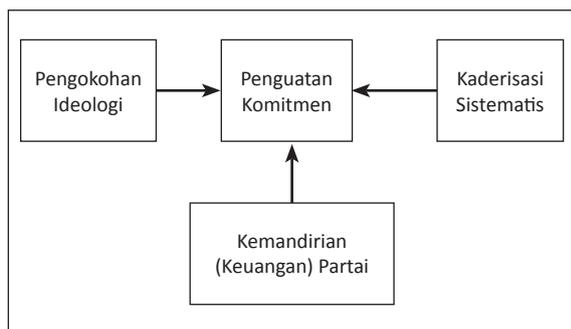
Untuk mendorong dan turut menguatkan pembangunan kaderisasi maka UU Partai Politik di masa datang harus pula didesain untuk dapat memastikan bahwa kaderisasi yang sistematis dan berkala dapat berjalan sebagaimana mestinya. UU Partai Politik harus dapat memaksa partai agar bersungguh-sungguh melaksanakan kaderisasi secara kontinum dan menjadikan kaderisasi sebagai mekanisme yang menentukan jenjang karier para kader. Hal ini, misalnya, dapat dilihat dengan melakukan verifikasi pelaksanaan kaderisasi secara random dari kepengurusan partai yang tersebar di seluruh Indonesia. Bagi partai-partai yang terbukti tidak mampu melakukannya, pemerintah berhak membatalkan keikutsertaannya dalam pemilu.

Hal ketiga yang juga harus dilakukan adalah membangun kemandirian paripurna partai-partai.

Sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya, yakni komitmen untuk berada di luar pemerintahan dan menjadi oposisi yang paripurna atau total membutuhkan kemandirian yang juga total. Apabila partai masih terikat pada pemerintah, baik karena kepentingan patron maupun kebutuhan yang memaksanya terikat, peran oposisi akan tidak banyak bermakna. Hal ini berarti partai harus dapat mengokohkan kemandiriannya dengan memiliki sumber-sumber kekuatan finansial sendiri. Menurut Mietzner (2014, 99–116), kegagalan dalam soal mendanai kehidupan partai secara benar inilah sumber utama munculnya praktik politik yang menyimpang dari demokrasi saat ini.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah negara memberikan dana yang memadai untuk dikelola oleh partai dengan prinsip dilakukan melalui transparansi yang tinggi dan pertanggungjawaban atau kontrol yang tanpa kompromi. Pelanggaran atau penyalahgunaan dana itu dapat dikenai sanksi yang amat berat, termasuk pembatalan keikutsertaan dalam pemilu. Rasionalitasnya adalah membiarkan partai mengumpulkan dana tanpa bantuan pemerintah akan menyebabkan partai, cepat atau lambat, dikuasai oleh pemberi sumbangan terbesar yang dapat menjadikan partai sebagai kendaraan politik dan pada akhirnya menguatkan oligarki internal. Kemandirian partai akhirnya bergantung atau terbeli pada kepentingan pemberi sumbangan terbesar itu. Manakala sang penyumbang menginginkan jabatan di pemerintahan, bisa saja akhirnya partai merapat ke pemerintah meski jati diri dan ideologinya tidak sejalan dengan pemerintah. Di sisi lain, apabila partai tidak memiliki donor yang besar, upaya-upaya partai untuk mendapatkan uang akan mengundang terjadinya pemanfaatan posisi jabatan negara atau publik yang kerap berujung pada korupsi demi kepentingan partai.

Adapun mereka yang murni berada di luar pemerintahan berpotensi mengalami kebangkrutan total karena tidak memiliki sumber pendanaan. Studi Perludem (Supriyanto & Wulandari, 2012) memperlihatkan bahwa dengan hanya mengandalkan iuran anggota dan usaha-usaha lain yang legal dan tidak mengikat cenderung tidak banyak membantu partai dalam membiayai kebutuhan



Gambar 2. Skema Langkah Pembangunan Komitmen Oposisi Partai Politik

sehari-hari ataupun pelaksanaan berbagai agenda dan program partai, termasuk pelaksanaan kaderisasi secara berkala. Akibatnya, partai dihadapkan pada dua pilihan yang tidak mengenakan: mati suri demi menjaga idealismenya atau menyerah pada kenyataan dan bergabung dengan pemerintah. Dengan demikian, aspek strategis dukungan keuangan partai oleh pemerintah, yang harus dilakukan secara transparan dan terkontrol, tidak hanya akan membantu partai dalam menjalankan fungsi-fungsi dan segenap kebutuhannya, tetapi lebih dari itu adalah membantu parpol dapat lebih mandiri dalam menjalankan idealismenya, termasuk ketika memilih menjadi oposisi.

PENUTUP

Pembahasan di atas memperlihatkan keterkaitan yang erat antara demokrasi dan oposisi. Oposisi, sebagaimana yang dimaksudkan, bukanlah sekadar sikap asal berbeda atau melawan kebijakan pemerintah, melainkan kelompok di luar pemerintah yang mampu melakukan kontrol dengan tegas dan memberikan alternatif kebijakan yang bernas. Sayangnya, eksistensi oposisi di Indonesia masih belum cukup solid. Pada masa-masa awal kemerdekaan, oposisi telah terjerembap pada ekstremisme. Sementara pada masa sesudahnya, selama hampir empat dekade, oposisi mengalami pengucilan dengan, misalnya, dicap sebagai tidak sesuai dengan jati diri bangsa dan dianggap sebagai salah satu biang penyebab ketidakstabilan. Tidak mengherankan jika oposisi menjadi mati suri. Di era reformasi, yang diharapkan dapat menumbuhkan demokrasi secara lebih *genuine*, kecenderungan untuk melihat oposisi sebelah mata sayangnya masih belum berubah secara signifikan. Bedanya, sementara pada masa

lalu oposisi memang secara tegas dikucilkan, saat ini oposisi dianggap sebagai bukan pilihan yang menguntungkan. Terbangunlah kemudian pemerintahan yang berkecenderungan kartel, ketika potensi oposisi terserap menjadi bagian pemerintahan dan, dengan posisinya itu, mencari keuntungan dari berbagai fasilitas negara.

Dalam sejarah politik modern Indonesia, para pendiri dan elite bangsa secara sadar menghargai bentuk pemerintahan demokrasi dengan berbagai prinsip dasarnya. Atas dasar itulah mereka dapat dengan cepat merespons perkembangan-perkembangan politik modern yang menawarkan format politik yang demokratis. Pendirian partai-partai, misalnya, direspons secara baik dengan berdirinya (atau didirikannya kembali) partai-partai guna menyambut kemungkinan pelaksanaan pemilu dan terbentuknya pemerintahan perwakilan. Penghargaan terhadap demokrasi itu juga tecermin dari kesediaan melakukan oposisi terhadap pemerintah, yang terbukti dengan munculnya kritik atas kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh PM Sutan Syahrir hingga penghujung 1950-an.

Sikap beroposisi itu sendiri tidak serta-merta ada dan meluas. Berkembang pada awalnya di kalangan sekelompok elite, cerdas pandai, dan mereka yang memahami politik modern, yang tentu saja jumlahnya masih sedikit. Namun, lambat tetapi pasti, kesadaran itu meluas dan ditularkan kepada masyarakat seiring dengan semakin tingginya kesadaran politik anak bangsa. Kesadaran beroposisi itu menguat hingga pada titik yang bagi sebagian orang telah amat meresahkan. Pemerintah mendapat partner oposisi yang demikian kritis, dengan dukungan masyarakat. Mereka yang resah membaca perkembangan ini sebagai bentuk belum matangnya bangsa Indonesia dalam berpolitik. Namun, terlepas dari pandangan seperti ini, kesadaran beroposisi dari waktu ke waktu sebenarnya semakin membaik. Hanya, sayangnya, saat kesadaran itu mulai tumbuh, bangsa Indonesia masuk ke pusaran sistem politik yang tidak lagi menghendaki adanya oposisi. Dengan berbagai alasan yang diindoktrinasi secara sistematis dan represif oleh rezim, oposisi dicoba untuk dilenyapkan.

Waktu selama sekitar empat dekade (1959–1998) telah cukup menimbulkan kegamangan penyikapan rakyat dan bahkan elite atas oposisi. Dampaknya adalah kesadaran dan penguatan oposisi, setelah rezim-rezim otoriter berakhir, tidak serta-merta terjadi. Sebagian besar masyarakat masih melihat oposisi sebagai suatu pelengkap yang tidak perlu. Bahkan, seiring dengan persoalan lain, seperti menguatnya (kembali) peran kaum oligarkh dan pragmatisme politik yang meninggi, komitmen oposisi ini kembali mengalami guncangan. Sikap merasa nyaman dan perlu untuk terus berada dalam arus kekuasaan tetap masih lestari, bahkan belakangan semakin terlihat difasilitasi dengan kekuatan material yang besar dan menjanjikan, terutama dari kalangan oligarkh. Dalam nuansa itulah, perilaku politik partai-partai, termasuk dalam kasus kontemporer yang dialami oleh PAN, PPP, dan Golkar, serta sebagian besar masyarakat, akhirnya masih tidak dapat sepenuhnya sejalan dengan hakikat dan watak oposisi yang sesungguhnya. Singkatnya, pola-pola mendekat pada kekuasaan terus terjadi, sementara komitmen menjadi oposan yang *genuine* tidak pula menguat.

Sehubungan dengan upaya peningkatan kualitas demokrasi melalui pembangunan oposisi, artikel ini mengarah pada upaya menumbuhkan kesadaran masyarakat akan arti oposisi dan revitalisasi partai politik. Tujuannya adalah agar muncul kesadaran yang lebih tepat akan demokrasi dan oposisi di level masyarakat serta meningkatkan kapabilitas partai dalam menjalankan peran demokratiknya, termasuk kemampuan partai dalam beroposisi. Pembahasan di atas menyiratkan bahwa upaya-upaya yang dapat menguatkan peran oposisi baik dalam makna kesadaran dan tradisi ataupun struktural (lembaga-lembaga demokrasi dan aturan main) harus dilakukan agar kualitas demokrasi di Indonesia dapat semakin membaik.

PUSTAKA ACUAN

Amadigwe, V. (2004). *The Relationship between separation of powers, rule of law and parliamentary sovereignty in British Constitution*. Diakses pada 16 Maret 2016 dari <http://www.worldoruunion.org/ArticlesRelationship.htm>.

- Ambardi, K. (2009). *Mengungkap politik kartel. Studi tentang sistem kepartaian di Indonesia era reformasi*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Barnard, F. (1972). Between opposition and political opposition, the search of competitive politics in Czechoslovakia. *Canadian Journal of Political Science*, 5(4), 533–552.
- Budiman, A. (2001). Negara dan masyarakat madani. Dalam St. Sularto (Ed.), *Masyarakat warga dan pergulatan demokrasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Buehler, M. (2014). Elite competition and changing state-society relations: Shari'a policymaking in Indonesia". Dalam Michele Ford & Thomas B. Pepinsky (Eds.), *Beyond oligarchy. Wealth, power and contemporary Indonesian politics*. Cornell: Cornell Southeast Asia Program Publications.
- Bunte, M., & Ufen, A. (2009). The new order and its legacy: Reflections on democratization in Indonesia. Dalam Bunte, Marco, & Ufen Andres (Eds.), *Democratization on post-Suharto Indonesia*. London: Routledge.
- Dahl, R. (1966). *Political opposition in western democracies*. New Haven, CT, and London: Yale University Press.
- Dahl, R. (1971). *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven, CT, and London: Yale University Press.
- Diamond, L., & Morlino, L. (2004). The quality of democracy: An overview. *Journal of Democracy*, 15(2), 20–31.
- Feith, H. (1968). *The decline of constitutional democracy in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ford, M., & Pepinsky, T. B. (Eds.). (2014). *Beyond oligarchy. Wealth, power and contemporary Indonesian politics*. Cornell: Cornell Southeast Asia Program Publications.
- Fragile States Index. (2015). Diakses pada 15 Maret 2016 dari <http://fsi.fundforpeace.org/>.
- Gatra. (2014). "Ketua majelis syariah DPP PPP K.H Maimoen Zubair: Saya nda seneng oposisi", (3 September 2014). Hlm. 23.
- Gutmann, A., & Thomson, D. (2004). *Why Deliberative democracy?*. New Jersey: Princeton University Press.
- Held, D. (1960). *Models of democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Kamil, S. (2002). *Islam dan demokrasi. Telaah konseptual dan historis*. Jakarta: Gaya Media Pratama.

- Kroef, J. van der. (Nov-Des 1977). The Indonesian opposition. *Asian Affairs*, 5(2), 109–125.
- Liddle, R. (2014). Improving the quality of democracy in Indonesia: Toward a theory of action. Dalam Michele Ford & Thomas B. Pepinsky (Eds.), *Beyond oligarchy. Wealth, power and contemporary Indonesian politics*. Cornell: Cornell Southeast Asia Program Publications.
- Lucius, R. E. (2003). *A house divided: The decline and fall of Masyumi (1950–1956)* (Master thesis, Naval Postgraduate School, Monterey).
- Mayo, H. (1991). *An introduction to democratic theory*. Cambridge: Polity Press.
- Mietzner, M. (2013). *Money, power, and ideology. Political parties in post-authoritarian Indonesia*. Singapore: ASAA Southeast Asia Publication Series.
- Mietzner, M. (2014). Oligarchs, politicians, and activists: Contesting party politics in Post-Soeharto Indonesia. Dalam Michele Ford & Thomas B. Pepinsky (Eds.), *Beyond oligarchy. Wealth, power and contemporary Indonesian politics*. Cornell: Cornell Southeast Asia Program Publications.
- O'Donnell, G. (1996). Delegative democracy. Dalam Larry Diamond & M. F. Plattner, *The global resurgence of democracy*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pratigny, I. (1983). *Ungkapan sejarah lahirnya Golongan Karya: Perjuangan menegakkan kembali negara proklamasi 17-8-1945*. Jakarta: Yayasan Bhakti TP.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roberts, K. M. (1999). *Deepening democracy: The modern left and social movements in Chile and Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- Robison, R., & Hadiz, V. R. (2004). *Reorganising power in Indonesia: The politics of oligarchy in an age of markets*. London: Routledge Curzon.
- Rodan, G., & Jayasurya, K. (2009). Capitalist development, regime transitions, and new forms of authoritarianism in Asia. *The Pacific Review*, 22(1), 23–47.
- Rooney, K. (2001). *Encarta concise english dictionary*. Sydney: Pan Macmillan.
- Sabri, M. (2012). *Presiden tersandera, melihat dampak kombinasi sistem presidensial-multipartai terhadap relasi presiden-DPR di masa pemerintahan SBY-Boediono*. Jakarta: RMBooks.
- Saidi, R. (1993). *Golkar pascapemilu 1992*. Jakarta: Grasindo.
- Schumpeter, J. (1975). *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper and Row.
- Shapiro, I. (1996). The fallacies concerning minorities, majorities, and democracy politics. Dalam Ian Shapiro, *Democracy's place*. Ithaca, NY, and London: Cornell University Press.
- Subekti, V. S. (2014). *Partai Syarikat Islam Indonesia. Kontestasi politik hingga konflik kekuasaan elite*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Supriyanto, D., & Wulandari, L. (2012). *Bantuan keuangan partai politik*. Jakarta: Yayasan Perledem.
- Tanter, R. & Young, K. (1993). *Politik kelas menengah*. Jakarta: LP3ES.
- The Legatum Prosperity Index 2015. Diakses pada 15 Maret 2016 dari www.prosperity.com/#/.
- Tornquist, O. (2006). Assessing democracy from below: A framework and Indonesian pilot project. *Democratization*, 13(2), 227–255.
- Uhlin, A. (1998). *Oposisi berserak, arus deras demokratisasi gelombang ketiga di Indonesia*. Bandung: Mizan.
- Winters, J. A. (2014). Oligarchy and democracy in Indonesia. Dalam Michele Ford & Thomas B. Pepinsky (Eds.), *Beyond oligarchy. Wealth, power, and contemporary Indonesian politics*. Cornell: Cornell Southeast Asia Program Publications.
- Winters, J. A. (2004). *Oligarchy*. New York: Cambridge University Press.
- Young, I. M. (2002). Ian Shapiro's democratic justice. *Good Society*, 11(2), 76–77.

DEMOKRASI DELIBERATIF INDONESIA: KONSEP PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MEMBENTUK DEMOKRASI DAN HUKUM YANG RESPONSIF

Wimmy Haliim

*Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Brawijaya, Malang
E-mail: Haliious90@gmail.com*

Diterima: 17-03-2016

Direvisi: 22-4-2014

Disetujui: 6-6-2016

ABSTRACT

The state is a legal order which is also a social order. In the legal order, the State acts as organization performing coercive measures in order to achieve the objectives of that State. While the social order are series of institutional structure, and human culture are interrelated. A study of the constituent powers to establish the law can take a look at the system of Deliberative Democracy and Direct Popular Checks, or direct inspection by the public. This means that society placed as a pillar that can oversee their government. In essence, this system is a means of ultra-democracy which is an extension of the legislative process outside the assembly formed by the community. This becomes important in order to improve the quality of Indonesian democracy.

Keywords: *deliberative democracy, direct popular checks, and responsive law*

ABSTRAK

Negara adalah sebuah tatanan hukum (*legal order*) yang juga merupakan tatanan sosial (*social order*). Dalam tatanan hukum, negara berperan sebagai organisasi yang melakukan tindakan-tindakan koersif guna mencapai tujuan negara tersebut, sedangkan tatanan sosial merupakan serangkaian struktur institusi dan kultur manusia yang saling berkaitan. Sebuah kajian mengenai kekuatan konstituen yang dapat membentuk hukum dapat kita lihat dalam sistem demokrasi deliberatif dan *direct popular checks* atau pemeriksaan langsung oleh masyarakat. Artinya, masyarakat ditempatkan sebagai sebuah pilar yang dapat mengawasi jalannya pemerintahan. Pada hakikatnya, sistem ini merupakan sarana-sarana ultra-demokrasi yang merupakan perluasan proses legislatif di luar majelis yang dibentuk oleh masyarakat. Hal ini menjadi penting dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi Indonesia.

Kata Kunci: demokrasi deliberatif, direct popular checks, dan hukum responsif

PENDAHULUAN

Hukum ialah setiap pola interaksi yang muncul berulang-ulang di antara banyak individu dan kelompok, diikuti pengakuan relatif eksplisit dari kelompok dan individu tersebut bahwa pola-pola interaksi demikian memunculkan ekspektasi perilaku timbal balik yang harus dipenuhi (Unger, 2008). Dari definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa hukum merupakan kesepakatan yang diakui secara relatif dan eksplisit berasal dari

interaksi manusia yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi individu-individu yang disebut sebagai subjek hukum (*rechtspersoon*). Hal ini menunjukkan bahwa (1) dibutuhkan adanya sebuah pengakuan atau konsensus dalam pembentukan hukum, dan (2) manusia sebagai subjek dan objek dari hukum memiliki peran penting dalam proses pembuatan hukum sehingga hukum merupakan gambaran dari kondisi internal dan eksternal manusia.

Demokrasi diartikan sebagai bentuk pemerintahan yang kekuasaannya dalam mengambil keputusan untuk suatu negara ditetapkan secara sah, bukan menurut golongan atau beberapa golongan, melainkan menurut anggota-anggota sebagai suatu komunitas secara keseluruhan (Strong, 1966). Sebenarnya, kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos*. *Demos* dalam bahasa Yunani menggambarkan jumlah yang banyak dan cenderung menunjukkan rakyat secara keseluruhan. Secara sederhana, hal itu menjelaskan bahwa demokrasi merupakan kekuasaan untuk kaum miskin karena kaum miskin pada zamannya merupakan jumlah terbanyak yang terwakili oleh kata *demos* (Unger, 2008). Secara umum terdapat dua model demokrasi, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Kelsen (2008, 408) menjelaskan, demokrasi langsung adalah demokrasi dengan derajat yang relatif paling tinggi, ditandai oleh fakta bahwa pembuatan undang-undang dilaksanakan oleh rakyat dalam rapat umum atau pertemuan akbar. Namun, prinsip ini hanya dapat dijalankan oleh masyarakat yang berada dalam kondisi sosial yang sederhana.

Dalam demokrasi langsung yang kita jumpai di suku-suku barbar di Jerman kuno, masyarakat *polis* di Yunani, sampai senat di zaman Romawi kuno, prinsip ini awalnya dijalankan secara luas dan murni merupakan konsensus. Namun, seiring berkembangnya peradaban manusia dan bertambahnya jumlah populasi manusia, prinsip ini mulai dikesampingkan. Hari ini hanya beberapa daerah yang menggunakan prinsip demokrasi langsung ini. Salah satunya adalah Swiss, yang di beberapa daerah bagiannya masih menggunakan prinsip demokrasi langsung. Majelis rakyatnya disebut sebagai *Lands-gemeinde*, yakni masyarakat secara langsung memilih dan mengawasi para majelis yang nantinya membuat sebuah kebijakan di daerah tersebut.

Model demokrasi yang kedua adalah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Perbedaan kondisi-kondisi serta perkembangan peradaban manusia menciptakan kondisi ketika konsensus bersama tidak mungkin lagi dilakukan dalam kehidupan bernegara. Fungsi pembentukan undang-undang dipindahkan dari warga negara

melalui majelis rakyat menuju organ-organ khusus yang dibentuk. Organ-organ ini dibentuk melalui pemilihan umum, dan warga negara bisa memercayakan aspirasinya dengan mendelegasikan calon ke dalam organ khusus ini. Organ khusus ini umumnya disebut parlemen. Kelsen (2008, 408) menjelaskan bahwa organ ini diberi wewenang untuk membuat atau melaksanakan norma-norma hukum, dipilih oleh subjeknya dan melaksanakan norma-norma hukum tersebut. Prinsip ini merupakan pengurangan dari prinsip penentuan diri sendiri (*self-determined principal*).

Dari penjelasan demokrasi di atas, kesimpulan yang sangat penting sekaligus menjadi akar dari negara berkonstitusi adalah, pertama, negara berkonstitusi harus menerapkan sistem demokrasi karena, dalam sistem demokrasi, warga negara dapat berpartisipasi langsung dalam setiap penyelenggaraan dan pembangunan negara. Kedua, negara demokrasi merupakan negara yang menempatkan masyarakat sebagai instrumen dasar dari segala tindakan pemerintah. Hal ini terjadi karena, dalam sistem demokrasi, jabatan-jabatan publik dapat dipilih dan diawasi langsung oleh masyarakat.

Dari kedua kesimpulan di atas, hal penting bagi negara yang menerapkan asas kedaulatan rakyat adalah melibatkan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintah. Negara demokrasi ialah kekuasaan sipil yang berasal dari keputusan-keputusan yang dibuat oleh masyarakat itu sendiri, baik melalui demokrasi langsung maupun demokrasi perwakilan, dan masyarakat (konstituen) mendelegasikan calon-calon anggota majelis perwakilan untuk menciptakan hukum. Salah satu ide mengenai keterlibatan masyarakat luas dalam menjalankan pemerintahan adalah demokrasi deliberatif seperti yang dikemukakan Jürgen Habermas.

DEMOKRASI DELIBERATIF

Habermas (1982) menjelaskan, ketika kemampuan memproduksi hukum didelegasikan melalui pola-pola pertukaran jaring-jaring sistem sosial tertentu yang beroperasi secara independen maka reproduksi hukum akan jatuh di bawah kekuasaan bayang-bayang kekuasaan dualitas ambigu yang memisahkan negara dari unit-unit sosial masyarakat. Pendapat Habermas ini merupakan gugatan

atas model demokrasi perwakilan yang tidak menempatkan konstituen dalam proses penempatan hukum secara menyeluruh. Dalam model ini, konstituen hanya memiliki hak-hak politik untuk memilih calon anggota parlemen, lalu setelah itu selesailah perannya secara konstitusional. Hal ini menyebabkan ambiguitas hukum karena negara akan menciptakan sistem sosial yang beroperasi tidak berdasarkan pada keinginan masyarakat.

Demokrasi deliberatif memberikan sorotan tajam mengenai bagaimana prosedur hukum itu dibentuk. Undang-undang, yang diresmikan dalam demokrasi deliberatif, merupakan suatu dialog antara mekanisme legislatif dan diskusi-diskursus, baik formal maupun informal, dalam dinamika masyarakat sipil. Demokrasi deliberatif memberikan ruang di luar kekuasaan administratif negara. Ruang itu merupakan jaringan-jaringan komunikasi publik dalam masyarakat sipil. Terdapat korelasi yang jelas antara gagasan demokrasi dan ide demokrasi deliberatif, yaitu menempatkan masyarakat pada posisi yang emansipatoris untuk melakukan kegiatan legislasi melalui ruang-ruang publik. Ternyata demokrasi perwakilan bukanlah bentuk demokrasi yang murni, melainkan modifikasi dari bentuk kedaulatan rakyat yang paling murni.

Terkait dengan pembentukan hukum maka demokrasi sudah seharusnya menciptakan hukum yang partisipatif dan aspiratif. Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam Husein (2008, 31), perkembangan hukum dibagi menjadi tiga, yaitu hukum represif, hukum otonom, dan hukum responsif. Hukum represif ialah tipe hukum yang menjadikan hukum sebagai abdi kekuasaan yang bersifat menekan dan merupakan perintah dari yang berwenang (pemegang kekuasaan politik) yang memiliki kewenangan sangat leluasa tanpa batas. Dengan demikian, hukum dan politik kekuasaan tidak terpisah. Adapun hukum otonom ialah hukum yang berdiri sendiri di suatu daerah. Hukum ini ada untuk memenuhi kebutuhan daerah yang memiliki kecenderungan perbedaan situasi dengan daerah lainnya. Sementara hukum responsif ialah hukum yang dibentuk untuk mengatur publik secara umum. Namun, perbedaannya dengan hukum represif, hukum responsif dibentuk atas dasar dialog publik.

Menurut Habermas, ruang publik harus memenuhi dua persyaratan, yaitu bebas dan kritis. Bebas artinya setiap pihak dapat berbicara di mana pun, berkumpul, dan berpartisipasi dalam debat politis. Sementara kritis artinya siap dan mampu secara adil dan bertanggung jawab menyoroti proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Hal ini sejalan dengan hakikat demokrasi yang disampaikan oleh James S. Fishkin. Fishkin (2009, 1–9) menjelaskan bahwa demokrasi memberikan “suara” kepada masyarakat dan memberikan ruang bagi masyarakat untuk menemukan penyelesaian masalahnya. Ini adalah hal esensial dalam demokrasi, tetapi terkadang dimaknai secara berbeda dalam penerapannya. “Suara” dalam demokrasi diartikan sebagai kesempatan bagi setiap warga negara sebagai individu untuk mengarahkan kebijakan negaranya sesuai dengan yang diinginkan.

Demokrasi, menurut Habermas, harus memiliki dimensi deliberatif, yaitu posisi ketika kebijakan publik harus disahkan terlebih dahulu dalam diskursus publik. Dengan demikian, demokrasi deliberatif ingin membuka ruang partisipasi yang luas bagi warga negara. Partisipasi yang luas ini bertujuan menciptakan hukum yang sah. Pandangan ini merupakan kritik atas pendapat Rousseau (2007), bahwa sumber legitimasi adalah kehendak umum sehingga, bagaimanapun prosesnya, jika sebuah produk hukum dinyatakan sebagai kehendak umum, berarti produk tersebut sudah terlegitimasi. Hal ini ditentang oleh Habermas (1982), yang mencontohkan bahwa dalam suatu negara, jika undang-undang dianggap sebagai sebuah kehendak umum, tidak peduli apakah dalam pembuatannya melalui cara yang partisipatif atau tidak, dan emansipatoris atau tidak, maka undang-undang tersebut dapat dikatakan terlegitimasi.

DEMOKRASI DAN PEMBENTUKAN HUKUM

Hukum otonom dipandang sebagai sebuah institusi yang mampu mengendalikan represi dan melindungi integritas sendiri. Tatanan hukum berintikan “rule of law”. Penegakan peraturan merupakan upaya utama untuk mengawasi kekuasaan resmi dan swasta serta terdapatnya

pengadilan yang bebas dan mandiri. Pengadilan yang bebas dan mandiri ini dapat mengarahkan kondisi sosial yang ambigu. Menurut Habermas, kondisi ini merupakan jaring-jaring yang berdiri secara independen sehingga terciptalah dualisme hukum. Menurut Rahardjo (2010, 46), salah satu fenomena yang muncul karena hukum otonom adalah fenomena adjudikasi dan advokasi.

Dalam tipe hukum responsif, hukum dipandang sebagai fasilitator atau sarana menanggapi kebutuhan dan aspirasi sosial. Hukum dapat mengimplikasikan dua hal, yaitu, pertama, hukum harus fungsional pragmatis, bertujuan, dan rasional. Kedua, hukum berperan sebagai norma kritik untuk mengubah pranata sosial yang tidak sesuai. Dari ketiga tipe hukum di atas, yang sejalan dengan tujuan demokrasi deliberatif adalah hukum responsif karena tipe ini merupakan sarana penggali dan pemberdayaan aspirasi masyarakat.

Reformasi politik menghendaki revitalisasi institusi-institusi demokrasi supaya dapat mendorong tumbuhnya sistem politik yang demokratis. Pasca-amendemen UUD 1945, DPR RI adalah lembaga yang menjalankan fungsi legislasi (mengusulkan, membahas, dan mengesahkan bersama Presiden) yang sesuai dengan konsep *trias politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu. Revitalisasi institusi politik dapat dimulai dengan menciptakan konstitusi yang demokratis dan membagi cabang-cabang kekuasaan negara dalam kerangka *checks and balances*, akuntabilitas serta jaminan atas pengakuan hak-hak asasi manusia. Cabang-cabang kekuasaan negara dibagi dengan menggunakan konsep *distribution of powers* agar penyelenggaraan kekuasaan negara tidak dilakukan secara mutlak.

Rousseau (2007, 113) menegaskan bahwa tidak ada yang lebih berbahaya daripada pengaruh kepentingan pribadi kepada urusan publik. Oleh karena itu, untuk menghindari adanya penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of powers*), perlu adanya pembatasan kekuasaan ke dalam cabang-cabang kekuasaan yang disebut dengan *distribution of powers*. *Distribution of powers* dikenal dengan dua bentuk, yaitu *separation of powers* dan *division of powers*. Konsep *separation of powers* pertama kali dikemukakan

oleh John Locke. Menurut John Locke dalam Subekti (2008, 249), kekuasaan negara dibagi menjadi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah satu sama lain.

Ajaran *trias politica* kemudian muncul dalam buku *The Spirit of Laws* karangan Montesquieu. Kekuasaan harus dibagi menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Ketiga kekuasaan tersebut mesti terpisah satu sama lain, baik fungsi maupun organnya. Pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk mencegah kekuasaan negara berada di satu lembaga saja sehingga tidak menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan.

Perjalanan demokrasi tidaklah selalu baik. Proses perkembangan demokrasi di Indonesia pascareformasi pun masih meninggalkan beberapa rintangan besar. Maruto dan Anwar (2002, 22–44) menjelaskan, terdapat tiga rintangan dalam menjalankan demokrasi di Indonesia. Pertama, anarkisme sosial yang merupakan wujud dari ketidakpercayaan masyarakat atas institusi negara. Kedua, resentralisasi dan elitisme dalam sistem politik. Ketiga, tokoh-tokoh masyarakat sipil terjebak dalam perebutan kekuasaan.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, sebagai salah satu lembaga, memiliki beban untuk menciptakan kondisi masyarakat demokratis yang mengakomodasi partisipasi masyarakat secara emansipatoris. Joseph Schumpeter dalam Maruto & Anwar (2002, 32) menyatakan, “*Democracy is not just a system in which elites acquire the power to rule through a competitive struggle for the peoples vote. It is also a political system in which government must be held accountable to the people, and in which mechanisms must exist for making it responsive to their passions, preference, and interest.*” Jadi, dari kalimat di atas, dapat dipahami bersama bahwa Demokrasi bukan hanya mengenai pemilihan pemimpin atau anggota parlemen, melainkan demokrasi merupakan sistem politik yang mengakomodasi kebutuhan masyarakat secara responsif.

LEMBAGA LEGISLATIF DAN DPR RI

Dalam *trias politica*, cabang-cabang kekuasaan negara dibagi menjadi tiga, yaitu eksekutif,

legislatif, dan yudikatif. Secara umum, lembaga legislatif memiliki peran untuk menciptakan hukum. Legislatif memiliki fungsi *controlling*, *regulating* (legislasi) dan *budgeting*. Pemisahan cabang kekuasaan ini merupakan konsepsi yang dapat dikatakan sudah lama diterapkan, tetapi berjalannya fungsi cabang-cabang kekuasaan ini secara tepat dapat dikatakan baru. Pentingnya fungsi legislatif dalam pemerintahan modern telah meningkat pesat seiring dengan pasang-surutnya demokrasi.

Rahardjo (2010, 41) menerangkan, fungsi lembaga legislatif dirasa sangat sentral karena hukum dibuat sebelum fungsi dari lembaga tersebut dilaksanakan. Konsepsi inilah yang menempatkan lembaga legislatif sebagai unsur sangat penting yang berada dalam negara modern. Dalam konteks kedaulatan rakyat, lembaga legislatif dibentuk oleh rakyat melalui metode-metode representatif. Metode representatif menggunakan model-model konstituensi. Pengaturan konstituensi digunakan untuk menghasilkan anggota-anggota lembaga legislatif. Terdapat tiga model konstituensi, yaitu konstituensi satu anggota (*single-member constituency*), konstitusi multi-anggota (*multi-member constituency*), dan perwakilan proporsional (*proportional representation*).

Model representatif tersebut juga dikritik oleh Strong (1966, 303), yang menegaskan bahwa, dengan model representatif yang berdasarkan pada sistem konstituensi, masyarakat akan bingung untuk menyadari bahwa suara dan aspirasi mereka dijarah dengan cara yang rumit. Ia menegaskan, hak pilih secara universal tidak bisa diterapkan dalam praktik karena, pada setiap pemilihan dan penghitungan suara, akan banyak suara masyarakat yang terbuang. Jika dikaitkan dengan model yang ada di Indonesia, *parliamentary threshold* adalah contohnya. Dalam sistem tersebut, akan terdapat suara konstituen yang terbuang sia-sia saat mereka mengaspirasikan hak pilihnya kepada partai yang tidak dapat meraih suara minimal 2,5%. Yang kedua, demokrasi representatif membuka peluang kepada mereka yang berhak atas kekuatan politik sebagaimana mereka yang berilmu sehingga negara dijalankan bukan karena alasan rasional, melainkan karena alasan hegemonistik. Masalah lain yang dijelaskan C.F.

Strong adalah sistem pemilihan dengan model konstituensi tidak dapat menjamin bahwa mereka yang duduk di kursi legislatif kompeten dan tidak korup. Sistem pemilihan cenderung bersifat pragmatis, yakni keinginan untuk menjabat lebih tinggi daripada keinginan untuk melaksanakan amanat rakyat.

Habermas (1982) memandang bahwa manusia, dalam keseluruhan tindakannya, berdasarkan dan berorientasi pada dua hal. Pertama, orientasi pada pencapaian konsensus atau tindakan komunikatif, sedangkan yang kedua adalah tindakan yang berorientasi pada tindakan rasional bertujuan. Tindakan rasional bertujuan ini dibedakan lagi menjadi dua, yaitu tindakan instrumental, yakni tindakan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan fisik semata, serta tindakan strategis, yang merupakan orientasi tindakan manusia untuk memengaruhi orang lain agar mencapai tujuannya, dapat berupa hegemoni ataupun dominasi.

Tindakan komunikatif bertujuan mencapai kesetujuan atau kesalingpahaman di antara pihak-pihak yang berkomunikasi. Dengan demikian, dalam tindakan komunikatif ini, manusia dibawa untuk menemukan kesetujuan bukan hegemoni untuk memaksakan kehendak. Oleh karena itu, dominasi dan hegemoni merupakan penyimpangan dari tindakan komunikatif. Contoh dalam proses legislasi di mana hukum dibuat, akan terlihat apakah sebuah sistem mengakomodasi adanya tindakan komunikatif ataupun tidak adalah dengan menilai paradigma hukum apa yang digunakan. Secara sederhana kita membandingkan antara paradigma hukum represif dan responsif, seperti pada Tabel 1.

Sebelum memulai analisis yuridis dan memulai penilaian kualitas peraturan perundang-undangan terhadap ketentuan partisipasi dalam undang-undang di atas, terlebih dulu dipaparkan mengenai konsepsi partisipasi masyarakat yang berkembang selama ini. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, konsep partisipasi masyarakat merupakan salah satu konsep yang penting karena berkaitan langsung dengan hakikat demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang berfokus pada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Partisipasi masyarakat sangat erat kaitannya dengan kekuatan atau hak masyarakat,

Tabel 1. Perbandingan antara Hukum Represif dan Hukum Responsif

Analisis tentang Partisipasi Masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012

Tolok Ukur	Hukum Represif	Hukum Responsif
Proses pembuatan	Didominasi oleh lembaga legislator.	Peran serta masyarakat secara luas (partisipatif).
Isi dan Bentuk	Positivistik-Instrumentalistik, member justifikasi bagi kehendak pemerintah.	kehendak dan aspirasi umum (aspiratif).
Cakupan isi hukum	Memuat hal-hal pokok dan ambigu sehingga membuka peluang bagi pemerintah untuk menafsirkannya secara sepihak.	Mengatur hal-hal yang jelas dan detail sehingga hukum tidak dapat ditafsirkan secara sepihak oleh pemerintah (presisi).

Sumber: Husein (2008), hlm. 34

terutama dalam pengambilan keputusan pada tahap mengidentifikasi masalah, mencari pemecahan masalah, sampai melaksanakan berbagai kegiatan.

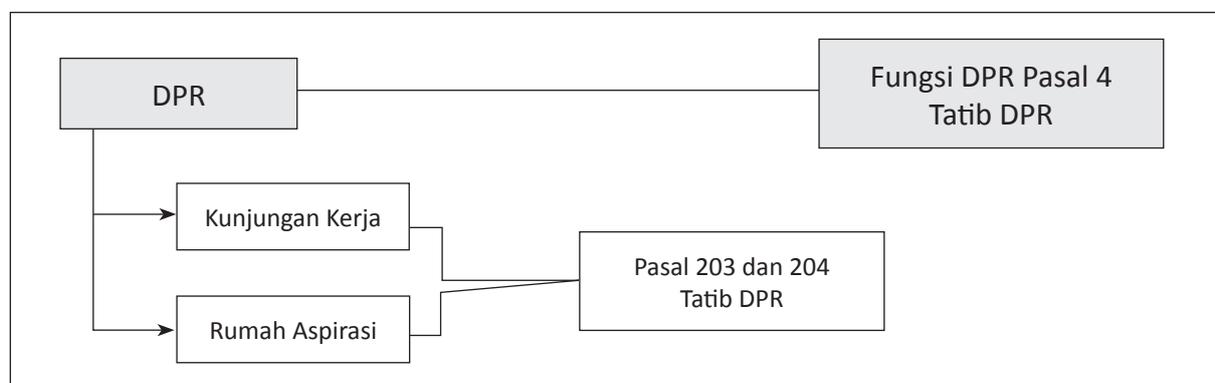
Partisipasi lebih mempromosikan *participatory* dibanding dengan *representative democracy*. Hal ini terjadi karena partisipasi melibatkan masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Sementara dalam *representative democracy*, masyarakat hanya dijadikan sumber suara untuk dapat menduduki kursi parlemen. Sebaiknya para legislator di parlemen menerapkan konsep seperti tampak pada Gambar 1.

DPR hanya mewajibkan kunjungan kerja dilakukan, tetapi tidak mewajibkan anggota DPR untuk menginventarisasi hasil kunjungan kerja agar dapat dijadikan dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Seperti kata-kata yang terdapat dalam pasal 204: “*Aspirasi*

masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bahan untuk melaksanakan fungsi DPR.” Hal ini sangatlah bias karena tidak mewajibkan anggota Dewan untuk menabulasi aspirasi dan mewajibkan untuk membahasnya. Dengan begitu, tidak pernah ada jaminan bahwa kunjungan kerja yang dibuat memang untuk menjalankan fungsi DPR atau tidak.

Hasil kunjungan kerja sebagai upaya menghimpun aspirasi rakyat hanya dijadikan bahan dalam sidang-sidang di DPR. Tidak terdapat jaminan bahwa produk yang dihasilkan seperti undang-undang sebagai fungsi representasi dari DPR selaras dengan kehendak para subjek (*the volonte de tous*). Maka, dalam menjalankan fungsinya, DPR tidak mendapatkan persetujuan dari seluruh subjek, yaitu masyarakat.

Bentuk keterlibatan masyarakat yang dijelaskan dalam UU MD3 berada pada tahapan konsultasi yang berada di tangga keempat. Tahap



Sumber: diolah dari berbagai sumber

Gambar 1. Peran DPR dalam Menyaring Aspirasi Masyarakat

konsultasi dapat dilakukan melalui kunjungan kerja, tetapi pada tahapan ini tingkat keberhasilannya cukup rendah karena tidak ada jaminan bahwa kepedulian dan ide masyarakat akan diperhatikan. Hal tersebut sesuai dengan fungsi kunjungan kerja menurut Pasal 71 huruf I dan J UU MD3, yang dijabarkan kembali dalam tatib DPR pasal 203 ayat (3), bahwa hasil kunjungan kerja akan dijadikan bahan dalam perumusan peraturan perundang-undangan. Tidak ada kepastian bahwa hasil kunjungan kerja tersebut akan menjadi buah dari fungsi DPR, yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan.

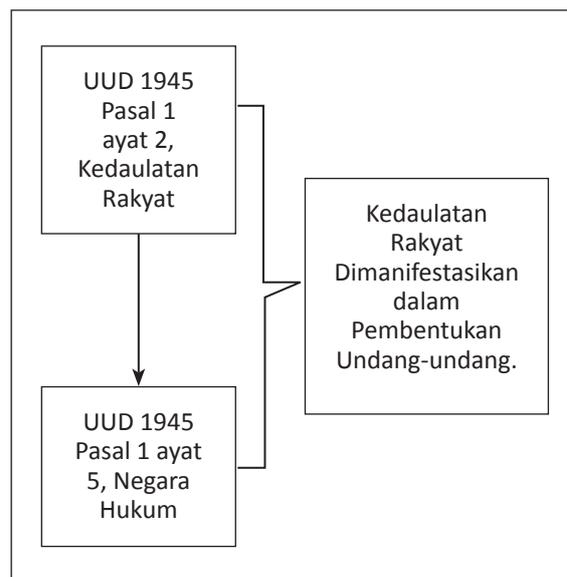
Jika kita memandang pasal-pasal dalam UUD 1945 sebagai sebuah serangkaian maka dalam pasal sebelumnya, yaitu Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tentang kedaulatan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan pada undang-undang serta Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Oleh karena itu, kedaulatan rakyat didistribusikan secara luas bukan hanya kepada lembaga-lembaga negara, melainkan juga segala proses yang terkait dengan lembaga negara tersebut. Dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa manifestasi kedaulatan rakyat di Indonesia dapat berupa pembentukan hukum yang di dalamnya negara dibagi-bagi cabang kekuasaannya, dan ditundukkan kepada hukum.

Pembentukan hukum menjadi hal yang fundamental di negara Indonesia, terutama pembentukan konstitusi dan peraturan perundang-undangan, karena negara diatur berdasarkan pada hukum tersebut. Hukum tersebut dibuat bersumber pada kedaulatan rakyat. Singkat kata, kedaulatan rakyat dimanifestasikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ilustrasi digambarkan pada bagan di bawah ini:

ANALISIS LEMBAGA LEGISLATIF BERDASARKAN PADA PANDANGAN HUKUM RESPONSIF

Hukum responsif muncul untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul dalam hukum represif dan hukum otonom. Terutama permasalahan kedekatan institusi pembuat hukum dengan konteks sosial. Dalam hukum represif, pembuatan hukum jauh dari konteks sosial. Hal itu terjadi karena terisolasinya institusi pembuat

hukum dengan memanfaatkan adaptasi pasif dan ketidaktahuan masyarakat (*benefit of the doubts*).



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Gambar 2. Manifestasi Kedaulatan Rakyat berdasarkan pada UUD 1945

Hampir tidak ada partisipasi dan pembuatan hukum cenderung bersifat oportunistik untuk memenuhi kebutuhan negara/penguasa. Hukum diidentikkan dengan keinginan negara sesuai dengan karakter *raison d'etat* dan “perspektif resmi”. Sebagaimana pandangan John Austin dalam Husein (2008, 27), bahwa “*Law is a law because is set by a sovereign political authority.*”

Hukum otonom merupakan reaksi ketidakpuasan atas kekuasaan negara yang berlebihan dalam hukum represif sehingga muncul gagasan untuk mengatur semua urusan negara berdasarkan pada hukum (*the rule of law*). Namun muncul sebuah permasalahan, yakni perhatian utama hukum otonom adalah menjaga integritas institusional. Nonet & Selznick (2010, 87) berpendapat, untuk mencapai tujuan tersebut, hukum mengisolasi dirinya dari konteks sosial, mempersempit aksesnya, dan menerima formalisme buta untuk mencapai sebuah integritas.

Hukum responsif hadir untuk mengatasi permasalahan jauhnya institusi negara, terutama institusi pembuat hukum dari konteks sosial. Menurut Jerome Frank dalam Nonet dan Selznick (2010, 83), tujuan hukum adalah menciptakan hukum yang lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial. Hukum responsif

Tabel 2. Perbandingan Sistem Hukum Represif, Otonom dan Responsif

	Hukum Represif	Hukum Otonom	Hukum Responsif
Tujuan	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
Paksaan	Ekstensif, dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan-batasan hukum.	Pencarian positif bagi berbagai alternatif.
Moralitas	Moralitas komunal, “moralitas pembatasan”	Moralitas kelembagaan (dipenuhi dengan integritas proses hukum.	Moralitas sipil, moralitas “kerja sama”.
Politik	Hukum subordinat dengan kekuasaan.	Hukum “independen” dari politik.	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik.
Partisipasi	Pasif; kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan.	Akses dibatasi oleh prosedur baku.	Akses diperbesar melalui integrasi dan advokasi hukum.
Ketaatan	Tanpa syarat	Penyimpangan peraturan dibenarkan untuk menguji validitas undang-undang.	Pembangkangan dipandang sebagai gugatan atas legitimasi.

Sumber: Nonet & Selznick (2010, 87)

memberikan kritik terhadap hukum otonom yang hanya menawarkan bentuk formalism belaka. Menurut pandangan hukum, responsif hukum seharusnya melepas tabir formalisme hukum otonom yang sempit dan menjadi instrumen-instrumen yang lebih dinamis bagi penataan sosial dan perubahan sosial.

Namun, untuk menciptakan hukum yang lebih dekat dengan konteks sosial tidaklah mudah. Ada risiko-risiko yang dapat terjadi. Dalam hukum otonom, institusi hukum menganut prinsip “risiko rendah”, yang berarti semakin masyarakat mengkritik hukum merupakan sebuah ancaman atas gugatan terhadap otoritas yang sudah terlegitimasi. Hal ini menyebabkan institusi pembuat hukum semakin mengisolasi dirinya dari konteks sosial, dan segala kritik sosial diperbolehkan selama melalui prosedur formal yang rumit untuk mencegah turunnya integritas institusi tersebut.

Institusi yang ada di dalam hukum responsif menjadikan kritik sosial bukan sebagai ancaman, melainkan sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk mengoreksi diri. Namun, risikonya adalah munculnya pembangkangan dalam skala tinggi sehingga tindakan represif akan muncul kembali selama ketertiban tidak dapat dijaga dan mengembalikan aparat kepada kondisi *ultra vires* (bertindak melebihi kewenangan). Oleh sebab itu, hukum responsif tidak sekadar bertujuan menghapus formalisme belaka. Formalitas dalam membentuk undang-undang tetap dijaga. Namun, formalisme tersebut membuka

ruang bagi partisipasi publik secara luas agar institusi hukum dapat secara peka mengenali resiprositas (benih-benih kemunculan hukum) yang ada dalam masyarakat sehingga resiprositas tersebut dapat diakomodasi menjadi hukum yang absah.

Husein (2008, 34) mengungkapkan bahwa hasil yang ingin dituju oleh hukum responsif adalah pembuatan hukum yang responsif dapat melibatkan masyarakat secara luas dalam pembuatannya (partisipatif), cerminan produk hukum merupakan keinginan masyarakat/ kebutuhan-kebutuhan sosial (aspiratif), serta bahasa hukum disesuaikan dengan permasalahan yang akan diselesaikan sehingga tidak memunculkan tafsir yang ambigu terhadap peraturan tersebut (presisif).

MENGGAGAS DEMOKRASI DELIBERATIF DAN HUKUM RESPONSIF DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Untuk menciptakan atmosfer deliberatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, hal yang paling penting adalah mengedepankan proses pembuatan yang sah. Pembuatan hukum harus berorientasi pada pencapaian tindakan rasional bertujuan. Selain itu, terdapat dua sisi dari hukum, yaitu faksiditas hukum dan validitas hukum. Faksiditas hukum menekankan kepastian hukum menurut rumusan hukum itu

sendiri. Faksiditas hukum menganut pandangan bahwa hukum positif harus ditaati karena dalam hukum itu sendiri terdapat kebenaran dan keabsahan hukum. Validitas hukum menekankan bahwa hukum harus dibentuk berdasarkan pada legitimasi secara moral. Menurut paham validitas hukum, hukum yang absah adalah hukum yang mendapatkan keabsahan secara moral dari segi proses pembuatannya, yaitu berdasarkan pada kehendak para subjek yang disampaikan dalam diskursus yang rasional.

Dalam demokrasi deliberatif, hukum dibentuk melalui ruang diskursus dan konsultatif. Oleh karena itu, untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang deliberatif, hal pertama yang perlu dilakukan adalah menciptakan ruang diskursus. Ruang diskursus harus menjadi dua arah, bukan hanya merupakan sosialisasi yang satu arah. Ruang diskursus satu arah bukanlah ruang diskursus sebenarnya karena, dalam ruang diskursus, terjadi timbal balik argumen secara rasional dan emansipatoris. Sosialisasi bukanlah partisipasi. Seperti sudah dijelaskan di awal, yakni sosialisasi merupakan *informing* yang merupakan tahapan *tokenism* (penghargaan).

Pada Pasal 96 ayat (2) UU 12 Tahun 2011, dijelaskan bahwa sosialisasi merupakan media untuk menyampaikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, masukan tersebut hanya dijadikan bahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ruang diskursus haruslah memuat pendapat dari masyarakat, baik yang mendukung rancangan peraturan tersebut maupun yang tidak mendukungnya. Argumen-argumen rasional dapat diperoleh dengan membuka debat-debat publik mengenai sebuah peraturan. Debat publik ini harus diselenggarakan untuk dapat menerima argumen rasional dari masyarakat. Lembaga legislatif berada pada posisi yang netral. Perdebatan yang memihak anggota legislatif harus terjadi di dalam sidang di lembaga legislatif itu sendiri, bukan dalam ruang publik.

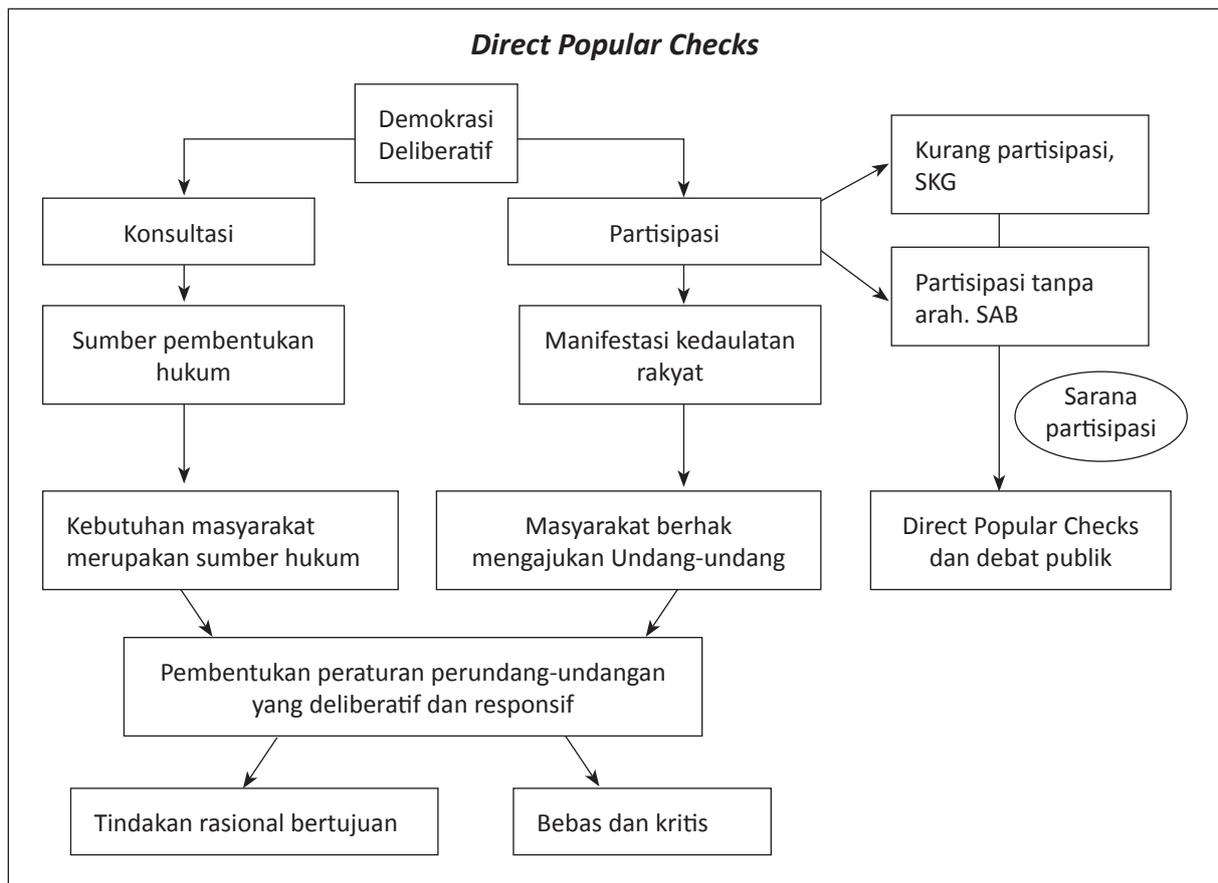
Hal ini harus dipahami oleh konstituen agar proses debat publik tidak dijadikan lahan bagi anggota DPR untuk melakukan impersonifikasi, yaitu anggota DPR mengatasnamakan konstituen menyampaikan kepentingan partainya. Padahal,

pandangan konstituen tidak ditentukan berdasarkan pada pemilu saja, tetapi juga berkembang sesuai dengan kebutuhan konstituen tersebut. Fenomena impersonifikasi dapat dicegah melalui debat publik, yaitu proses diskursus ketika argumen-argumen dari pihak-pihak yang terlibat disampaikan berdasarkan pada rasionalitas yang bebas dan kritis. Debat publik harus dapat dihadiri oleh seluruh pihak yang berkepentingan dan harus menyampaikan argumen berdasarkan pada rasionalitas. Debat publik ini akan dijadikan dasar dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sampai proses penyusunan dan pengesahan peraturan perundang-undangan.

Debat publik ini harus terjadi di antara masyarakat itu sendiri, antara yang mendukung dan yang menolak. Peserta dari rapat ini harus tidak terbatas. Yang dimaksudkan tidak terbatas adalah rapat bisa dan boleh dihadiri oleh masyarakat dari semua golongan, tentu saja yang memiliki konsentrasi terhadap pembentukan hukum responsif. Hal ini mungkin terkesan seperti sistem demokrasi langsung pada zaman Yunani kuno, tetapi debat publik ini memiliki esensi yang sangat jauh berbeda. Demokrasi langsung (*direct democracy*) ialah pengambilan keputusan yang dilakukan oleh seluruh masyarakat berdasarkan pada suara terbanyak. Demokrasi langsung dapat diterapkan pada negara *polis*.

Namun, Habermas, yang merupakan pencetus ide demokrasi deliberatif, menyatakan bahwa demokrasi deliberatif bukanlah demokrasi langsung karena, dalam demokrasi langsung, masyarakat tetap terdominasi oleh jumlah suara terbanyak. Sementara ruang diskursus publik dalam demokrasi deliberatif harus memenuhi dua persyaratan, yaitu bebas dan kritis. Bebas berarti setiap pihak dapat berbicara di mana pun, berkumpul, dan berpartisipasi dalam debat politis. Sementara kritis artinya siap dan mampu secara adil untuk mempertanggungjawabkan pendapatnya secara rasional.

Diskursus dalam debat publik ini ditujukan untuk mengarahkan masyarakat ke kondisi rasional bertujuan, yaitu masyarakat dan para subjeknya bergerak berdasarkan pada rasionalitasnya serta sesuai dengan kebutuhan komunikatif dan instrumental manusia, bukan bergerak atas dasar



Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Gambar 3. Strategi Menggagas Demokrasi Deliberatif dan Hukum Responsif

dominasi, manipulasi, dan hegemoni. Kedua, tindakan rasional bertujuan mengarahkan masyarakat ke kondisi keberpikiran. Artinya, dasar kehidupan manusia adalah rasionalitas, ketika instrumen-instrumen nonrasional tidak berlaku. Hal ini dapat membebaskan masyarakat dari manipulasi.

Pembuatan hukum menurut Habermas tidak dapat dilakukan dalam keadaan *splendid isolation*—suasana rahasia yang tertutup dari tatapan kritis publik. Dalam Pasal 21 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dijelaskan bahwa Prolegnas ditentukan dalam ruang lingkup DPR dan pemerintah. Dalam ruang lingkup DPR, dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dan pandangan anggota DPR, fraksi, komisi, gabungan fraksi, dan masyarakat. Pertimbangan atas usulan masyarakat ini seharusnya dilaksanakan melalui mekanisme tersendiri terlepas dalam pengaturan ruang lingkup DPR.

Hal ini dilakukan untuk mencegah adanya *splendid isolation* dalam penyusunan Prolegnas. Seharusnya terdapat ketentuan bahwa, dalam penyusunan Prolegnas, badan-badan yang ditunjuk oleh DPR harus melaksanakan debat publik ihwal kebutuhan hukum masyarakat karena kebutuhan hukum masyarakat merupakan dasar penyusunan Prolegnas. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 huruf h UU No. 12 Tahun 2011. Berikut ini bagan untuk mempermudah pemahaman yang berkaitan dengan menggagas Demokrasi Deliberatif dan Hukum Responsif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sebuah kajian mengenai kekuatan konstituen yang dapat membentuk hukum dapat kita lihat dalam sistem *direct popular checks* atau pemeriksaan langsung oleh masyarakat. *Direct popular checks* juga merupakan bentuk kesepakatan penulis dengan gagasan demokrasi deliberatif Habermas dalam membentuk hukum yang responsif. Artinya, masyarakat ditempatkan

sebagai sebuah pilar yang dapat mengawasi jalannya pemerintahan. Pada hakikatnya, sistem ini merupakan sarana-sarana ultra-demokrasi yang merupakan perluasan proses legislatif di luar majelis yang dibentuk oleh masyarakat (Strong, 1966, 303). Sarana ini dapat digunakan oleh masyarakat sebagai alat untuk membatasi fungsi kekuasaan legislatif dan tak jarang membatasi masa jabatan anggota legislatif. Secara umum, *direct popular checks* dibagi menjadi tiga model.

Model yang pertama adalah referendum, yakni model jajak pendapat. Dalam model ini, masyarakat memutuskan apakah sebuah permasalahan yang dilempar ke publik ini dapat diterapkan atau tidak. Referendum ini sebenarnya adalah salah satu model demokrasi yang paling kuno, yaitu *plebicitum* (*Plebicitum* diartikan sebagai undang-undang dalam bahasa Romawi). Dalam hal ini, masyarakat menentukan apakah sebuah undang-undang atau kebijakan dapat diberlakukan atau tidak. Referendum pernah dilakukan oleh Hitler selama tiga kali. Pertama, Hitler mengadakan referendum untuk mendapatkan persetujuan rakyatnya agar Jerman keluar dari Liga Bangsa-Bangsa (LBB) dan tidak mematuhi Disarmament Conference (Perjanjian Penghapusan Senjata Ofensif). Referendum kedua diadakan pada Agustus 1934 guna meminta persetujuan rakyat untuk menggabungkan jabatan kanselir dan presiden kepada satu orang yang ia sebut sebagai *Fuhrer*¹. Kala itu, Hitler memperoleh dukungan masyarakat sebesar 90%. Terakhir, Hitler mengadakan referendum untuk mengokupasi Austria pada 1938 dan mendapatkan dukungan suara sebesar 99%.

Model yang kedua adalah inisiatif, yang bertujuan meletakkan kekuasaan langsung di tangan rakyat untuk menginisiasikan atau mengusulkan undang-undang yang pelaksanaan selanjutnya dilakukan oleh legislatif. Inisiatif merupakan perkembangan dari praktik ultrademokrasi yang agak lebih maju daripada referendum. Sementara referendum merupakan gagasan yang berawal dari pemerintah untuk meminta pendapat rakyat, beda halnya dengan inisiatif, yang merupakan gagasan dari rakyat.

¹ *Fuhrer* berarti pemimpin besar Jerman. Hitler mendapatkan gelar tersebut setelah kematian Presiden Jerman Hindenburg.

Model yang ketiga adalah *recall*. *Recall* digunakan oleh masyarakat untuk memanggil anggota dewan yang sudah tidak lagi memenuhi rasa kebutuhan masyarakat atau yang dianggap sudah menyimpang dari janji-janji politik yang pernah dilontarkan. Contoh *recall* yang diterapkan adalah di Negara Bagian Oregon, Amerika Serikat. Di Oregon, rakyat yang berhasil mengumpulkan suara sebanyak yang dibutuhkan dapat mengganti anggota dewan yang dianggap tidak memenuhi keinginan masyarakat.

PENUTUP

Model *direct popular checks* ini dapat menjadi rujukan untuk menciptakan era responsif dalam hukum di Indonesia, terutama mengenai sarana inisiatif yang dapat dilakukan oleh rakyat. Hukum responsif menghendaki adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan hukum. Hukum responsif memandang hukum sebagai sarana untuk menciptakan hukum yang aspiratif, partisipatif, dan presisif (Husein, 2008, 32).

Dengan kemampuan masyarakat dalam menciptakan hukum maka selain memberikan pilihan bagi masyarakat, hukum memberi masyarakat posisi tawar yang kuat di hadapan pemimpin dan anggota legislatif. Masyarakat, yang saat ini dipandang sebagai sasaran program politik, menjadi kelompok kepentingan yang memiliki posisi tawar yang kuat (Unger, 2008, 87).

Masyarakat telah diberi hak untuk mengusulkan hukum, dan hukum yang diusulkan tersebut harus dibahas oleh DPR. Kondisi pluralisme hukum adalah saat hukum yang berkembang dalam masyarakat memiliki berbagai macam bentuk. Sumber-sumber hukum menyebar di dalam masyarakat, tidak hanya hukum yang diciptakan oleh negara, tetapi juga hukum yang diciptakan oleh masyarakat itu sendiri. Bukti bahwa Indonesia telah memasuki era pluralisme hukum adalah saat model negara modern yang menghapuskan lokalisasi-lokalisasi hukum menjadi model yang tersentralistis, yakni Indonesia tetap mengakui keberadaan hukum adat. Hukum adat yang diakui merupakan bukti integrasi hukum-hukum non-Barat yang kontradiktif dengan model negara modern sehingga menciptakan dualisme yang mendalam dalam dinamika hukum nasional. Salah

satu akibat dari dualisme ini adalah munculnya advokasi yang merupakan lawan dari adjudikasi. Penolakan unsur-unsur masyarakat kepada beberapa produk undang-undang salah satunya disebabkan oleh perkembangan pluralisme hukum. Sebut saja Undang-Undang Anti-Pornografi dan Pornoaksi. Masyarakat, baik yang mendukung maupun menolak, berangkat dari sudut pandang hukum yang berbeda.

Intinya, kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi, termutlak, tak tergantung, dan tak terkecuali. Kedaulatan memiliki beberapa variasi seperti kedaulatan Tuhan, penguasa, dan rakyat. Berdasarkan pada ketentuan di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, Indonesia menganut prinsip kedaulatan rakyat yang dijalankan berdasarkan pada undang-undang. Pertama, hal ini bermakna bahwa kekuasaan tertinggi, termutlak, tak tergantung, dan tak terkecuali di Indonesia, berada di tangan rakyat.

Kedaulatan rakyat dimanifestasikan melalui serangkaian tindakan negara yang berdasarkan pada undang-undang serta pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan wujud dari kedaulatan rakyat. Ketentuan pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 merupakan perluasan makna dari kedaulatan rakyat yang dulunya berada di tangan MPR menjadi di tangan rakyat. Pertama, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, dan kedaulatan rakyat tidak hanya dimonopoli oleh MPR. Kedua, jika sebelum amendemen, kedaulatan rakyat diserahkan kepada MPR secara sepenuhnya, berarti kedaulatan rakyat secara sempit dapat diartikan sebatas tugas-tugas MPR, seperti memilih presiden, mengubah UUD, dan menetapkan GBHN saja. Namun, dengan adanya

perubahan ketiga ini, kedaulatan rakyat dimaknai secara luas, yaitu didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara lainnya serta segala proses tindakan negara yang diatur berdasarkan pada undang-undang. Singkat kata, segala perangkat pemerintahan yang diatur berdasarkan pada undang-undang dan implikasi hukum, baik terbentuknya undang-undang (*law in making process*) maupun (*law in action*) merupakan implikasi dari kedaulatan rakyat.

PUSTAKA ACUAN

- Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak*. London: Oxford University Press.
- Habermas, J. (1982). *The theory of communicative action: Reason and rationalization of society*. Boston: Beacon Press.
- Husein, W. (2008). *Hukum, politik, & kepentingan*. Yogyakarta: LaksBang.
- Kelsen, H. (2008). *Teori umum tentang hukum dan negara*. Bandung: Nusamedia.
- Maruto, M. D. & Anwar. (2002). *Reformasi politik dan kekuatan masyarakat: Kendala dan peluang menuju demokrasi*. Jakarta: LP3ES.
- Nonet, P., & Selznick, P. (2010). *Hukum responsif*. Bandung: Nusamedia.
- Rahardjo, S. (2010). *Sosiologi hukum: Perkembangan metode dan pilihan masalah*. Yogyakarta: GentaPublishing.
- Rousseau, J. J. (2007). *Du contract social* (Edisi Terjemahan). Jakarta: Visimedia.
- Strong, C. F. (1966). *The modern political constitutions*. London: The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limite.
- Subekti, V. S. (2008). *Menyusun konstitusi transisi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Unger, R. M. (2008). *Teori hukum kritis*. Bandung: Nusamedia.

MENYIAPKAN SULTAN PEREMPUAN: LEGITIMASI LANGIT DAN EFEKTIVITAS REZIM SULTAN HAMENGGKUBUWONO X¹

Bayu Dardias

*Departemen Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
Email: bayudardias@ugm.ac.id*

Diterima: 17-3-2016

Direvisi: 29-3-2016

Disetujui: 4-4-2016

ABSTRACT

Sultan Hamengkubuwono (HB) X of Yogyakarta has chosen his eldest daughter as his successor in a traditionally patrilineal Sultanate. This paper discusses the controversy surrounding Sultan HB X's decision by measuring the impact of his proclamations and orders for the Sultanate's long-term regime effectiveness. I argue that Sultan HB X's proclamations and orders based, which were based on mysticism and a sense of divinity, have been ineffectual for maintaining regime effectiveness inside and outside of the Sultanate. Within the Sultanate, the Sultan's siblings have argued that his decisions contradict the Sultanate's centuries-long tradition of rules (paugeran). Outside the palace walls, broader society has been divided over Sultan HB X's choice. One group supports Sultan HB X's decision, while the other group is determined to hold on firmly to their patriarchal cultural and historical traditions. While Sultan HB X's proclamations and orders have been ineffectual in maintaining the Sultanate and its influence, his decisions have even brought about an enormous challenge to the survival prospects of the Sultanate itself.

Keywords: *political legitimation, regime, Sultan Hamengkubuwono, Yogyakarta Sultanate*

ABSTRAK

Pada 2015, Sultan Hamengkubuwono (HB) X mengeluarkan empat kali Sabda dan Dawuh Raja yang berkaitan dengan suksesi kepemimpinan di Kasultanan Yogyakarta. Tanpa memiliki putra laki-laki, Sultan HB X menunjuk putri sulungnya sebagai penerus takhta yang menganut patrilineal. Berdasarkan pada teori tentang efektivitas rezim, tulisan ini bertujuan menguji efektivitas rezim aristokrasi Sultan HB X, terutama dilihat dari implikasi politik Sabda Raja dan Dawuh Raja. Penulis berargumen bahwa penggunaan petunjuk langit sebagai basis legitimasi politik tidak cukup efektif menciptakan dukungan politik bagi rezim Sultan HB X. Kondisi ini menjadi ciri melemahnya rezim aristokrasi, tidak hanya di luar lingkungan Kasultanan, tetapi juga ke dalam. Legitimasi mistisisme yang berdasarkan pada petunjuk langit tidak mampu menjadi basis legitimasi di tengah masyarakat yang berubah semakin rasional. Di lingkup internal, Sabda dan Dawuh Sultan HB X menghilangkan kemampuan Kasultanan untuk memilih pemimpin politik masa depan dan bertentangan dengan ketentuan (paugeran) yang selama ini berlangsung. Di luar tembok istana, masyarakat terbelah antara mendukung Sultan dan tantangan budaya, adat, serta sejarah. Di tengah menguatnya posisi politik Kasultanan dalam demokrasi Indonesia, kondisi ini merupakan tantangan terbesar.

Kata kunci: legitimasi politik, rezim, Sultan Hamengkubuwono, Kasultanan Yogyakarta

¹ Sebagian kecil dari materi ini pernah dipresentasikan bersama John Monfries dalam forum diskusi Indonesian Study Group di Australian National University, Canberra, pada 26 Agustus 2015, dengan judul *The Yogyakarta Crisis of 2015*.

PENDAHULUAN

Tulisan ini menjawab pertanyaan bagaimana efektivitas rezim aristokrasi Sultan Hamengkubuwono X (HB X) dipengaruhi oleh isu suksesi serta implikasi politik dari Sabda Raja dan Dawuh Raja. Saya berpendapat bahwa, diukur dari efektivitas rezim seperti definisi Munck (1996) dan Beetham (1991), rezim Sultan HB X mulai melemah di kalangan internal Kasultanan Yogyakarta karena kegagalan menggunakan legitimasi mistisisme dalam menentukan penerus takhta. Indikasi melemahnya kontrol rezim dilihat dari penolakan terhadap keputusan Sultan HB X memilih putri sulungnya, GKR Pembayun (yang selanjutnya berganti nama menjadi GKR Mangkubumi—nama Mangkubumi menjadi salah satu nama untuk menunjuk penerus takhta), sebagai putri mahkota. Rezim aristokrasi HB X juga semakin tidak efektif karena aturan main yang digunakannya tidak menjadi prinsip bersama yang disepakati dan diikuti di lingkup internal kekuasaan. Selain itu, Sultan HB X menciptakan perpecahan eksternal rezim karena basis legitimasi mistisisme yang digunakan sebagai dasar Sabda dan Dawuh tidak mendapatkan tempat di kondisi masyarakat yang semakin rasional. Seluruh analisis tersebut akan dipadukan dengan kondisi politik yang berubah setelah diundangkannya Undang-Undang Keistimewaan (UUK) Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2012.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) menemukan momentum politik baru dalam demokrasi Indonesia setelah diundangkannya UUK. Setelah melalui proses panjang sejak reformasi, Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kewenangan istimewa di tingkat provinsi yang meliputi lima bidang: kebudayaan, pertanahan, tata ruang, kelembagaan, serta posisi gubernur dan wakil gubernur yang otomatis dijabat Sultan dan Paku Alam yang bertakhta. Posisi kedua institusi tradisional di DIY, yaitu Kasultanan Yogyakarta (Kasultanan) dan Kadipaten Pakualaman (Paku-alaman), mendapatkan perlakuan khusus dalam sistem politik Indonesia. Pemimpin politik di DIY ditentukan bukan oleh pemilu kepala daerah seperti terjadi di 33 provinsi lainnya, melainkan oleh pergantian kepemimpinan tradisional di dua institusi tersebut. Selain itu, Kasultanan

dan Pakualaman memiliki kontrol terhadap tanah yang menjadi sumber daya politik jangka panjang. Melalui kewenangan istimewa tersebut, aristokrasi di Yogyakarta tetap akan kuat secara politik walaupun mengalami beberapa pelemahan di lingkungan internal rezim.

Beberapa literatur membahas tentang menguatnya aristokrasi dan integrasinya dalam politik Indonesia pascareformasi sebagai bagian dari menguatnya identitas lokal dan semangat komunal serta nostalgia masa lalu (Cribb, 2006; Dwipayana, 2004; Klinken, 2007). Sentimen tradisionalisme dan sejarah mampu dijadikan magnet guna menarik dukungan politik untuk berkompetisi dalam pemilu di tingkat lokal, misalnya di Bantul (Sulistiyanto, 2009), Gianyar (MacRae & Putra, 2007), Gowa (Buehler & Tan, 2007) dan Maluku Utara (Smith, 2009). Keberhasilan integrasi Yogyakarta dalam institusi demokrasi melalui UUK Yogyakarta diinginkan oleh daerah lainnya, tetapi sulit disamai. Integrasi tersebut mengandalkan sejarah dan praktik masa lalu sebagai basis legitimasi (Dardias, 2009). Oleh karena itu, ketika wacana pemilihan langsung gubernur dilakukan, masyarakat menolak karena tidak sesuai dengan tradisi (Harsono, 2011). Namun, literatur tentang politik aristokrasi masih menyisakan banyak celah, terutama dikaitkan dengan perkembangan politik kekinian, baik perkembangan di lingkup internal kerajaan maupun dampaknya terhadap masyarakat. Tulisan ini ingin mengisi gap tersebut.

Kasultanan dan Pakualaman termasuk ke dalam empat kerajaan yang merupakan pemekaran dari Mataram Islam selain Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran, yang menggunakan garis patriarki untuk menentukan pemimpin. Kuatnya simbol patriarki tersebut tecermin, antara lain, dari senjata, regalia, serta tata cara adat dan struktur keraton. Dalam tradisi pemerintahan yang selama ini berlangsung, perempuan ditempatkan dalam satu departemen *keputren*, sementara departemen-departemen lainnya dijabat oleh laki-laki. Dalam perjalanan sejarah Mataram, calon raja berikutnya dapat dengan mudah ditentukan karena raja yang bertakhta biasanya memiliki lebih dari satu istri dengan banyak putra. Jika salah satu istrinya diangkat menjadi permaisuri, dialah yang memiliki

kedudukan lebih utama untuk menurunkan raja selanjutnya dibandingkan dari selir, walaupun anak lelaki selir tersebut merupakan anak tertua raja.

Tradisi patriarki mendapat tantangan karena dua hal: berakhirnya tradisi poligami dan keengganan raja yang bertakhta untuk menentukan permaisuri dari istri-istrinya. Ketika tradisi poligami diputus, raja memiliki kemungkinan lebih kecil untuk mendapatkan anak laki-laki karena sumber keturunannya hanya berasal dari satu rahim. Selain itu, beberapa raja yang memiliki lebih dari satu istri tidak menentukan permaisuri dari istri-istrinya, yang menyebabkan aristokrasi kesulitan menentukan kandidat raja karena keturunan laki-laki berebut takhta.

Kedua masalah tersebut ada di Kasultanan, yang kesulitan memilih penerus Sultan HB X karena tidak memiliki putra laki-laki—tetapi lima orang putri—dan sudah menunjuk permaisuri. Sultan HB X menolak berpoligami didasari oleh pengalaman pribadi memiliki saudara tiri (“Blak-blakan dengan”, 2007). Selain itu, Sultan menobatkan satu-satunya istrinya, Gusti Kanjeng Ratu (GKR) Hemas, menjadi permaisuri (Syamsi, 2012). Sebagai solusi, Sultan HB X mengeluarkan Sabda dan Dawuh, yang menunjuk GKR Mangkubumi menjadi calon penerus takhta.

Naskah ini dihasilkan dari penelitian lapangan di Yogyakarta dan Jakarta selama akhir 2014 sampai awal 2016 dengan mewawancarai lebih dari 60 informan, baik di Kasultanan Yogyakarta, Kadipaten Pakualaman, kalangan akademisi dan tokoh masyarakat, serta unsur politik dan pemerintah. Diskusi akan diawali dengan pembahasan tentang rezim aristokrasi, kemudian dilanjutkan dengan pembahasan tentang sistem Kasultanan yang berbasis agraris yang berimplikasi pada proses menentukan pemimpin politik, dengan melihat keseluruhan kandidat yang dapat menjadi raja. Bagian berikutnya membahas tentang detail Sabda dan Dawuh yang terkait dengan suksesi, serta membandingkan dan menganalisisnya dengan perspektif komparatif. Selanjutnya, akan dibahas tentang dampak dari sabda-sabda tersebut, terutama berkaitan dengan legitimasi politik berbasis mistisisme. Simpulan tulisan ini akan menakar implikasi praktis dari melemahnya rezim Sultan HB X.

EFEKTIVITAS REZIM ARISTOKRASI

Literatur tentang rezim, menempatkan rezim tradisional sebagai salah satu tipe rezim yang bertahan hingga saat ini. Rezim tradisional berpedoman pada dua hal, yaitu garis darah dan sejarah sebagai basis legitimasi. Studi komparatif Kailitz (2013) membagi rezim politik menjadi tujuh kategori, yaitu *liberal*, *electoral*, *communist*, *one-party*, *monarchy*, *military regime*, dan *personalist*. Salah satu ciri penting dari monarki adalah justifikasi rezim monarki berpedoman kepada “*she/he has a God-given, natural or at least established historical right to rule because of his or her descent, regardless of the political outcome of his or her rule*” (hlm. 48). Dengan demikian, dalam definisi ini, baik-buruknya cara memerintah tidak menjadi persoalan serius karena pemimpin berikutnya ditentukan bukan oleh kepiawaiannya memimpin, melainkan hubungan darah.

Rezim monarki mengutamakan hubungan darah dan kesejarahan memerintah. Dalam analisis Beetham (2013, xv), tipe rezim tradisional merupakan salah satu dari enam rezim lainnya (*fascist*, *communist*, *liberal-democratic*, *theocratic*, *technocratic*, dan *dictatorial*), yang dibagi berdasarkan pada jenis hukum, sumber otoritas, tujuan pemerintah, dan model kesepakatan publik. Beetham (2013) menyebut rezim yang sumber otoritasnya didasarkan pada keturunan (*heredity*) dan sejarah (*the past*) sebagai tipe rezim tradisional. Rezim tradisional menggunakan pengalaman masa lalu sebagai sumber hukum dan bertujuan memberikan kesejahteraan dalam batas-batas tradisional. Kesepakatan publik dalam rezim tradisional diperoleh dari kesepakatan elite sosial.

Monarki, seperti yang didiskusikan di atas, tidak ditemukan dalam konteks Indonesia pascareformasi, terutama karena level institusionalisasi dan level fragmentasi. Level institusionalisasi kerajaan-kerajaan di Indonesia sangat rendah, kecuali Kasultanan Yogyakarta (Kasultanan). Mereka tidak mampu menciptakan institusi yang kompleks dan bekerja efektif seperti layaknya sebuah rezim. Selain itu, mereka terfragmentasi dan berada maksimum pada level provinsi, menjadikan kerajaan-kerajaan di Indonesia tidak mampu disandingkan dengan monarki di

Brunei, Thailand, Kamboja, Laos, dan Malaysia. Aristokrasi di Indonesia mayoritas berpengaruh secara politik di kabupaten/kota, kecamatan, atau bahkan desa seperti di Maluku (Brauchler, 2011). Gabungan Kasultanan dan Kabupaten Pakualaman (Pakualaman) adalah satu-satunya pengecualian yang dampak politiknya berada di level provinsi. Oleh karena itu, kerajaan di Indonesia lebih tepat didefinisikan sebagai aristokrasi yang memiliki prinsip yang sama dengan monarki dalam konteks yang lebih kecil. Lieven (1994) mendeskripsikan aristokrasi sebagai “*a historical, hereditary ruling class*,” sehingga definisi rezim seperti dalam monarki dapat dipinjam untuk menjelaskan aristokrasi di Indonesia.

Lemahnya daya institusionalisasi dan terfragmentasinya aristokrasi di Indonesia dapat dijelaskan melalui geografis dan sejarah, terutama terkait dengan perlakuan pemerintahan kolonial. Kershaw (2001a), misalnya, dalam studinya tentang monarki di Asia Tenggara, menempatkan Indonesia sebagai sebuah pengecualian. Secara geografis, lima negara di Asia Tenggara yang menganut monarki terdiri atas struktur geografis daratan yang mampu digunakan sebagai basis konsolidasi ekonomi agraris. Salah satu aristokrasi perairan Kasultanan Sulu di Selatan Filipina gagal mempertahankan diri pada abad ke-20. Kedua, pemerintah Belanda memperlakukan hubungan dan kontrak politik yang berbeda pada tiap-tiap kerajaan dalam konteks “*indirect rule*” yang membuatnya tidak hanya gagal terintegrasi, tetapi justru terpecah dan saling bermusuhan di antara mereka sendiri. Setelah Perang Diponegoro pada 1830, terutama di Jawa, Belanda mengubah sistem koloni menjadi “*most direct*”, yang menjadikan aristokrasi paling tidak efektif memerintah dibandingkan monarki di Asia Tenggara lainnya (Kershaw, 2001b, 4). Dari 282 wilayah yang dapat mengelola daerahnya sendiri secara terbatas, diberlakukan kontrak panjang untuk 14 kerajaan melalui *staatblaad* pada 1939–1941 dan 268 sisanya dengan kontrak pendek melalui *staatblaad* 1919/822 (Cribb & Brown, 1995; Kasepuhan Cirebon, 2014).

Daya tahan dan kemampuan rezim untuk bertahan dari gelombang politik ditentukan oleh seberapa efektif rezim mampu mengontrol

anggotanya. Munck (1996, 6) mendefinisikan efektivitas rezim politik berdasarkan pada dipatuhinya aturan main yang diukur melalui tiga hal: jumlah dan jenis aktor politik yang dapat menduduki kekuasaan, metode yang digunakan untuk mencapai posisi tersebut, serta aturan yang mengikat dan ditaati oleh anggota rezim. Dengan demikian, pemimpin rezim harus mampu mengontrol dan memastikan seleksi dalam anggota rezimnya. Seleksi aktor politik ini dikendalikan oleh mekanisme yang berlangsung di dalam rezim. Senada dengan Munck, Beetham (1991, 16) melihat bahwa kekuasaan dapat dikatakan *legitimate* (sah) apabila memenuhi tiga hal: “*it conforms of established rules, the rules can be justified by reference to beliefs shared by both dominant and subordinate, and there is evident of consent by the subordinate to the particular power relation.*” Jadi, kekuasaan yang *legitimate* mensyaratkan adanya aturan main. Aturan main menjadi kepercayaan bersama yang ditaati dan adanya tindakan yang mendukung aturan main tersebut. Sebaliknya, Beetham (1991) juga menandai kekuasaan yang tidak *legitimate* ditandai dengan tidak disepakatinya aturan main, adanya gap antara aturan main sebagai kepercayaan bersama dan adanya delegitimasi.

SISTEM POLITIK DALAM ARISTOKRASI AGRARIS

Tipologi aristokrasi di Indonesia, mengikuti karakter di Asia Tenggara, bisa dikerucutkan menjadi dua tipe utama, yakni agraris dan perairan. Tipologi yang pada awalnya didasarkan pada basis ekonomi ini mengejawantah menjadi sistem sosial, politik, dan budaya yang berbeda satu sama lain sehingga menciptakan karakter-karakter yang khas (Bastin & Benda, 1968; Legge, 1980; Wolters, 1999). Tipe agraris mengandalkan, terutama, tanah, sementara perairan mengandalkan pelayaran dan perdagangan. Penduduk kerajaan agraris relatif lebih homogen dibandingkan perairan.

Air dan dibangunnya sistem pengairan menjadi sumber kekuatan penting bagi stabilitas politik dan sosial di kerajaan agraris. Wittfogel (1967), misalnya, membagi masyarakat agraris di Asia menjadi dua berdasarkan pada kemampuannya

menciptakan sistem irigasi yang berguna untuk stabilitas pangan dan akhirnya berimplikasi pada sistem politik yang digunakan. Wittfogel membaginya menjadi *hydraulic society* dan *hydraulic civilization*. Pada *hydraulic society*, masyarakat secara mandiri dalam skala kecil membuat organisasi untuk menata sumber air bagi pertanian. Pada masyarakat *hydraulic civilization*, penataan air tidak lagi hanya digunakan sebatas untuk pertanian, tetapi dikembangkan dalam skala yang lebih luas dan mampu digunakan untuk mencegah bencana seperti banjir. Wittfogel juga menggarisbawahi bahwa despotisme penguasa di Asia ditentukan oleh seberapa efektif kontrol kerajaan terhadap sistem pengairan. Semakin menuju *civilization*, peluang untuk menjadi despot semakin besar karena memiliki kontrol terhadap sumber daya ekonomi paling penting, yaitu air.

Pada aristokrasi yang berkarakter agraris, sumber ekonomi, sosial, dan politik didasarkan pada penyatuan tiga unsur, yaitu tanah, air, dan tenaga kerja. Tanah menjadi sumber ekonomi penting bagi kerajaan agraris yang berhubungan erat dengan konstelasi politik. Proses perpecahan di Mataram, misalnya, terjadi salah satunya karena wilayah Pakubuwono II di pesisir Utara menyusut akibat perjanjian Ponorogo lantaran gagal menghentikan pemberontakan China. Sebagai bentuk protes atas hilangnya tanah sebagai sumber ekonomi di wilayah pesisir, Raden Mas Said melakukan pemberontakan. Pakubuwono II akhirnya membuat sayembara untuk menghentikan pemberontakan dengan janji hadiah kekuasaan di daerah Sukowati, yang selanjutnya memicu pemberontakan Pangeran Mangkubumi karena Pakubuwono II ingkar janji setelah Pangeran Mangkubumi berhasil menekan RM Said. VOC mengakhiri konflik di Jawa dengan membagi Mataram menjadi tiga kerajaan melalui perjanjian-perjanjian (Ricklefs, 1981; Selosomardjan, 1962; Woodward, 1989).

Di sejarah Mataram, air selalu menjadi perhatian penting dan letak posisi kerajaan selalu mempertimbangkan sungai. Kerajaan di Jawa selalu mengandalkan aristokrasi yang berbasis pada agraris (Legge, 1980). Ketika Malaka dikuasai Portugis pada awal abad ke-16, praktis kerajaan di Jawa hanya mengandalkan sumber ekonomi dari

pedalaman. Kasunanan Surakarta, misalnya, memanfaatkan aliran Sungai Bengawan Solo untuk keperluan pertanian. Di Yogyakarta, pemilihan kerajaan di alas Beringan, yang terletak di *geger bulus* (punggung kura-kura), mempertimbangkan Sungai Progo di barat dan Sungai Opak di timur yang penting untuk pertanian sekaligus aman dari ancaman banjir.

Tenaga kerja menjadi penyatu tanah dan air karena, tanpa tenaga kerja, kedua faktor produksi tersebut tidak berguna. Pentingnya tenaga kerja dalam membangun kerajaan ditunjukkan dalam Perjanjian Giyanti, yakni ketika VOC tidak hanya memberi Pangeran Mangkubumi tanah, yang kemudian menjadi Yogyakarta, tetapi juga *cacah* (jiwa yang dihitung per keluarga) sebagai penggarap. Dalam setiap pemekaran Mataram selanjutnya, tenaga kerja selalu menjadi perhitungan penting dalam perjanjian. Pada saat Raffles memberikan hadiah tanah kepada Pangeran Notokusumo (Paku Alam I), jumlah keluarga menjadi salah satu poin penting.

Sebagai cara untuk memperluas tanah, memperbaiki sistem pengairan, dan sekaligus menjamin tenaga kerja, penguasa kerajaan agraris dihadapkan pada upaya untuk menjamin legitimasi. Masyarakat agraris sangat menggantungkan diri pada alam, cuaca, dan musim sehingga cenderung religius. Walaupun sudah mencatat perubahan cuaca yang dapat mempengaruhi hasil panen mereka, seperti ditunjukkan dalam sistem *panata mangsa* (kalender masa tanam dalam hitungan kalender Jawa (Ricklefs, 1999), mereka dihadapkan pada kondisi tidak pasti menghadapi perubahan cuaca dan hama tanaman. Keterbatasan menjelaskan fenomena alam dan ketidakpastian hasil panen membuat para petani menggantungkan diri pada sesuatu yang irasional, dan hal ini dimanfaatkan oleh penguasa politik sebagai basis legitimasi dengan menciptakan mitos dan mistis. Keseluruhan bangunan mitos-mistis tersebut berpusat pada figur penguasa yang dianggap sebagai penghubung dua alam, nyata dan gaib, meniru konsep dewa-raja dalam Hindu.

Legitimasi penguasa Mataram, misalnya, dibangun dari mitos yang berasal dari petani Ki Ageng Giring, yang secara tidak sengaja meminum air kelapa milik Ki Ageng Pemanahan

(Soemanto, 2003). Maka keturunan peminum air kelapa tersebut akan menjadi raja-raja Mataram. Selain itu, diciptakan pula mitos tentang penguasa laut selatan, Ratu Kidul yang membantu raja pertama Mataram, Panembahan Senopati, membangun kerajaan baru di Pleret, Yogyakarta. Senopati diceritakan menghabiskan tiga hari tiga malam di kerajaan Ratu Kidul di dalam lautan. Sejak saat itu, seluruh empat penerus Kerajaan Mataram adalah suami Ratu Kidul dan dipercaya memiliki kontak langsung dengannya (Selosoemardjan, 1962, 18). Seluruh legitimasi yang didasari oleh mitos ini dipakai sebagai upaya untuk membangun legitimasi politik dalam konteks masyarakat tradisional-irasional.

Di Kasultanan Yogyakarta, legitimasi irasional didasarkan pada keberadaan Ratu Kidul dan Kiai Sapu Jagad di Gunung Merapi. Kesatuan selatan-utara ini membentuk garis lurus geografis imajiner Yogyakarta, yang terdiri atas Parangkusumo, yang dipercaya sebagai tempat pertemuan Ratu Kidul dan Panembahan Senopati; Panggung Krapak; Siti Hinggil; Tugu; serta Gunung Merapi. Ketika Sultan Yogyakarta berdiri di Siti Hinggil menghadap ke utara, dia akan melihat Tugu dan Gunung Merapi dalam satu arah pandangan. Ketaatan sekaligus ketakutan terhadap mitos ini dapat dilihat dari tidak dimanfaatkannya potensi laut selatan Yogyakarta dari sisi ekonomi. Sampai sekarang, Yogyakarta menjadi satu-satunya provinsi di Indonesia yang memiliki garis pantai 113.000 km, tetapi tidak memiliki pelabuhan yang dapat dilayari kapal berukuran sedang dan besar (Bappeda DIY, 2014). Selama berabad-abad, tidak ada nelayan di pesisir selatan Yogyakarta. Kultur perairan dimulai pada 1983 setelah ada beberapa nelayan dari Cilacap yang memperkenalkan kultur laut dan mengubah petani menjadi nelayan (“Wamin, Mbahnya”, 2009).

Dalam tradisi aristokrasi agraris di Mataram, pemimpin politik ditentukan oleh kontestasi internal di antara anggota keluarga inti kerajaan, yang dalam sejarah selalu dipegang oleh laki-laki. Pada beberapa kasus, penerus takhta berlanjut bukan ke anak lelaki, melainkan menyamping ke saudara lelaki raja (anak lelaki raja sebelumnya). Harjono (2012) mencatat, pada 1855, Sultan HB VI diangkat dari adik Sultan HB V

karena ketiadaan putra laki-laki. Yurisprudensi ini digunakan oleh saudara laki-laki Sultan HB IX bahwa merekalah yang lebih berhak meneruskan takhta Kasultanan.

Sistem patriarkal ini erat kaitannya dengan sistem irigasi dan penggarapan tanah. Raja menerima upeti dan sumber ekonomi dari tanah yang pengurusannya diserahkan kepada para pangeran dan bupati sebagai penguasa wilayah. Para pangeran dan bupati mengandalkan para *bekel* sebagai perantara dengan tenaga kerja sekaligus mengandalkan mereka untuk mengorganisasi petani. Peran *bekel* ini sangat krusial sebagai perantara antara pemilik dan penggarap yang digaji dengan sistem bagi hasil. Para *bekel* kemudian bertransformasi menjadi kepala desa. Seluruh sistem *apanage* di atas menggunakan basis patriarki, yaitu penggantian raja, pangeran, bupati, hingga *bekel* dijabat secara turun-temurun mengikuti garis laki-laki (Suhartono, 1991).

Sebagai basis legitimasi paling penting untuk sistem politik dan ekonomi, seluruh silsilah keturunan mulai Sultan Hamengkubuwono I dicatat dengan rapi di dalam sebuah divisi di Kasultanan yang disebut *Darah Dalem*. Penerus saat ini diperebutkan antara putra Sultan HB IX dan putri Sultan HB X. Menurut KRT Mandoyokusumo (1980), Sultan Hamengkubuwono IX memiliki 15 putra dan tujuh putri dari keempat istrinya, dan tidak ada satu pun dari kelima istrinya yang diangkat menjadi permaisuri. Penentuan Sultan HB X ditentukan melalui rapat keluarga yang dilakukan setelah Sultan HB IX mangkat dan dilihat dari penanda pemberian nama KGPH Mangkubumi kepada Herjuno Darpito, yang saat ini menjadi Sultan HB X (Roem, Lubis, Mochtar, & Maimoen, 2011; “Robohnya Kraton Kami”, 1985). Setelah mendapat nama Mangkubumi, sesaat sebelum dinobatkan sebagai sultan, KGPH Mangkubumi dilantik terlebih dahulu menjadi putra mahkota selama lima menit dengan gelar *Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Hamengku Negoro Sudibyo Raja Putra Nalendra Mataram*. Tiga orang putra HB IX sudah meninggal, yaitu GBPH Hadikusumo, GBPH Joyokusumo, dan BRM Kuslardiyanto, sehingga saat ini Sultan HB X memiliki 11 adik laki-laki. Berikut ini ke-11 adik Sultan HB X berdasarkan usia dan kepangkatan mereka di dalam internal keraton.

Tabel 1. Adik Laki-laki Sultan Hamengkubuwono X Berdasarkan Garis Ibu

Ibu Windyaningrum	Ibu Pintokopurnomo	Ibu Hastungkoro	Ibu Ciptomurti
KGPH Hadiwinoto (1)	GBPH Hadisuryo (2)	GBPH Prabukusumo (3)	GBPH Pakuningrat (4)
		GBPH Yudhaningrat (5)	GBPH Cakraningrat
		GBPH Chandraningrat	GBPH Suryodiningrat
			GBPH Suryometaram
			GBPH Hadinegoro
			GBPH Suryonegoro

* *KGPH: Kanjeng Gusti Pangeran Haryo, gelar dua tingkat di bawah Sultan dan Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Aryo (KGPAA) sebagai Putra Mahkota.*

** GBPH: Gusti Bendara Pangeran Haryo, satu tingkat di bawah KGPH.

*** Angka (1) sampai (5) menunjukkan urutan berdasarkan pada usia walaupun urutan kelahiran tidak selalu dijadikan prinsip utama penerus takhta.

Sumber: Hasil wawancara penulis dengan kerabat dan abdi dalem Kasultanan Yogyakarta (Kurniadi, 2015b).

Dalam sistem patriarkal yang berlangsung selama ini, sekaligus mengikuti yurisprudensi yang terjadi semasa pergantian pemimpin dari Sultan HB V ke VI, salah satu dari adiknya yang berhak menjadi Sultan HB XI. Lebih lanjut, dari 11 adik lelaki tersebut, KGPH Hadiwinoto memiliki kesempatan lebih besar karena beberapa hal: pertama, dia merupakan satu-satunya adik kandung Sultan HB X; kedua, memiliki derajat kepangkatan tertinggi; serta ketiga, dalam struktur keraton, dirinya merupakan pemimpin (*lurah*) dari semua pangeran. Namun, prosesi kepangkatan sering kali tidak menjadi acuan yang mutlak. Sultan HB IX, sebelum menjadi sultan, memiliki pangkat yang lebih rendah daripada kakaknya, tetapi oleh Sultan HB VIII diberi keris Joko Piturun, yang merupakan keris putra mahkota. Namun, Sultan HB X tidak memilih dari 11 adiknya, tetapi memilih calon sultanah.

Walaupun tidak dikenal dalam tradisi Mataran Islam yang agraris, Sultan perempuan pernah memerintah di Aceh Dar al-Salam selama 55 tahun. Dalam studi doktornya, Khan (2009) menganalisis empat raja perempuan yang disebutnya sebagai sultanah, yaitu Tajul Alam Safiatuddin Syah, Nur Alam Naqiatuddin Syah, Inayat Zakiatuddin Syah, dan Kamalat Zaniatuddin Syah. Keempat sultanah tersebut mewarisi masa sulit ketika perusahaan Eropa, VOC, ataupun East India Company secara bertahap memperkuat posisi mereka di Sumatera. Akhirnya, keempat sultanah tersebut gagal mempertahankan dominasi Aceh yang mencapai puncak kejayaannya pada masa

Sultan Iskandar Muda, dua sultan sebelum Tajul Alam. Keempat sultanah tersebut tidak memiliki hubungan darah dan dipilih bergantung pada kontestasi politik di seputar singgasana sekaligus mengakhiri model pemilihan sultan berdasarkan pada hubungan darah. Kondisi tanpa hubungan darah ini diteruskan pada masa sultan laki-laki hingga Kasultanan Aceh dibubarkan Belanda pada awal abad ke-20. Lebih lanjut, Reid & Ito (1985) mencatat, munculnya sultanah memberikan alternatif bagi pemimpin despotik untuk Kasultanan yang berbasis pada perairan dan perdagangan. Pendapat lain dikemukakan Onghokham (2002, 75). Menurut Onghokham, karakter negara maritim tidak menempatkan sultan dalam posisi berkuasa penuh. Dalam kasus Aceh, para orang kaya (para saudagar) berkuasa di seputar singgasana dan memilih raja seorang perempuan karena alasan lebih mudah dipengaruhi dibandingkan laki-laki. Sultan tidak pernah memiliki otoritas penuh terhadap orang kaya di Aceh karena sumber ekonomi mereka bersifat bergerak (seperti emas dan perak), berbeda dengan sumber ekonomi agraris yang berupa tanah. Sementara untuk aristokrasi Islam yang berbasis agraris, tidak pernah muncul sultanah, kecuali pada periode Hindu-Buddha di Jawa. Dengan demikian, dalam konteks kerajaan Islam agraris, yang memiliki sumber ekonomi tidak bergerak berupa tanah dan kekuasaan raja bersifat mutlak, model sultanah sulit diterapkan dan tidak pernah terjadi sebelumnya.

MAKNA SIMBOLIS DAN POLITIS SABDA DAN DAWUH

Sultan HB X memperkenalkan tradisi baru berupa Sabda dan Dawuh, yaitu pengumuman formal di dalam Keraton Kasultanan. Sebelumnya, setelah proklamasi kemerdekaan, hanya dikenal maklumat, yang dilakukan dua kali, yaitu pada 5 September 1945, secara bersamaan tetapi terpisah oleh Sultan HB IX dan Paku Alam VIII. Sultan HB X dan Paku Alam VIII menegaskan diri sebagai bagian dari Republik Indonesia yang baru diproklamasikan dengan proviso tetap mengontrol dan memimpin wilayah tradisionalnya sebagai bagian istimewa dari Republik Indonesia (Kementerian Penerangan, 1957, 36). Maklumat kedua dikeluarkan sehari sebelum Soeharto jatuh pada 20 Mei 1998 secara bersamaan dan bersama-sama antara Sultan HB X dan Paku Alam VIII di Alun-alun Utara Yogyakarta. Kedua tokoh tradisional dan politik itu mendukung gerakan reformasi yang dipelopori mahasiswa.

Maklumat pertama mampu menegaskan eksistensi Kasultanan dan Pakualaman dalam republik. Kedua kerajaan tersebut bergabung untuk menjadi daerah istimewa. Sebaliknya, kedua pecahan Mataram di Solo tidak mampu dengan bijak mengantisipasi perubahan politik, kehilangan daerah istimewa dan tanahnya, serta menjadi pemain politik yang tidak diperhitungkan dan semakin kehilangan pengaruh. Ihwal kepawaiannya Sultan HB IX dalam mempertahankan wilayah tradisionalnya tersebut, Monfries (2015, 123) menulis:

“Hamengkubuwono was a politically astute, non-ideological pragmatist who cleverly used his ascribed status as Sultan not only to support the Republican cause during the Revolution, but also to ensure his own political survival and, ultimately, to preserve his principality.”

Berkebalikan dengan dua maklumat, yakni pemimpin tradisional merespons perubahan yang terjadi di luar domain mereka, Sabda dan Dawuh justru merupakan pesan keluar yang berkaitan dengan perubahan yang terjadi di lingkup internal Kasultanan. Pada kedua maklumat, Indonesia dihadapkan pada perubahan sosial dramatis, yaitu proklamasi kemerdekaan dan gerakan reformasi. Sementara sebagian besar Sabda dan Dawuh

dikeluarkan pada saat tidak ada perubahan sosial di luar domain tradisional, tetapi muncul dinamika di dalam internal Kasultanan. Berikut ini perbandingan lima Sabda dan Dawuh yang dikeluarkan Sultan HB X sampai 2015.

Dari lima Sabda dan Dawuh di atas, bahasa simbolik yang ingin disampaikan Sultan HB X adalah sebagai berikut: Pertama, pengumuman yang sifatnya terbuka dilakukan di Bangsal Kencono di dalam kompleks Keraton, sedangkan yang bersifat tertutup dilaksanakan di Bangsal Manguntur Tangkil di kompleks Siti Hinggil. Siti Hinggil merupakan tempat untuk penobatan raja dan tata cara adat penting lainnya di Keraton. Keraton Yogyakarta merupakan kompleks yang luas, terdiri atas beberapa bagian yang merupakan kumpulan bangunan dan gedung. Kompleks Siti Hinggil berada di sebelah utara, sedangkan Bangsal Kencono terletak di tengah kompleks Keraton (Robson & Robson-McKillop, 2003). Saat ini, kompleks Siti Hinggil dikelola oleh Tepas (kantor) Keprajuritan, sedangkan kompleks Keraton dikelola oleh Tepas Pariwisata.

Kedua, dua Sabdatama ditujukan untuk merespons proses pembentukan UUK dan Perda Istimewa tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Pada Sabdatama 2012, Sultan HB X menegaskan sikap politiknya terhadap lambatnya proses pembahasan Rancangan UUK karena beberapa isu strategis, sedangkan perpanjangan masa jabatannya sebagai Gubernur DIY, yang sudah diperpanjang sejak 2008, segera berakhir (Dardias 2009, 2015d). Pada Sabdatama 2015, Sultan HB X merespons proses penyusunan perdais dan menghendaki dihapuskannya kata “istri” dalam persyaratan riwayat hidup calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY pada saat audiensi DPRD DIY di Keraton Kasultanan (“Polemik daftar rakyat”, 2015; Dardias, 2015e). Kata “istri” dipersepsikan bahwa seluruh raja Kasultanan dan Pakualaman adalah laki-laki, sedangkan Sultan HB X tidak memiliki putra dan merupakan hambatan bagi keinginannya untuk menempatkan putri sulungnya menjadi raja dan selanjutnya menjadi gubernur. Perbedaan paling mendasar dari Sabdatama 2012 dan 2015 terletak pada tingkat keberhasilan dan dampak kohesivitas internal dan eksternal. Sabdatama

Tabel 2. Dawuh dan Sabda Sultan Hamengkubuwono X

	Sabdatama I	Sabdatama II	Sabda Raja	Dawuh Raja	Dawuh Jejerung Raja
Diumumkan	Kamis, 10 Mei 2012	Jumat, 6 Maret 2015	Kamis, 30 April 2015	Selasa, 5 Mei 2015	Kamis, 31 Desember 2015
Selisih Waktu	-	1.030 hari	55 hari	5 hari	240 hari
Sifat	Terbuka	Terbuka	Tertutup	Tertutup	Tertutup
Tempat	Bangsas Kencono	Bangsas Kencono	Bangsas Manguntur Tangkil (Siti Hinggil)	Bangsas Manguntur Tangkil (Siti Hinggil)	Bangsas Manguntur Tangkil (Siti Hinggil)
Pakaian Sultan	Batik Peranakan+ Blangkon	Batik Peranakan + Blangkon	Kebesaran+ Kuluk Wakidan Biru	Kebesaran+ Kuluk Wakidan Biru	Batik Peranakan+ Blangkon
Isi Pokok	Menegaskan Kasultanan sebagai negara merdeka dan sudah selayaknya mendapatkan keistimewaan politik	Penerus tahta bisa lelaki atau perempuan dan sudah digaris-kankan Dasar perubahan UUK adalah Sabdatama ini.	Mengganti gelar Sultan yaitu <i>Buwono</i> menjadi <i>Bawono</i> dan <i>Khalifatullah</i> Perjanjian Ki Ageng Giring dan Pemanahan sudah berakhir. Mengistirahatkan keris untuk Sultan (Kiai Kopek) dan keris Putra Mahkota (Kiai Joko Piturun)	Gelar <i>Gusti Kanjeng Ratu Pembayun</i> menjadi <i>Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawono Langgeng in Mataram</i> . GKR Mangkubumi duduk di <i>Watu Gilang</i> untuk penerus takhta.	Keturunan Sultan harus tunduk kepada perintah Sultan. Tidak tunduk kepada perintah Sultan akan diusir dari Mataram.
Kehadiran	GKR Emas Putri Dalem Adik Dalem PA IX	GKR Emas Putri Dalem Adik Dalem PA IX	GKR Emas, Putri Dalem KGPH Hadiwinoto GBPH Chandraningrat	GKR Emas Putri Dalem GBPH Chandraningrat	GKR Emas Putri Dalem GBPH Chandraningrat
Latar Belakang	Penyusunan RUUK	Penyusunan Perdais dan Suksesi	Suksesi	Suksesi	Suksesi
Target	Eksternal Keraton	Internal dan Eksternal Keraton	Internal Keraton	Internal Keraton	Internal Keraton
Dampak Internal	United	Divided	Divided	Divided	Divided
Dampak Eksternal	United	Divided	Divided	Divided	Divided
Keberhasilan	Berhasil (UUK disahkan)	Gagal (Perdais tidak menghapus kata “istri”)	Contested	Contested	Contested

*Tidak ada perbedaan signifikan tentang arti Sabda (proclamation) dan Dawuh (order) yang berarti perintah.

Sumber: kompilasi dari observasi penulis dan liputan media.

2012 berhasil mempercepat proses penyusunan RUUK yang akhirnya disahkan setahun berikutnya, sementara Sabdatama 2015 gagal memenuhi keinginan Sultan HB X untuk menghapus kata “istri”. Sabdatama 2012 berhasil mempersatukan elemen di bagian internal dengan eksternal Ka-

sultanan dalam kaitan dengan pentingnya UUK, sementara Sabdatama 2015 menciptakan segregasi internal dan eksternal yang akan dibahas di bagian selanjutnya.

Ketiga, dari sisi busana, Sultan HB X menggunakan “pakaian biasa”, berupa batik

peranakan dan tutup kepala model blangkon untuk merespons isu eksternal, tetapi justru menggunakan pakaian kebesaran Sultan HB X untuk merespons isu internal. Menariknya, tutup kepala/*kuluk* yang digunakan oleh Sultan HB X berwarna biru biasa dipakai adik-adik Sultan, dan tidak menggunakan *kuluk* warna hitam yang biasa digunakan raja seperti foto resmi Sultan HB X (Kraton Yogyakarta, 2002). Jika dipadukan dengan tempat dilangsungkannya acara, pakaian kebesaran Sultan dua kali digunakan di Siti Hinggil dan tidak pernah digunakan di Bangsal Kencono. Pada Dawuh Jejering Raja yang terakhir, Sultan HB X melakukan pengecualian dengan tetap memilih tempat di Siti Hinggil, tetapi menggunakan pakaian batik peranakan dengan blangkon. Dengan demikian, bisa ditarik kesimpulan bahwa secara simbolik, penggunaan pakaian kebesaran Sultan untuk merespons isu internal dan batik peranakan untuk isu eksternal menunjukkan isu internal terkait dengan suksesi lebih penting dibandingkan isu eksternal.

Keempat, tingkat kehadiran adik-adik Sultan HB X menurun dalam tiga pengumuman terakhir. Pada dua sabda yang terakhir, para adik Sultan menolak hadir karena yang mengundang adalah Sultan Hamengkubawono—bukan Hamengkubawono sebagaimana diumumkan dalam Sabda 30 April. Selain itu, PA IX tidak hadir saat Sabda 30 April dan Dawuh 5 Mei lantaran sedang dirawat di rumah sakit. Adapun putra mahkota Paku Alam, Kanjeng Bendara Pangeran Harya (KBPH) Suryodilogo, hadir dalam Sabda dan Dawuh selain Dawuh Jejering Raja pada 31 Desember. Beliau tidak hadir pada 31 Desember karena sedang mempersiapkan diri menjadi penguasa Pakualaman dalam Jumenengan Pakualaman 7 Januari 2016 (Dardias, 2016).

Kelima, Sabda dan Dawuh merupakan langkah Sultan HB X yang secara sistematis dan terstruktur mempersiapkan GKR Pembayun/GKR Mangkubumi menjadi raja. Pada Sabda 6 Maret, Sultan HB X menegaskan bahwa perintah utama berasal dari raja dan penerus kerajaan bisa laki-laki dan perempuan. Dua bulan setelahnya, beliau mengganti nama dan mengistirahatkan dua simbol lelaki sebagai raja, yaitu Keris Kiai Kopek dan Keris Kiai Joko Piturun. Berubahnya gelar “khalifatullah” yang diidentikkan dengan

laki-laki, karena semua nabi dalam Islam adalah laki-laki, memberi peluang GKR Mangkubumi untuk menjadi sultanah. Selain itu, dalam tradisi Mataram, keris hanya digunakan untuk laki-laki, sedangkan perempuan menggunakan semacam keris kecil yang disebut *cundrik* (Harsrinuksmo, 2004). Berbeda dengan kerajaan Barat, yang simbolisasi rajanya dilakukan dengan pemberian mahkota, dalam kerajaan Jawa dilakukan dengan cara mengganti keris dengan Keris Kiai Kopek yang khusus digunakan oleh sultan. Maka, setelah hambatan kultural paling penting disingkirkan, Sultan HB X baru mengumumkan putri mahkota pada 5 Mei 2015. Dilihat dari rentetan peristiwa tersebut, tampak bahwa langkah-langkah tersebut merupakan langkah sistematis dan terukur pertama kali dengan mengubah tradisi suksesi, dilanjutkan dengan pengumuman penerus perempuan, walaupun pengistirahatan keris bertentangan dengan tradisi suksesi yang selama ini berlangsung.

Keenam, tidak ada perhitungan pasti ihwal hari dan selisih Sabda dan Dawuh. Pemberitahuan tentang Sabda dan Dawuh dilakukan beberapa jam sebelum diumumkan sekitar pukul 10.00 sehingga semua yang hadir dalam Sabda dan Dawuh baru mempersiapkan diri pagi harinya. Hal ini menciptakan kesibukan karena baju yang digunakan keluarga kerajaan harus mengikuti pakaian yang dikenakan raja. Hal ini juga yang menjadi alasan beberapa adik Sultan yang berada di Jakarta tidak hadir dalam acara tersebut (“GKR pembayun jadi”, 2015).

Langkah-langkah sistematis Sultan HB X mempersiapkan GKR Mangkubumi menjadi sultanah mendapat tantangan keras dan menciptakan dua kubu yang berkonflik. Kubu pertama, yang terdiri atas Sultan, permaisuri, putri, dan menantunya, berseberangan dengan adik-adik Sultan yang akan dianalisis dalam bagian berikutnya.

GAGALNYA LEGITIMASI LANGIT YANG MENYEBABKAN KONFLIK INTERNAL

Konflik internal menjadi masalah paling serius dalam aristokrasi modern. Ancaman dari luar, seperti perang sebagaimana terjadi pada masa lalu, sulit ditemukan saat ini ketika aristokrasi menjadi bagian dari sistem politik negara.

Konflik internal ini menjadi persoalan di banyak aristokrasi yang masih bertahan di Indonesia. Pada Kasultanan yang menjadi bagian dari sistem politik Indonesia melalui UUK, konflik internal tidak menjadi bagian yang diatur negara. Pada saat bersamaan, tidak ada institusi lain yang mampu menjadi penengah jika konflik ini terjadi.

Aristokrasi di Indonesia dihadapkan pada persoalan konflik internal yang pelik. Di Kasultanan Solo, saudara tua Kasultanan, konflik internal terjadi setelah wafatnya Sunan Pakubuwono XII. Setelah penobatan Sunan Pakubuwono XIII Hangabehi, yang merupakan anak tertua dari 35 anak Sunan Pakubuwono XII, Kanjeng Gusti Pangeran Harya Panembahan Agung (KGHPA) Tejawulan, yang merasa dirinya lebih cakap dibandingkan kakaknya, menobatkan diri. Walaupun kedua sunan sudah bersepakat untuk bersatu dan Tejawulan menjadi Mahapatih, konflik tidak berhenti karena adik Hangabehi, GKR Murtiyah Wandansari (Gusti Moeng), menggagalkan pelantikan Tejawulan dan menguasai Keraton Surakarta sampai saat ini (Alim, 2013; Ismaniyah, 2013). Di Kasultanan Ternate, istri keempat mendiang Sultan Mudaffar Syah, Boki Nita Budhi Susanti, menjadi akar masalah suksesi karena mengaku memperoleh dua anak kembar lelaki dari suaminya. Saat ini dirinya ditetapkan menjadi tersangka pemalsuan identitas bayi kembar di tengah suksesi Kasultanan Ternate (“Bobato Siapkan Pemilihan”, 2016). Di Kerajaan Gowa, Sulawesi Selatan, dua kakak-adik Andi Maddusila Andi Idjo dan Andi Kumala Idjo berebut takhta Gowa, salah satunya bertujuan memenangi pilkada Gowa (Baharuddin, 2014). Andi Maddusila gagal menjadi bupati untuk ketiga kalinya dalam pilkada 2015.

Konflik internal di Kasultanan diakibatkan oleh Sabda dan Dawuh Sultan HB X karena memilih putri sulungnya menjadi sultanah. Krisis mencari penerus Sultan HB X diselesaikan bukan dengan memilih salah satu dari 11 adik laki-lakinya, melainkan meneruskan kursi raja ke anak perempuannya. Perbedaan pendapat tajam terjadi di antara keturunan Sultan HB IX, dan sumber serta pendiriannya dapat dijelaskan sebagai berikut.

Sultan HB X menganggap bahwa beliau menjalankan perintah dari Tuhan dan leluhur sebagai basis legitimasi mistisisme. Beliau merasa memperoleh pesan dari leluhur untuk mengganti gelar Sultan dan memilih putri sulungnya menjadi penerus. Sabda Raja 30 April 2015 tiga kali mengulang bahwa perubahan gelar Sultan merupakan petunjuk dari Allah (lihat Tabel 3). Menurut Sultan HB X, aturan tertinggi dalam kerajaan adalah titah/perintah raja. Itulah aturan main/*paugeran* tertinggi yang harus diikuti oleh seluruh komponen Kasultanan, termasuk warga Yogyakarta. Inilah *rule*, sebagaimana didefinisikan oleh Munck (1996) dan Beetham (1991), yang harus diikuti dan dipatuhi. Kasultanan harus merespons zaman yang berubah, dan salah satu bentuk respons tersebut adalah memberikan kekuasaan kepada perempuan. Siapa pun raja berikutnya bergantung pada raja yang bertakhta (Dardias, 2015d). Penggunaan basis mistisisme tampak jelas dalam bunyi Sabda Raja 30 April dan Dawuh Raja 5 Mei pada Tabel 3.

Sementara itu, adik-adik Sultan HB X mempunyai pendapat yang berseberangan dengan kakak tertua mereka, berbasis pada argumentasi historis, adat, dan budaya. Sultan adalah pelaksana dari *paugeran* (aturan main) yang telah dibuat oleh leluhur mereka dan sudah bertahan sejak 1755. Artinya, siapa pun sultan yang bertakhta harus mengikuti prinsip patriarkal yang menjadi fondasi utama kerajaan dalam menentukan pemimpin. Ketiadaan putra bukan halangan dalam sistem patriarkal karena pernah terjadi sebelumnya, takhta menurun ke adik laki-laki jika sultan tidak memiliki putra. (Dardias, 2014, 2015b, 2015c).

Selain pertimbangan dominasi laki-laki, historis, dan budaya, konflik di Kasultanan lebih disebabkan oleh hilangnya sistem untuk memilih pemimpin tanpa adanya sistem lain yang ditawarkan Sultan HB X. Kasultanan, sebagaimana aristokrasi lainnya, menggunakan hubungan darah sebagai sistem politik mereka. Jauh-dekatnya hubungan dengan sultan sebagai pusat kekuasaan ditentukan oleh jarak hubungan darah dengan sultan. Penerus dalam aristokrasi dapat diketahui ketika mereka dilahirkan. Sebagai perbandingan dalam politik modern, pemilu digunakan untuk memilih presiden. Sabda dan Dawuh Sultan HB

Tabel 3. Penggunaan Legitimasi Langit dalam Sabda Raja dan Dawuh Raja

Sabda Raja 30 April 2015	Dawuh Raja 5 Mei 2015
<p>Gusti Allah, Gusti Agung, Kuoso Cipto. Kawuningono siro kabeh Abdiningsun, putri dalem, sederek dalem, sentono dalem lan abdi dalem nompowening dawuh Gusti Allah, Gusti Agung, Kuoso Cipto lan romoningsun, eyang-eyang ingsun poro leluhur Mataram. Wiwit waktu iki, ingsun nompowening dawuh kanugrahan, dawuh Gusti Allah, Gusti Agung, Kuoso Cipto asmo kelenggahan ingsun, <i>Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuhun Sri Sultan Hamengkubawono Inggang Jumeneng Kasepuh Suryaning Mataram Senopati ing Ngalogo Langgenging Bawono Langgeng, Langgenging Toto Panotogomo.</i> Sabdo Rojo iki perlu dimangerteni, diugemi lan ditindakake yo mengkonowening sabdoningsun.</p>	<p>Siro abdi ingsun, seksenono Inggang; <i>Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuhun Sri Sultan Hamengkubawono Inggang Jumeneng Kasepuh, Suryaning Mataram, Senopati ing Ngalogo Langgenging Bawono Langgeng, Langgenging Toto Panotogomo</i> Kadawuhan netepake putriningsun <i>Gusti Kanjeng Ratu Pembayun</i> katetepake <i>Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawono Langgeng ing Mataram.</i> Mangertenono yo mengkonowening dawuh ingsun.</p>
<p>Gusti Allah, Gusti Agung, Kuasa Cipta Untuk kalian ketahui semua Abdi saya, putri Sultan, Saudara Sultan, Kerabat Sultan dan Abdi Dalem Menerima perintah Gusti Allah, Gusti Agung, Kuasa Cipta dan ayah saya, kakek-kakek saya para leluhur Mataram. Mulai saat ini, saya menerima perintah kehormatan, Perintah Gusti Allah, Gusti Agung, Kuasa Cipta Nama kedudukan saya, <i>Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuhun Sri Sultan Hamengkubawono Inggang Jumeneng Kasepuh Suryaning Mataram Senopati ing Ngalogo Langgenging Bawono Langgeng, Langgenging Toto Panotogomo.</i> Sabda Raja ini perlu dipahami, dipegang teguh, dan dilaksanakan. Begitulah Sabda saya.</p>	<p>Kalian abdi saya, saksikan Saya: <i>Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuhun Sri Sultan Hamengkubawono Inggang Jumeneng Kasepuh, Suryaning Mataram, Senopati ing Ngalogo Langgenging Bawono Langgeng, Langgenging Toto Panotogomo</i> Diminta untuk menetapkan putri saya, <i>Gusti Kanjeng Ratu Pembayun</i> Ditetapkan <i>Gusti Kanjeng Ratu Mangkubumi Hamemayu Hayuning Bawono Langgeng ing Mataram.</i> Pahamilah, ya begitulah perintah saya.</p>

Sumber: Penjelasan Sabda Raja dan Dawuh Raja oleh Sultan HB X di Ndalem Wironegaran pada 8 Mei 2016 (Hamengkubuwono X, 2015b).
Translasi oleh penulis.

X dapat diibaratkan sebagai upaya untuk menghapus pemilu dalam politik modern. Masalahnya, Dawuh Sultan HB X selama lima menit berusaha menghapus fondasi selama 250 tahun tanpa memberikan alternatif sistem lainnya untuk memilih pemimpin. Pertanyaan sederhana sebagai konsekuensi perubahan sistem ini adalah hilangnya kemampuan Kasultanan memilih pemimpin karena hilangnya garis laki-laki. Keturunan GKR Mangkubumi dalam tradisi patriarkal adalah anak dari suaminya, KPH Wironegoro, bukan berasal

dari nasab Sultan HB X dan leluhur Mataram sejak Sultan Hamengkubuwono I/Pangeran Mangkubumi. Sebelum menjadi suami GKR Mangkubumi, KPH Wironegoro tidak memiliki darah bangsawan Jawa.

Penjelasan pada 8 Mei 2015, tiga hari setelah Dawuh Raja, Sultan HB X hanya memberikan alasan bagi munculnya Sabda dan Dawuh menggunakan pendekatan mistis tanpa menjelaskan konsekuensi logis dari pilihan politik tersebut. Publik mempertanyakan siapa yang akan

menjadi Sultan HB XII pengganti GKR Mangkubumi apabila akhirnya dapat menjadi sultanah? Bagaimana dengan konsekuensi Sultan menjadi Gubernur DIY ketika tekanan politik Sultan gagal menghapus kata “istri” dalam perdais? Padahal Sultan yang bertakhta secara otomatis akan menjadi Gubernur DIY sesuai dengan amanat UUK. Penjelasan logis mengenai Sabda dan Dawuh sulit didapatkan karena basis legitimasi yang paling mungkin didapatkan adalah dengan basis legitimasi langit, menyitir saran dari leluhur melalui proses gaib sebagaimana dibahas di bagian berikut ini.

LEGITIMASI LANGIT DAN MELEMAHNYA REZIM

Kasultanan Yogyakarta selalu menggunakan basis legitimasi langit/gaib untuk menciptakan legitimasi politik sebagaimana dilihat dalam Sabda Raja. Sultan HB X juga menegaskan bahwa dirinya hanya sekadar menjalankan perintah Gusti Allah melalui para leluhur. Legitimasi langit ini digunakan untuk menciptakan dukungan politik sekaligus dengan ancaman siapa saja yang tidak melaksanakan perintah “*mesti lebur digulung jagad*” (akan hancur digulung semesta) (Dardias, 2015d). Sultan HB X juga ingin memberikan kesan bahwa perintah langit tersebut mendadak serta harus segera diumumkan dan dilaksanakan sehingga pengumuman ihwal Sabda dan Dawuh baru dilakukan beberapa jam sebelumnya. Ketika dalam dialog muncul pertanyaan apakah akan ada Sabda atau Dawuh lagi, Sultan HB X menjawab, “Tanya Gusti Allah yang Mahakuasa, jangan tanya saya, saya hanya *nglaksanaake Dawuh* (menjalankan perintah Tuhan) kok. Tinggal kamu percaya tidak, hanya itu saja, itu urusan kamu bukan urusan saya” (Dardias, 2015d).

Mistisisme yang dipraktekkan di Kasultanan Yogyakarta serta menjadi bagian dari legitimasi Sabda dan Dawuh sebagaimana dibahas oleh (Mulder, 2005; 1998; Woodward, 1989) mendapatkan tempat dalam masyarakat tradisional yang cenderung irasional tetapi kesulitan mencari pendukung dalam masyarakat rasional. Maka, pemilihan GKR Mangkubumi tidak mendapatkan sambutan di masyarakat, tetapi miskin legitimasi, baik internal maupun

eksternal. Secara internal, adik-adik Sultan HB X menentang Sabda dan Dawuh Raja, sedangkan secara eksternal, penolakan dilakukan oleh komunitas Islam modernis ataupun Islam tradisional yang menunjukkan melemahnya rezim politik Sultan HB X.

Adik-adik Sultan yang menentang Sabda dan Dawuh dipelopori oleh tiga orang, yaitu GPBH Prabukusumo, serta adik kandungnya, GBPH Yudhaningrat; dan adik kandung Sultan HB X, KGPH Hadiwinoto. Penolakan dari ketiga adik ini penting karena ketiganya merupakan pejabat pokok dari struktur institusi birokrasi Kasultanan (Hamengkubuwono X, 1999). Kasultanan Yogyakarta terdiri atas 21 kantor serta biro operasional dan fungsional yang dikoordinasikan oleh empat “kementerian koordinator”. Tiga dari empat kementerian koordinator tersebut dipimpin oleh tiga adik Sultan HB X, yaitu KGPH Hadiwinoto (*Kawedanan Hageng Punakawan Parasraya Budaya*) yang mengurus tanah, transportasi, keamanan, dan perbekalan; GBPH Yudhaningrat (*Kawedanan Hageng Punakawan Parwo Budaya*), yang mengurus keagamaan, makam, dan kesenian; serta GBPH Prabukusumo (*Kawedanan Hageng Punakawan Nitya Budaya*), yang mengurus perlengkapan upacara museum dan pariwisata. Selain itu, KGPH Hadiwinoto merupakan pemimpin (*pengageng*) di *Kawedanan Hageng Punakawan Panitikismo*, yang mengurus pertanahan; dan GBPH Yudhaningrat merupakan *Manggala Yudha* atau Panglima Perang Kasultanan Yogyakarta. Melalui pesan singkat yang ditujukan ke publik, GBPH Prabukusumo menulis:

“*MASYARAKAT KEDAH GUMREGAH!!! Ayo Bareng Bareng Pada Njejegake Jejege Paugeran, Dudu Njejegake Jejege Kekarepan. Bakal Kena Bebendu Seko Gusti ALLAH Swt. Uga Saka Para Leluhur Dalem. Titenana. Becik Ketitik Ala Keta-ra!!! Ngerso Dalem Kudu Nyuwun Pangapuro Dumateng Gusti ALLAH Swt., Mergo Ora Gelem Ngagem Khalifatullah Sarta Assalamualaikum Ing Kraton. Uga Nyuwun Pangapuro Dumateng Umat Islam Sarta Masyarakat. Ora Usah Nyuwun Pangapuro Karo Rayi-Rayi Dalem. Kabeh Wis Ngapuroni. Kudu Bali Neng Paugeran Ndalem Kraton Ngayogyokarto Hadiningrat. Rayi Rayi Dalem Masrahke Dumateng Warga Masyarakat Ing Ngayogyokarto Hadiningrat Arep Diapakke.*

Sumangga Warga Ingkang Duweni Ati, Pikiran Sarta Niat Ingkang Luhur. Warga Sing Ndukung Tumindak Ala Ben Kena Lan Ngrasake Ulah Karmane Dewe. ("Gusti Prabu Minta", 2015)

(MASYARAKAT HARUS BERGERAK!!! Ayo bersama-sama menegakkan tegaknya Paugeran, bukan menegakkan tegaknya kemauan. Akan kena hukuman dari Gusti ALLAH Swt. juga dari para leluhur (para raja sebelumnya). Perhatikanlah. Yang baik akan ditandai, yang buruk akan terlihat!!! Ngarso Dalem (Sultan HB X) harus minta maaf kepada ALLAH Swt., karena tidak mau menggunakan Khalifatullah dan Assalamualaikum di Kraton. Juga minta maaf kepada umat Islam dan masyarakat. Tidak perlu minta maaf kepada adik-adik Sultan. Semua (adik-adik Sultan) sudah memaafkan. Harus kembali ke Paugeran Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Adik-adik Sultan menyerahkan kepada warga masyarakat di Ngayogyakarta Hadiningrat akan diapakan. Silakan warga yang masih memiliki hati, pikiran serta niat yang luhur. Warga yang mendukung perbuatan tercela akan terkena dan merasakan balasan karmanya sendiri).

Penolakan terhadap Sabda dan Dawuh Raja dilakukan oleh adik-adik Sultan walaupun mereka masing-masing memiliki pendirian politik berbeda yang didasari oleh garis ibu. Pada 10 Mei 2015, adik-adik Sultan HB X dari ibu Ciptomurti, yang berdomisili di Jakarta, membuat *press release* menolak Sabda dan Dawuh Raja dengan tidak mengakui Sultan Hamengkubawono dan Putri Mahkota (Pakuningrat, 2015). Garis ibu Hastungkara (ibu Prabukusumo dan Yudhaningrat) tidak mengeluarkan surat pernyataan serupa lantaran salah satu adik lelaki mereka, GBPH Chandraningrat, terlihat mendukung Sultan HB X karena selalu hadir dalam setiap Sabda dan Dawuh. Sementara garis ibu Windyaningrum dan Pintokopurnomo tidak mengeluarkan surat karena hanya menyisakan masing-masing satu laki-laki, KGPH Hadiwinoto dan GBPH Hadisuryo.

Respons berbeda dilakukan oleh keturunan Sultan HB IX pada Sabda 31 Desember 2015. Mereka bersatu menolak Sabda dan Dawuh yang dikeluarkan sepanjang 2015. Pada Surat Terbuka 12 Januari 2016, putra-putri Sultan HB IX mengeluarkan tiga sikap: pertama, Sultan bukan pemilik keraton, melainkan sebagai pemimpin adat sehingga harus menyesuaikan dengan *paugeran* Keraton. Kedua, suksesi harus

disesuaikan dengan *paugeran* Keraton. Ketiga, Sultan yang bertakhta saat ini adalah Sri Sultan Hamengkubuwono X sehingga sabda selain menggunakan nama tersebut tidak memiliki legitimasi. Surat Terbuka ini ditandatangani oleh putra-putri tertua dari masing-masing ibu (Murdokusumo, Hadiwinoto, Prabukusumo, & Pakuningrat, 2015).

Penolakan dari adik-adik Sultan HB X ini menjadi bukti melemahnya rezim Sultan HB X secara internal. Mengutip Munck (1996) dan Beetham (1991) sebagaimana dibahas di awal tulisan, Sultan HB X tidak mampu menentukan aktor politik yang menduduki jabatan sebagai putri mahkota, dan aturan main yang diterapkannya tidak diikuti anggota rezim. Metode Sabda dan Dawuh yang digunakan untuk melegitimasi tindakan politisnya mendapatkan tantangan anggota inti rezim, dalam hal ini adik-adik kandung dan tirinya. Pemimpin rezim gagal mengontrol dan memastikan pilihan politiknya menjadi aturan main yang disepakati anggota inti rezim aristokrasi sehingga yang terjadi adalah delegitimasi Sultan HB X.

Selain itu, melemahnya daya kontrol rezim terlihat dari tidak adanya sanksi bagi anggota inti rezim yang menolak aturan main. Sampai saat ini, ketiga adik Sultan HB X masih menduduki posisi yang sama di birokrasi internal Kasultanan dibandingkan sebelum mereka menolak Sabda dan Dawuh. Merekalah yang memegang peranan penting terkait dengan sumber ekonomi Keraton (yang antara lain didapatkan dari ekstraksi tanah dan pariwisata), sumber budaya Keraton, serta angkatan bersenjata. Seluruh urat nadi pemerintahan Kasultanan secara praktis tetap dijalankan oleh para penentang rezim. Satu-satunya "menteri koordinator" yang berada di bawah kontrol Sultan adalah Kawedanan Hageng Punakawan Panitrapura, yang membawahkan administrasi dan keuangan Kasultanan yang dijabat oleh putri kedua Sultan, GKR Condrokirono.

Melemahnya rezim Sultan HB X juga dilihat dari penentang di eksternal Kasultanan. Para penentang Sabda dan Dawuh menguat seiring dihilangkannya kata "khalifatullah" dalam gelar Sultan. Gelar lengkap sebelumnya, yaitu "*Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengkubuwono Senopati ing*

Ngalaga Abdurrahman Sayidin Panatagama Khalifatullah Inggang Jumeneng Kaping Sedasing Ngayogyakarta Hadiningrat”, berubah menjadi “*Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuhun Sri Sultan Hamengkubawono Inggang Jumeneng Kasepuluh Suryaning Mataram Senopati ing Ngologo Langengging Bawono Langgeng, Langgenging Toto Panotogomo*” (Hamengkubawono X, 2015b). Kondisi yang mirip dapat dipersamakan dengan Pangeran Charles di Inggris, yang meningkatkan tensi politik ketika pada 2002 dia mengatakan jika diangkat sebagai Raja akan menjadi *Defender of Faiths* daripada *Defender of the Faith*, yang hanya merujuk ke satu agama, Nasrani (Abell & Stevenson, 2011).

Salah satu penentang eksternal paling kuat dari Sabda dan Dawuh Sultan HB X adalah komunitas Islam di Kauman Yogyakarta yang berada di halaman depan Kasultanan. Kauman adalah komunitas yang menopang sisi keislaman Kasultanan dan menjadi penjaga Masjid Gedhe Kasultanan. KH Ahmad Dahlan, misalnya, adalah tokoh Kauman abdi dalem Kasultanan yang dibiayai untuk belajar agama dan berhaji ke Mekah sebelum mendirikan Muhammadiyah, organisasi Islam terbesar kedua. Dalam selebarannya, Amali (2015) menganggap Sabda dan Dawuh bertentangan dengan nilai-nilai Islam. Gerakannya menuntut dikembalikannya *paugeran* yang selama ini dianut Kasultanan.

Penolak lainnya berasal dari Islam tradisional yang bergabung dalam dua organisasi Islam terbesar, Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah. NU wilayah Yogyakarta khawatir Sultan dibisiki setan sehingga menolak Sabda Raja. Dalam konferensi persnya, Jadul Maula, Wakil NU DIY, mengatakan, “Klaim itu dikhawatirkan bersifat distortif, mengandung ilusi syaithoniyah, dan sarat kepentingan pribadi” (JPPN, 2015). Sama dengan komponen di Kauman, NU ulama berpandangan bahwa klaim Sultan HB X, yang menyebutkan penggantian nama dan penunjukan putri mahkota sebagai perintah dari Gusti Allah, menyesatkan dan menyimpang dari akidah Islam. Sementara Ketua Muhammadiyah Kota Yogyakarta, Heni Astriyanto, tidak setuju dengan perubahan gelar Sultan. Dia mengatakan, “Penghapusan gelar pemimpin agama itu praktis mengubah pakem Keraton Yogya yang selama ini beridentitas

sebagai Kerajaan Mataram Islam.” Tentang raja perempuan, Heni menolak, “Kami tak setuju (raja perempuan), bukan bicara soal kesetaraan, namun pakem adatnya” (Wicaksono, 2015).

Penolakan juga dilakukan oleh elemen masyarakat yang menjadi pendukung Sultan HB X pada saat pembahasan RUUK. Elemen-elemen masyarakat ini memiliki peran signifikan dalam menuntut penetapan Sultan sebagai Gubernur, terutama terkait dengan aksi-aksi politis di Yogyakarta. Ketua Paguyuban Dukuh Gunungkidul Janaloka, Sutiyono, mengatakan, “Tak hanya masyarakat kota, di desa pun alasan itu tetap tak bisa diterima.” Pendapat serupa diutarakan Mohammad Zuhud, Koordinator Paguyuban Seksi Pengamanan Keraton (Paksi Katon), yang berpendapat bahwa alasan wahyu sebagai kemunculan Sabda Raja adalah omong kosong (Zakaria, 2015). Sementara Sukiman, Ketua Paguyuban Dukuh DIY Semar Sembogo, mengatakan, “Ya kalau namanya, Sayidin Panatagama itu namanya imam, selama berkaitan dengan ‘din’, yaitu agama (Islam), imam itu kan kakung (laki-laki)” (Siswoyo & Waskita, 2015).

Penolakan eksternal ini menjadi tanda melemahnya rezim karena keputusan pemimpin rezim tidak menjadi *shared beliefs* yang disepakati dan diikuti dengan aksi. Legitimasi langit yang digunakan sebagai basis politik pembenaran Sabda dan Dawuh gagal diikuti sebagai aturan main yang disepakati anggota luar rezim yang semakin rasional. Ditambah dengan gagalnya keinginan Sultan HB X untuk menghapus kata “istri” sebagai persyaratan riwayat hidup calon gubernur, rezim aristokrasi Sultan HB X tidak mendapatkan legitimasi politik.

Perlawanan terhadap dominasi mistis-religius yang dilakukan Sultan HB X oleh masyarakat tradisional-irasional dilakukan dengan menggunakan pertanda alam dan bencana. Bagi masyarakat tradisional-irasional, peristiwa alam (yang sebenarnya normal terjadi) dipersepsikan sebagai penolakan atau persetujuan alam terhadap apa yang terjadi di lingkungan Kasultanan. Tumbangnya pohon dan retaknya makam yang akan digunakan Sultan HB X dimaknai sebagai pertanda bahwa Sabda dan Dawuh, yang dilakukannya tidak mendapatkan legitimasi langit. Pada

3 Februari 2016, Pohon Preh (*Ficus ribes* Reinw), yang berusia ratusan tahun setinggi lebih dari 10 meter, tumbang di halaman Bangsal Pracimantoro. Walaupun sangat sering terjadi pohon-pohon tua tumbang di tengah musim hujan yang disertai angin, masyarakat menganggap ada pertanda alam yang disampaikan melalui pohon tumbang tersebut (“pohon keramat keraton”, 2016). Tiga minggu setelahnya, dinding di kompleks pemakaman raja Mataram di Imogiri Bantul retak. Di kompleks ini, rencananya akan dimakamkan Sultan HB X. Beberapa minggu sebelumnya, bagian di sekitar kompleks mengalami perbaikan dan diguyur hujan terus-menerus (“Lokasi calon makan”, 2016). Bagi kalangan rasional, kedua peristiwa tersebut tidak memiliki makna terhadap Sabda dan Dawuh. Namun, bagi kalangan tradisional-irasional, kedua peristiwa tersebut digunakan untuk mempertanyakan kebijakan Sultan HB X. Penggunaan kata “pohon keramat” dan pertanyaan “pertanda apa?” dalam judul di media *Kedaulatan Rakyat* menunjukkan bukti upaya penulis berita berusaha menghubungkan kedua peristiwa tersebut dengan konstelasi internal Kasultanan sesuai dengan selera sebagian besar pembacanya.

PENUTUP

Kekuatan rezim aristokrasi Sultan Hamengkubuwono X, dilihat dari implikasi dan respons terhadap Sabda dan Dawuh Raja yang dikeluarkan selama 2015, mengalami pelemahan. Seleksi pemimpin politik dalam rezim aristokrasi yang tersusun atas sistem politik piramida menempatkan Sultan sebagai pemimpin tertinggi rezim, tidak berhasil memperkuat rezim, tetapi justru melemahkannya. Dalam rezim aristokrasi yang efektif, hegemonik, dan kuat, keputusan pemimpin rezim menjadi aturan main yang disepakati bersama oleh anggota rezim dan ditunjukkan dengan aksi dukungan yang nyata. Pemimpin politik rezim aristokrasi mampu mengontrol anggota rezim untuk menduduki posisi-posisi politik tertentu. Sabda dan Dawuh Sultan HB X selama 2015 menunjukkan melemahnya rezim, baik internal di dalam keluarga inti Kasultanan maupun eksternal di masyarakat Yogyakarta, karena aturan main untuk menunjuk putri sulungnya sebagai penerus rezim politik aristokrasi mendapatkan tentangan.

Penolakan terhadap aturan main Sultan HB X tidak hanya dilakukan secara sembunyi-sembunyi tetapi melalui penolakan terbuka yang menunjukkan delegitimasi tengah terjadi.

Melemahnya rezim aristokrasi Sultan HB X disebabkan oleh gagalnya legitimasi langit sebagai basis legitimasi politik. Dari sisi internal, legitimasi langit tidak mampu melawan tradisi dan adat sistem pemilihan Sultan yang sudah berlangsung selama dua ratus tahun lebih. Dari sisi eksternal, penolakan terhadap legitimasi langit yang berbasis pada mistisisme tidak menemukan tempat di tengah masyarakat yang semakin rasional dan ajaran agama Islam.

Implikasi praktis melemahnya rezim politik Sultan HB X adalah masa depan integrasi Kasultanan dan Pakualaman dalam struktur politik modern. UUK mengasumsikan persoalan mengenai suksesi merupakan bagian internal Kasultanan dan Pakulaman, dan dalam hal ini pemerintah pusat tidak memiliki kewenangan melakukan intervensi. Apabila Sultan berhalangan, posisi gubernur dipegang oleh Paku Alam yang bertakhta yang dapat menduduki jabatan gubernur tanpa batas waktu definitif.

Namun, walaupun terdapat pelemahan rezim Sultan HB X, terutama dari sisi internal, Kasultanan secara institusional dan aristokrasi secara umum tetap memiliki pengaruh yang sangat kuat secara politik di Yogyakarta. Hal ini terjadi karena Kasultanan tetap mengontrol basis-basis ekonomi aristokrasi berupa tanah yang menjadi kewenangan istimewa bagi DIY sebagaimana yang diatur dalam UUK. Basis ekonomi material berupa tanah tetap dikontrol oleh Kasultanan sebagai bagian dari aristokrasi agraris sehingga delegitimasi yang terjadi terhadap pribadi Sultan HB X tidak secara otomatis menjadikan legitimasi terhadap Kasultanan menurun.

PUSTAKA ACUAN

- Abell, J., & Stevenson, C. (2011). Defending the faith(s)? Democracy and hereditary right in England. *Political Psychology*, 32(3), 485–504.
- Alim, A. (2013). Gusti Moeng tuding sikap raja biang prahara keraton. Diakses 3 Februari 2016 dari <http://daerah.sindonews.com/read/775492/22/gusti-moeng-tuding-sikap-raja-biang-prahara-keraton-1377504663>.

- Amali, H. S. (2015). *Islah itu mulia*. Yogyakarta.
- Baharuddin. (2014, 5 Juni). Maddusila jadi Raja Gowa ke-37. *Koran Sindo*.
- Bappeda DIY. (2014). Luas wilayah garis pantai. Diakses 2 Februari 2016 dari http://bappeda.jogjaprov.go.id/dataku/data_profil/html-2print/441/0/2/2010-2014.
- Bastin, J. S., & Benda, H. J. (1968). *A history of modern southeast Asia: Colonialism, nationalism, and decolonization*. Sydney: Prentice-Hall.
- Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. Humanities Press International.
- _____. (2013). *The legitimation of power*. Palgrave.
- Blak-blakan dengan Sultan. (2007). *Kick Andy Metro TV*.
- Bobato siapkan pemilihan sultan Ternate. (2016, 3 Februari). *Malut Post*, hlm. 1.
- Brauchler, B. (2011). Kings on stage: Local leadership in the post-Suharto mollucas. *Asian Journal of Social Science*, 39, 196–218.
- Buehler, M., & Tan, P. (2007). Party-candidate relationship in Indonesian local politics: A case study of the 2005 regional elections in Gowa, South Sulawesi Province. *Indonesia*, 84(Oktober), 41–69.
- Cribb, R. B. (2006). Indonesia: back on the throne. *Asia Current*, February 2006.
- Cribb, R. B., & Brown, C. (1995). *Modern Indonesia: A history since 1945*. London: Longman.
- Dardias, B. (2009). Yogyakarta in decentralized Indonesia: Integrating traditional institution into democratic transitions. *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, 13(2).
- _____. (2014, 24 Desember). GBPH Prabukusumo (interview). Yogyakarta.
- _____. (2015a). Siapa sosok HB XI? Diakses 30 Februari 2016 dari <http://bayudardias.staff.ugm.ac.id/2015/03/24/siapa-sosok-hb-xi/>.
- _____. (2015b, 7 Januari). GBPH Yudhaningrat (interview). Yogyakarta.
- _____. (2015c, 14 Februari). KGPH Hadiwinoto (interview). Yogyakarta.
- _____. (2015d, 3 March). Hamengkubuwono X (interview). Yogyakarta.
- _____. (2015e, 7 Maret). Polemik riwayat hidup. *Kedaulatan Rakyat*, p. 1. Diakses 30 Februari 2016 dari <http://krjogja.com/liputan-khusus/analisis/3857/polemik-riwayat-hidup.kr>
- _____. (2016, 28 Januari). Paku Alam X (interview). Sleman Legge, J. D. (1980). *Indonesia*. Sydney: Prentice-Hall.
- Dwipayana, A. A. (2004). *Bangsawan dan kuasa: Kembalinya ningrat di dua kota*. Yogyakarta: IRE Press.
- Murdokusumo, G.B.Ray., Hadiwinoto, K.G.P.H., Prabukusumo G.B.P.H., & Pakuningrat, G.B.P.H. (2015). *Surat terbuka untuk ngarso dalem* [Press release].
- GKR pembayun jadi GKR Mangkubumi. (2015, 6 Mei). *Tribun Jogja*.
- Gusti Prabu minta masyarakat gumregah. (2015, 6 Mei). Dikutip dari www.radarjogja.co.id: <http://www.radarjogja.co.id/gusti-prabu-minta-masyarakat-gumregah/>
- Hamengkubuwono X. (1999). Pranatan tata rakite peprintahan karaton Ngayogyakarta Hadiningrat (struktur pemerintahan Keraton Yogyakarta). Dawuh Dalem No. 01/DD/HB.X/EHE-1932/1999.
- Hamengkubuwono X. (2015a). Penjelasan Sabda Raja dan Dawuh Raja [Press release].
- _____. (2015b). Sabda Raja [Press release].
- Harjono, S. (2012). *Kronik suksesi keraton Jawa 1755–1989*. Yogyakarta: Polgov JPP Fisipol UGM.
- Harsono, D. (2011). *To reign for the people: Exercising the “democratic monarchy” in Yogyakarta*. (Master of Arts Thesis), Institute of Social Studies, The Hague.
- Harsrinuksmo, B. (2004). *Ensiklopedi keris*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Ismaniyah, G. K. (2013). *Mau ke mana keraton kasunanan Surakarta*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka.
- JPPN. (2015). Khawatir sultan dibisiki setan, Kiai NU Jogja tolak sabdaraja. *Jawa Post*. Diakses 4 Februari 2016 dari <http://www.jpnn.com/read/2015/06/03/307628/Khawatir-Sultan-Dibisiki-Setan,-Kiai-NU-Jogja-Tolak-Sabdaraja->.
- Kailitz, S. (2013). Classifying political regimes revisited: Legitimation and durability. *Democratization*, 20(1), 39–60.
- Kasepuhan Cirebon. (2014). *Kasultanan Kasepuhan Sejarah dan Permasalahannya di Kota Cirebon*. Diakses dari Kasultanan Kasepuhan Cirebon.
- Kementerian Penerangan. (1957). *Republik Indonesia: Daerah Istimewa Jogjakarta*. Jakarta: Kementerian Penerangan.
- Kershaw, R. (2001a). Indonesia: The exception that proves the rule? Dalam R. Kershaw (Ed.), *Monarchy in South-East Asia: The faces of tradition in transition*. New York: Routledge.

- _____. (2001b). *Monarchy in South East Asia: The faces of tradition in transition*. New York: Routledge.
- Khan, S. B. A. L. (2009). *Rule behind the silk curtain: The sultanahs of Aceh 1641–1699*. (Ph.D. thesis). University of London.
- Klinken, G. V. (2007). Return of the Sultan: The communitarian turn in local politics. Dalam J. S. Davidson & D. Henley (Eds.), *The revival of traditional institution in Indonesian politics: The deployment of adat from colonialism to Indigenism*. New York: Routledge.
- Kraton Yogyakarta. (2002). *Kraton Jogja: The history and cultural heritage*. Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat.
- KRT Mandoyokusumo. (1980). *Serat Raja Putra Ngayogyakarta Hadiningrat*.
- Lieven, D. (1994). *The Aristocracy in Europe 1815-1914*. New York: Columbia University Press.
- Lokasi calon makam sultan retak, pertanda apa? (2016, 23 Februari). Diakses 24 Februari 2016 dari <http://krjogja.com/read/291827/lokasi-calon-makam-sultan-retak-pertanda-apa.kr>
- MacRae, G., & Putra, I. N. D. (2007). A new theatre-state in Bali? Aristocracies, the media and cultural revival in the 2005 local elections. *Asian Studies Review*, 31, 171–189.
- Monfries, J. (2015). *A prince in a republic: The life of Sultan Hamengkubuwono IX of Yogyakarta*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Mulder, N. (1998). *Mysticism in Java: Ideology in Indonesia*. Amsterdam: Pepin Press.
- _____. (2005). *Inside Indonesian society: Cultural change in Java*. Amsterdam: Pepin Press.
- Munck, G. L. (1996). Disaggregating political regime: Conceptual issues in the study of democratization. *Working Paper #228*. Kellogg Institute: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Onghokham. (2002). Negara agraris dan maritim. Dalam Onghokham (Ed.), *Dari soal priyayi sampai Nyi Blorong: Refleksi historis nusantara*. Jakarta: Kompas
- Pakuningrat, G. (2015). GKRay Ciptomurti [Press release].
- Pohon keramat kraton Yogyakarta tumbang. (2016, 3 Februari 2016). Diakses 24 Februari 2016 dari <http://krjogja.com/read/289658/pohon-keramat-kraton-yogyakarta-tumbang.kr>. KR Yoga.
- Polemik daftar riwayat hidup calon gubernur DIY. (2015, 16 Februari). *Kedaulatan Rakyat*, Hlm.1.
- Pranatan tata rakite pepintahan karaton ngayogyakarta hadiningrat, 01/DD/HB.X/EHE-1932 C.F.R. (1999).
- Reid, A., & Ito, T. (1985). From harbour aristocracies to feudal diffusion in 17th century Indonesia: The case of Aceh. Dalam E. R. Leach, S. N. Mukherjee, & J. Ward (Eds.), *Feudalism: Comparative studies*. Sydney: Sydney Association for Studies in Society and Culture.
- Ricklefs, M. C. (1981). *A history of modern Indonesia c 1300 to the Present*. London: The Macmillan Press Ltd.
- _____. (1999, Oktober). Time and time again in Java. *History Today*, p. 49.
- Robson, S. O., & Robson-McKillop, R. (2003). *The Kraton: Selected essays on Javanese Courts*. Leiden: KITLV Press.
- Roem, M., Lubis, M., Mochtar, K., & Maimoen, S. (2011). *Takhta untuk rakyat: Celah-celah kehidupan Sultan Hamengku Buwono IX*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Selosoemardjan. (1962). *Social changes in Yogyakarta*. New York: Cornell University Press.
- Siswoyo, H., & Waskita, D. (2015, 4 Mei). Sabda raja sultan Yogya dikritisi. Diakses 30 Januari 2016 dari <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/621806-sabda-raja-sultan-yogya-dikritisi>.
- Smith, C. Q. (2009). The return of the Sultan? Power, patronage, and political machines in “post”-conflict north Maluku. Dalam M. Erb & P. Sulistiyanto (Eds.), *Deepening democracy in Indonesia? Direct elections for local leaders*. Singapore: ISEAS.
- Soemanto, B. (2003). *Cerita rakyat dari Yogyakarta* (Vol. 3). Yogyakarta: Grasindo.
- Suhartono. (1991). *Apanage dan bekel, perubahan sosial di pedesaan Surakarta (1830–1920)*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Sulistiyanto, P. (2009). Pilkada in Bantul district: Incumbent, populism and the decline of royal power. Dalam M. Erb & P. Sulistianto (Eds.), *Deepening democracy in Indonesia? Direct election for local leaders*. Singapore: ISEAS.
- Syamsi, I. (2012). G.K.R Hemas: Ratu di hati rakyat. *Kompas*.
- Robohnya kraton kami. (1985, Februari 16). *Tempo*, hlm. XIV.
- Wamin, Mbahnya nelayan Yogyakarta. (2009, Mei 5). *Kompas*.
- Wicaksono, P. (2015, 7 Mei). Muhammadiyah dan NU sesalkan langkah sultan. *Koran Tempo*.

- Wittfogel, K. A. (1967). *Oriental despotism a comparative study of total power*. New Haven: Yale University Press.
- Wolters, O. W. (1999). *History, culture, and region in southeast Asian perspectives*. Southeast Asia Program Publications, Southeast Asia Program, Cornell University.
- Woodward, M. R. (1989). *Islam in Java: Normative piety and mysticism in the sultanate of Yogyakarta*. Tucson: University of Arizona Press.
- Zakaria, A. (2015, 12 Mei). NU pertanyakan sabda raja berdasarkan wahyu. *Koran Tempo*.

POLITIK ANGGARAN DALAM PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK DI INDONESIA

Nyimas Latifah Letty Aziz
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
E-mail: nyimas.letty@gmail.com

Diterima: 27-4-2016

Direvisi: 4-5-2016

Disetujui: 23-5-2016

ABSTRACT

This paper examines the politics of public budgeting related to the concurrent local elections that were held on 9th December 2015 for the first time. The elections will be held for seven times from 2015 to 2027 in order to reduce election costs. However, the budget process was not easy to imagine since the technical rules were still unclear. Meanwhile, elites who are in power and have interests were also have strong influence to the budget process. This paper attempts to examine how public participation needs to be improved in the budget process, particularly in the budget process related to the concurrent local elections, thus it will creates the implementation of budget democracy.

Keyword: *politics of public budgeting, elections, public participation, budget democracy*

ABSTRAK

Makalah ini mengkaji politik anggaran dalam pelaksanaan pilkada serentak yang diselenggarakan pertama kalinya pada 9 Desember 2015. Pilkada serentak ini rencananya diselenggarakan sebanyak tujuh kali mulai 2015 sampai 2027 untuk menghemat biaya pilkada. Namun, proses anggaran tersebut tidaklah semudah yang dibayangkan karena aturan-aturan teknis yang masih belum jelas. Sementara para elite yang berkuasa dan memiliki kepentingan juga mempunyai pengaruh yang kuat dalam proses anggaran. Tulisan ini berupaya mengkaji bagaimana partisipasi masyarakat perlu ditingkatkan dalam proses anggaran, khususnya dalam politik anggaran yang berhubungan dengan pilkada serentak, sehingga akan menciptakan terwujudnya demokrasi anggaran.

Kata kunci: *politik anggaran, pilkada serentak, partisipasi masyarakat, demokrasi anggaran*

PENDAHULUAN

Anggaran merupakan salah satu alat penentu kebijakan ekonomi di Indonesia. Namun, proses penentuan anggaran erat kaitannya dengan proses politik sehingga lebih dikenal dengan nama politik anggaran. Kebijakan politik anggaran berkaitan dengan negara dan pemerintah untuk memberikan jaminan sosial bagi pemenuhan kebutuhan publik. Namun, realitasnya, politik anggaran ditentukan oleh proses politik yang terjadi saat pengesahan anggaran di DPR/DPRD. Sebagai lembaga legislatif, DPR/DPRD memiliki tiga fungsi, yang salah satunya adalah fungsi anggaran.

Dalam menjalankan fungsi anggarannya, legislatif memiliki wewenang untuk menyetujui

atau tidak menyetujui pengajuan usulan anggaran dari eksekutif. Apabila DPR tidak menyetujui usulan anggaran tersebut, pemerintah hanya bisa menggunakan anggaran sesuai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun lalu. Di sini, DPR memiliki fungsi penting untuk melakukan *check and balances* dalam rangka memastikan optimalisasi penggunaan anggaran sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat sehingga efisiensi pelayanan publik tercapai.

Selain peningkatan kesejahteraan masyarakat, hal lain yang menjadi penting disoroti adalah mengenai peningkatan demokrasi lokal. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, atau lebih dikenal sebagai pilkada langsung, merupakan salah satu wujud peningkatan

demokrasi lokal. Namun, pelaksanaan pilkada langsung pascareformasi politik 1998, sejak 2004 sampai 2014 telah menghabiskan banyak biaya. Pada 2005, biaya yang dibutuhkan untuk pilkada langsung sebesar Rp1,3 triliun untuk penyelenggaraan di 226 daerah yang diambil dari dana APBN dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Kemendagri, 2015). Berikutnya, pada 2010, biaya penyelenggaraan pilkada langsung meningkat menjadi Rp3,54 triliun untuk pemilukada di 244 daerah di Indonesia, meliputi 7 pemilihan gubernur, 35 pemilihan wali kota, dan 202 pemilihan bupati. Biaya ini lebih besar daripada biaya persiapan pemilu legislatif dan pemilihan presiden pada 2009 (Dirjen Bina Administrasi dan Keuangan Daerah-Kemendagri, 2014). Sementara itu, hasil pilkada langsung tidak memberikan jaminan peningkatan kesejahteraan masyarakat karena maraknya kasus korupsi terkait dengan biaya yang telah dikeluarkan oleh kepala daerah terpilih dalam proses pelaksanaan pilkada langsung.

Berdasarkan pada data Kementerian Dalam Negeri, sejak pelaksanaan pilkada langsung (2004) sampai Januari 2014, kepala daerah yang terkena kasus korupsi ada sebanyak 318 orang dari 524 kabupaten/kota di Indonesia. Kasus korupsi yang terjadi terkait dengan penyalahgunaan wewenang dalam hal pengelolaan anggaran dan aset daerah, perizinan, bahkan sampai dengan kasus penyuapan. Selain itu, hasil dari sistem pilkada langsung yang diterapkan telah menimbulkan berbagai persoalan seperti perebutan kursi kepemimpinan, menciptakan daerah pemekaran baru yang sarat dengan kepentingan politik, pembagian kue kekuasaan, munculnya politik dinasti, dan pada akhirnya semua itu mengarah ke kasus korupsi.

Berdasarkan pada catatan statistik Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sejak 2004 hingga 2014, terdapat 54 kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi. Salah satu kasus yang terjadi pada 2004 mengenai dugaan pengadaan pesawat helikopter Mi-2 milik Pemerintah Provinsi Aceh oleh Gubernur Aceh saat itu, yakni Abdulah Puteh ("Makin Banyak Kepala," 2015). Kasus lainnya juga terjadi di daerah Banten, yakni mantan Gubernur Banten Ratu Atut juga terlibat kasus penyuapan terhadap mantan Ketua Mahkamah Kon-

stitusi M. Akil Mochtar pada 6 Januari 2014. Ratu Atut kembali ditetapkan KPK sebagai tersangka dalam kasus korupsi pengadaan alat kesehatan (alkes) di Dinas Kesehatan Provinsi Banten tahun anggaran 2011–2013. Ratu Atut ditetapkan sebagai tersangka bersama adiknya, Tubagus Chaeri Wardana alias Wawan. Selain diduga mengatur proyek pengadaan alkes di Banten, Atut diduga melakukan pemerasan. Sementara Wawan, selaku bos PT Bali Pasific Pragama, diduga melakukan penggelembungan harga ("Ini 10 Kepala," 2015). Meninjau kondisi yang demikian, perlu adanya perubahan undang-undang mengenai sistem dan mekanisme pelaksanaan pilkada langsung.

Hasil penelitian LIPI sejak 2012 sampai 2014 menunjukkan bahwa proses pilkada langsung di lapangan tidak bisa dilepaskan dari sistem penyelenggaraan pilkada yang dibangun sejak keluarnya Undang-Undang No. 32/2004 yang kemudian diubah menjadi UU No. 12/2008. Bahkan, menjelang akhir pergantian anggota DPR, muncul UU tentang Pemilukada, yang mengubah tata cara pemilihan kepala daerah langsung menjadi tidak langsung untuk alasan efisiensi anggaran dan mengurangi konflik. Namun, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada akhir masa jabatannya justru mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 yang menolak ide sistem pilkada tidak langsung. Perppu ini menyebutkan perlu dilakukan perbaikan mendasar dalam penyelenggaraan pilkada langsung selama ini. Menurut tim peneliti LIPI, perbaikan yang perlu dilakukan tidak hanya sistem pilkada langsung, tetapi juga prosesnya, yang meliputi perbaikan rekrutmen penyelenggara, pendanaan kampanye, dan pencalonan (Dewi & Azis, 2016).

Perbaikan rekrutmen penyelenggara meliputi rekrutmen panitia seleksi penyelenggara yang dipilih dari orang-orang yang memiliki integritas dan bisa melibatkan unsur-unsur masyarakat yang representatif. Selain itu, perlu penegakan hukum yang lebih tegas dalam proses penyelenggaraan. Pengaturan pendanaan kampanye perlu dilakukan dengan membatasi biaya kampanye (besaran sumbangan maksimal) dan melakukan transparansi mengenai dari mana sumbangan tersebut berasal dan ke mana besaran sumbangan tersebut harus dilaporkan. Pencalonan meliputi pendaf-

taran dan verifikasi calon dengan memperketat verifikasi fisik dokumen dan transparansi syarat administratif. Selain itu, perlu dibuat aturan yang mengatur soal pembatalan calon terpilih apabila terbukti secara hukum melakukan tindak pidana pemilu (Dewi & Azis, 2016).

Pada pertengahan Maret 2015, Presiden Joko Widodo menetapkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang. Menurut undang-undang ini, pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota dilaksanakan secara serentak lima tahun sekali di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemilihan dilaksanakan dalam dua tahapan, yakni tahap persiapan dan penyelenggaraan. Undang-undang ini juga mengatur persyaratan mengikuti pilkada serentak, sanksi bagi calon yang mengundurkan diri, dan waktu pelaksanaan pilkada serentak.

Pilkada serentak pada 2015 dilaksanakan untuk efisiensi biaya. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu kesiapan pemerintah daerah untuk menyediakan dana pilkada serentak. Pemerintah daerah juga perlu mempersiapkan ketersediaan dan kesiapan sumber daya manusia serta kelembagaan ataupun infrastruktur yang mendukung pelaksanaan pilkada serentak.

Tulisan ini membahas soal politik anggaran dalam pelaksanaan pilkada serentak. Pada bagian pertama, dibahas mengenai nilai penting politik anggaran. Bagian kedua membahas politik anggaran dalam pelaksanaan pilkada serentak. Sementara bagian ketiga membahas sejauh mana hasil pilkada serentak mampu mengurangi pemborosan biaya.

NILAI PENTING POLITIK ANGGARAN

Kajian mengenai politik anggaran, meski telah banyak dibahas, dapat dikatakan sebagai hal yang baru apabila dikaitkan dengan pelaksanaan demokrasi, khususnya pilkada serentak. Sejauh ini, studi mengenai politik anggaran lebih pada

hal-hal yang berkaitan dengan pengalokasian APBD ke satuan kerja perangkat daerah (SKPD) di pemerintahan ataupun lembaga pemerintahan terkait. Kalaupun ada, kajian politik anggaran hanya berkaitan dengan biaya penyelenggaraan pilkada langsung yang telah dilakukan, tetapi tidak dalam orientasi pelaksanaan pilkada serentak. Sebelum membahas lebih lanjut keterkaitan antara politik anggaran dan pilkada serentak, perlu dipahami terlebih dahulu mengenai politik anggaran tersebut.

Politik anggaran merupakan suatu proses yang dimulai dengan membuat pilihan-pilihan di antara kemungkinan-kemungkinan pengeluaran, keseimbangan, hingga proses memutuskannya. Di dalam proses anggaran publik bersifat terbuka dengan melibatkan berbagai aktor yang memiliki berbagai tujuan, menggunakan dokumen anggaran sebagai akuntabilitas publik, dan memerhatikan keterbatasan anggaran (Rubin, 1990). Dapat dikatakan pula bahwa proses penentuan besaran dan alokasi anggaran senantiasa sarat dengan kepentingan politik. Hal ini terjadi karena keterlibatan berbagai aktor, dari proses perencanaan dan penyusunan sampai proses pengesahan di legislatif. Hal ini menjadikan proses penentuan anggaran sebagai arena kontestasi politik untuk memperebutkan sumber daya publik. Hal ini diperkuat oleh pendapat Wildavsky dan Naomi (2012), yang menyatakan bahwa "*all budgeting is about politics; most politics is about budgeting; and budgeting therefore be understood as part of political game.*" Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa politik anggaran ialah suatu proses politik yang melibatkan lebih dari satu orang/lembaga yang memiliki kekuasaan untuk mengendalikan anggaran dengan berbagai kepentingan.

Keterlibatan berbagai aktor dalam proses penentuan anggaran pada umumnya memiliki kepentingan jangka pendek. Menurut Lindbolm (1984, 2), aktor kebijakan publik terdiri atas warga negara biasa, pemimpin organisasi, anggota DPR, pemimpin lembaga legislatif, aktivis partai, pemimpin partai, hakim, pegawai negeri sipil, ahli teknik, dan manajer dunia usaha. Jika dikelompokkan, aktor dalam proses perumusan kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok,

yaitu aktor resmi dan aktor tidak resmi. Aktor resmi adalah lembaga-lembaga pemerintah daerah yang terdiri atas eksekutif (birokrasi) dan legislatif (politisi). Sementara aktor tidak resmi adalah partai politik dan kelompok kepentingan.

Dalam merumuskan politik anggaran, aktor-aktor ini memiliki konsep kebijakan yang merupakan fungsi dari sikap dan perilaku, sedangkan sikap dan perilaku merupakan fungsi dari kepentingan dan nilai yang dipegangnya (Wibawa, 2010, 20). Adapun nilai-nilai yang memengaruhi para aktor ini adalah politik, organisasi, pribadi, kebijakan, dan ideologi. Nilai-nilai politik merupakan keputusan yang dibuat atas dasar kepentingan kelompok tertentu. Nilai-nilai organisasi merupakan keputusan-keputusan yang diambil atas dasar kepentingan organisasi daripada kepentingan publik secara keseluruhan, seperti balas jasa dan sanksi bagi anggota organisasi yang menerima dan melaksanakannya. Nilai-nilai pribadi lebih merupakan keputusan yang dibuat atas dasar kebutuhan pribadi untuk mempertahankan *status quo*, reputasi, kekayaan, dan sebagainya. Nilai-nilai kebijakan berlandaskan atas dasar persepsi pembuat kebijakan yang, secara moral, dapat dipertanggungjawabkan. Nilai ideologi merupakan sarana untuk melegitimasi kebijakan yang dilakukan pemerintah.

Apabila di dalam proses anggaran terdapat keterlibatan aktor, baik yang resmi maupun tidak resmi, keterlibatan rakyat dalam proses anggaran, dari perencanaan, penyusunan, bahkan sampai proses penentuan berapa besaran anggaran, tidak jelas. Kalaupun rakyat dilibatkan, sifatnya hanyalah formalitas. Contoh kasus mengenai keterlibatan masyarakat dalam kegiatan Musrembang di Kabupaten Probolinggo terkesan “formalitas” hanya untuk memenuhi mekanisme perencanaan pembangunan (Sopannah, 2012). Rakyat, dalam hal ini, hanya dijadikan objek bagi kepentingan elite yang berkuasa. Bahkan apa yang menjadi kebutuhan rakyat justru tidak terpenuhi karena jauh dari target pelayanan publik. Terlebih lagi keterlibatan partai politik penguasa justru memperkeruh suasana karena adanya kepentingan untuk memajukan partainya dengan mengambil kesempatan dalam proses penentuan anggaran tersebut melalui pembahasan di DPR/DPRD.

Di sini, DPR/DPRD, sebagai badan legislatif, memiliki peran penting untuk menjalankan salah satu fungsinya, yakni fungsi anggaran. DPR/DPRD merupakan wadah yang tepat untuk memastikan penggunaan anggaran berjalan optimal sesuai dengan kebutuhan rakyat. Partisipasi aktif anggota Dewan diharapkan dalam proses penganggaran berjalan efektif sehingga menjamin terjadinya *check and balances*, transparansi, dan akuntabilitas, serta menjamin pelayanan publik yang efisien. Dalam hal ini, pemerintah juga memiliki tanggung jawab penuh untuk memberikan pelayanan publik yang optimal kepada masyarakat.

Pascareformasi politik 1998, Indonesia mengalami perubahan yang cukup signifikan dalam tata kelola pemerintahan. Pemerintahan yang sebelumnya otoriter menjadi lebih demokratis. Sistem pemerintahan yang sentralistik bergeser menjadi desentralisasi dan otonomi daerah. Pendulum politik pun bergeser dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Perbaikan regulasi mulai berjalan dengan munculnya UU No. 22/1999, direvisi menjadi UU No. 32/2004, lalu direvisi kembali menjadi UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan undang-undang ini diharapkan bisa memberikan ruang bagi penguatan demokrasi di tingkat lokal menuju pemerintahan demokratis yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, khususnya dalam pengelolaan anggaran daerah.

Aturan mengenai pengelolaan anggaran daerah telah diatur dalam UU No. 33/2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Berdasarkan pada UU ini, pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur keuangan daerahnya sendiri secara nyata dan bertanggung jawab. Besar-kecilnya jumlah dana yang diperlukan daerah bergantung pada luas wilayah, jumlah penduduk, kepadatan penduduk, kompleksitas kebutuhan penduduk, dan hal-hal lainnya yang memengaruhi pertumbuhan sosial ekonominya.

Namun, dalam praktiknya, pengelolaan anggaran daerah tidaklah semudah yang dibayangkan. Ada beberapa hal yang menyebabkan pemerintah daerah mengalami kesulitan dalam pengelolaan anggaran tersebut. Pertama, anggaran merupakan persoalan yang rumit dan rewel karena anggaran memiliki struktur, sistem, serta mekanisme yang

hanya dimengerti oleh orang yang memiliki pendidikan dan keterampilan khusus. Sementara untuk banyak kasus di Indonesia, anggaran masih dipahami sebagai aturan formal yang menguntungkan *stakeholders* tertentu dan secara yuridis dipahami sebagai aturan yang sudah baku. Sebagai contoh, setiap laporan keuangan disertai dengan bukti pertanggungjawaban yang sangat ketat dengan mengikuti standar biaya umum (SBU) yang telah ditentukan. Padahal realitas pelaksanaan kegiatan tidak semuanya bisa dilakukan dengan mengikuti SBU. Kedua, anggaran lebih diperuntukkan bagi urusan proyek-proyek pembangunan dan sumber finansial lainnya yang berimplikasi pada kelompok masyarakat miskin. Ketiga, proses anggaran dimonopoli oleh pemerintah tanpa keterlibatan masyarakat (Fuady, Fatimah, Andriyono, & Basjir, 2002).

Sebagai contoh, banyak kasus, baik program pemerintah pusat maupun daerah, yang membangun proyek-proyek mercusuar dengan mengatasnamakan kepentingan rakyat, tetapi pemanfaatannya bagi masyarakat masih dipertanyakan karena tidak berdasarkan pada analisis kebutuhan masyarakat. Pada akhirnya, proyek-proyek tersebut mengalami kerugian dan menjadi beban anggaran yang harus ditanggung oleh rakyat. Program-program pemerintah tersebut dapat dikatakan lebih pada pembangunan fisik daripada pembangunan sumber daya manusia.

Dengan kondisi demikian, penting bagi pemerintah (pusat dan daerah) untuk memahami dan menjalankan fungsi kebijakan fiskal dan manajemennya. Pemerintah diharapkan mampu: (1) mengatur alokasi belanja pengadaan barang dan jasa publik; (2) membuat kebijakan yang bertujuan menciptakan pemerataan atau mengurangi kesenjangan kemiskinan; (3) melakukan intervensi harga melalui anggaran apabila harga di pasar melonjak; serta (4) menyediakan ruang yang luas bagi rakyat untuk mengakses seluruh proses sosial, politik, dan ekonomi.

Terbukanya ruang bagi rakyat untuk turut berpartisipasi dalam proses anggaran memberikan jaminan bagi rakyat, terutama bagi lapisan masyarakat miskin, untuk membangun hubungan yang transparan dan demokratis antara pemerintah dan masyarakat sehingga terwujud

demokrasi anggaran. Demokrasi anggaran ini menjadi penting, terutama dalam memberikan jaminan sosial yang setara. Sebagaimana halnya dalam demokrasi anggaran, demokrasi politik juga menyediakan ruang bagi warga negara untuk terlibat dalam berbagai proses politik dan turut berpartisipasi menggunakan hak pilihnya ataupun menyerahkannya kepada wakil-wakilnya di parlemen meski suara-suara di parlemen tersebut tidak sepenuhnya mencerminkan aspirasi dan keinginan rakyatnya (Dhal, 2001).

Pada prinsipnya, demokrasi anggaran haruslah menganut prinsip transparansi, akuntabilitas, keadilan, dan penegakan hukum. Transparansi yang dimaksudkan adalah dalam proses penentuan anggaran harus ada keterbukaan dalam pembahasannya dan kemudahan aksesibilitas bagi rakyat melalui media cetak ataupun *online*. Akuntabilitas maksudnya anggaran yang ditetapkan dapat dipertanggungjawabkan kebenaran dan peruntukannya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Keadilan anggaran memberikan ruang keterlibatan langsung bagi rakyat dalam proses penentuan anggaran sehingga proses, implementasi, dan *output*-nya dapat terkontrol dengan baik. Selanjutnya, penyalahgunaan kewenangan anggaran harus mendapat *punishment* sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada rakyat.

Sebagai contoh, dalam proses politik anggaran yang dilakukan oleh pemerintah (pusat ataupun daerah) dengan legislatif terjadi proses tawar-menawar mengenai besaran anggaran dan diperuntukkan bagi siapa. Di dalam proses tersebut, terkadang ada penolakan platform anggaran karena tidak memihak kepentingan publik sehingga dilakukan *voting* meski hasilnya tidak sesuai dengan kepentingan rakyat. Hal demikian juga terjadi di dalam proses politik anggaran yang demokratis yang mana alokasi anggaran menjadi terkotak-kotak untuk siapa, kelompoknya siapa, di mana, dan lembaga yang mana. Bahkan kasus ganti rugi untuk korban Lapindo yang diusulkan dalam APBN juga dipublikasikan.

Selain kasus tersebut, hal lain yang menjadi penting dalam kaitan dengan politik anggaran adalah proses pelaksanaan demokrasi melalui pilkada langsung yang telah berlangsung pascareformasi politik 1998. Hal ini akan dibahas lebih

lanjut dalam uraian mengenai politik anggaran dalam pilkada serentak.

POLITIK ANGGARAN DALAM PILKADA SERENTAK

Pelaksanaan demokrasi lokal menjadi salah satu tumpuan harapan rakyat untuk memajukan daerah masing-masing. Selama era Orde Baru, telah terjadi berbagai ketimpangan dalam pembangunan antara daerah Jawa dan non-Jawa. Sebagai contoh, daerah Papua dan Aceh memiliki sumber daya alam yang sangat kaya, tetapi secara ekonomi masih jauh tertinggal oleh pertumbuhan ekonomi yang ada di Jawa sehingga menimbulkan berbagai konflik. Untuk meredam konflik tersebut, pemerintah memenuhi tuntutan otonomi khusus dari kedua daerah itu. Bukan hanya dari Papua dan Aceh, tuntutan otonomi juga muncul dari berbagai daerah. Pemenuhan tuntutan otonomi tersebut diharapkan mampu menciptakan pemerintah daerah yang otonom dan bertanggung jawab sebagai penguatan demokrasi lokal.

Penguatan demokrasi lokal juga diharapkan mampu membangun kesadaran politik masyarakat yang lebih besar untuk menyampaikan segala bentuk aspirasinya. Selain itu, penguatan demokrasi lokal diharapkan dapat menghasilkan pemimpin-pemimpin daerah yang memiliki legitimasi kuat karena dipilih langsung oleh rakyatnya melalui pilkada langsung.

Namun, pada kenyataannya, implementasi pilkada langsung tidak sepenuhnya sesuai dengan yang diharapkan. Contoh kasus pelaksanaan pilkada langsung diwarnai dengan konflik dan kerusuhan, baik dari pihak yang menang maupun yang kalah, bahkan sampai menimbulkan jatuhnya korban jiwa. Masyarakat menjadi korban “politik busuk” yang terjadi di antara kepentingan elite-elite tertentu. Tidak hanya konflik yang terjadi, tetapi juga politik uang, penggelembungan suara, pembusukan nama calon, dan sebagainya. Tentunya politik yang buruk akan menghasilkan pemimpin yang buruk pula sehingga pembangunan daerah akan mengalami kegagalan pula. Hasil akhir ini sangat bertentangan dengan nilai-nilai dan tujuan demokrasi itu sendiri. Apalagi proses pilkada langsung yang terjadi telah memakan

biaya yang sangat mahal. Maka, dapat dikatakan bahwa harga sebuah demokrasi sangatlah mahal.

Proses pelaksanaan pilkada langsung yang pertama kali digelar pada Juni 2005 sudah berlangsung sebanyak 1.000 kali di berbagai daerah di Indonesia sampai 2013. Pelaksanaan pilkada langsung ini telah memakan biaya yang sangat mahal sehingga berimplikasi pada maraknya kasus korupsi kepala daerah pasca-pelaksanaan pilkada langsung.

Besarnya biaya politik dalam proses pilkada langsung disebabkan oleh tiga hal, yakni pertama, masalah regulasi. Tidak adanya regulasi yang jelas untuk mengatur besaran dana kampanye membuat kandidat mengeluarkan dana yang sangat besar. Kedua, lemahnya pengawasan dari KPU dan Bawaslu terhadap seluruh harta kekayaan kandidat sehingga saat terjadi kejang-galan dalam penggunaan dana kampanye tidak terkontrol. Ketiga, kepala daerah tidak berhati-hati dalam membuat kebijakan karena kurang mengerti prosedur penganggaran di daerah sehingga terperangkap terlibat korupsi (“Kepala Daerah Terjerat,” 2013).

Hal lain yang juga mendorong kepala daerah melakukan korupsi adalah praktik politik uang saat pelaksanaan pilkada langsung. Pasangan calon kepala daerah memberikan “ongkos perahu” kepada partai politik yang mencalonkannya. Sementara biaya yang dikeluarkan tersebut sering kali berasal dari utang yang harus dikembalikan setelah pasangan kepala daerah tersebut memperoleh jabatan. Praktik politik uang juga terjadi saat proses pemilihan berlangsung. Konstituen diiming-imingi uang Rp50 ribuan atau Rp100 ribuan supaya memilih pasangan calon kepala daerah pada hari pelaksanaan pilkada langsung.

Data Kemendagri selama periode 2004–2012 mencatat 173 kepala daerah yang menjalani pemeriksaan dengan status sebagai saksi, tersangka, dan terdakwa. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, penyebab terjadinya hal tersebut adalah praktik politik uang dan mahalnya biaya pencalonan. Komisi Pemilihan Umum (KPU) melaporkan biaya pilkada periode 2010–2014 mencapai Rp15 triliun meliputi biaya KPU, Panitia Pengawas Pemilu, kepolisian, calon kepala daerah, dan tim kampanye. Pada 2010, khusus

biaya KPU dan Panwas serta KPU kabupaten/kota sekitar Rp7–10 miliar. Sementara KPU provinsi menganggarkan sekitar Rp50–70 miliar. Untuk panwas kabupaten/kota dibutuhkan dana sekitar Rp3 miliar, sedangkan untuk panwas provinsi dibutuhkan Rp20 miliar. Total biaya pilkada 2010 di 244 daerah provinsi dan kabupaten/kota mencapai Rp3,54 triliun untuk satu kali putaran (Ditjen Bina Keuangan Daerah Kemendagri, 2015).

Sementara itu, pasangan calon kepala daerah saat akan memajukan diri harus menyiapkan modal yang tidak sedikit untuk membayar “ongkos sewa perahu” kepada parpol pengusung (Amirudin & Bisri, 2006, 59–60). Selain itu, pasangan calon kepala daerah harus menyiapkan modal untuk biaya kampanye yang meliputi iklan, spanduk, tim sukses dan relawan, lembaga survei, konsultan politik, serta *roadshow* dengan pemberian bahan kebutuhan pokok, pengobatan gratis, bantuan uang langsung, dan lain-lain (Setiawanto, 2015a). Namun, pada saat pasangan calon kepala daerah terpilih, yang bersangkutan terpaksa mengembalikan modal yang telah banyak dikeluarkan dalam proses pilkada langsung, salah satunya dengan cara mencari celah korupsi dalam APBD.

Tahapan pengajuan APBD dimulai pada proses perencanaan dan penyusunan APBD di level birokrasi, tahap pengesahan anggaran di lembaga legislatif, tahap pelaksanaan oleh eksekutif, dan tahap pertanggungjawaban oleh eksekutif kepada legislatif. Di dalam proses penentuan anggaran tersebut, terdapat berbagai pihak yang memiliki kepentingan. Ada pihak yang pro dan kontra terhadap proses pengajuan APBD tersebut. Meski ada pihak yang kontra karena melihat skema APBD yang tidak pro-kepentingan rakyat, apabila proses penentuan melalui *voting* lebih menentukan meski banyak yang pro terhadap skema APBD tersebut, proses politik anggaran yang demokratis niscaya terjadi.

Sehubungan dengan hal tersebut maka perlu pembahasan lebih lanjut mengenai politik anggaran. Politik anggaran sangat erat kaitannya dengan kajian ekonomi politik yang memberikan perhatian terhadap masalah-masalah kebijakan publik (Dye, 1972). Ada tiga pendekatan yang digunakan dalam menganalisis politik anggaran,

yakni pendekatan teori pilihan publik, analisis kebijakan ekonomi, dan analisis kelembagaan ekonomi.

Teori pilihan publik menerapkan metode-metode ekonomi terhadap politik tanpa ada upaya untuk menghubungkannya dengan dampak yang bersifat publik (Mueller, 1979, 1; Buchanan & Tollison, 1984, 13; Ekelund & Tollison, 1986, 440). Sementara hubungan antara pilihan publik dan barang publik sangat erat karena pilihan publik tetap bergantung pada individu yang membuat pilihan. Teori pilihan publik memandang bahwa inti dari analisis adalah pelaku-pelaku individu yang bertindak sebagai birokrasi, anggota parpol, atau kelompok kepentingan yang bertindak sebagai pejabat yang diangkat lewat pilkada atau pemilu atau sebagai warga biasa. Pada posisi ini, para birokrat, para politikus, atau para warga akan berperilaku untuk memenuhi kepentingan pribadi yang rasional, semisal warga sebagai konsumen juga sebagai pemilih yang memberikan suaranya dalam pemilu atau pilkada (Ekelund & Tollison, 1986, 440). Dengan demikian, teori pilihan publik ini menjadi dasar dalam politik anggaran untuk bertindak secara rasional dan menghindari ego kebijakan anggaran yang berpihak kepada golongan, parpol, dan kepentingan elite.

Setelah pilihan publik dilakukan, terdapat berbagai alternatif kebijakan yang bisa memaksimalkan kepuasan melalui analisis kebijakan ekonomi. Teori analisis kebijakan ekonomi menjadi dasar dalam politik anggaran berkenaan dengan sumber dan kemampuan keuangan secara logis sehingga bertindak rasional dengan pilihan-pilihan yang bijak, misalnya seberapa besar alokasi dana yang ideal dari ketersediaan anggaran yang ada untuk memenuhi tuntutan publik dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat.

Selanjutnya, adalah teori analisis kelembagaan ekonomi. Institusi atau lembaga memiliki pengertian sebagai pengaturan di antara unit-unit ekonomi yang bekerja sama atau bersaing satu sama lain (North & Thomas, 1973, 5). Institusi terdiri atas beberapa batasan terhadap perilaku dalam bentuk aturan dan regulasi, prosedur untuk mendeteksi penyimpangan, serta norma moral dan perilaku yang mendefinisikan pola-pola yang membatasi cara aturan dan regulasi serta

membatasi cara pelaksanaan penegakan aturan dan regulasi tersebut (North, 1984, 8). Dengan demikian, teori analisis kelembagaan ekonomi akan menjadi dasar dalam politik anggaran untuk menetapkan kebijakan kelembagaan yang tepat dalam mengalokasikan anggaran sesuai dengan peruntukannya sehingga rasionalitas alokasi anggaran akan terwujud. Berdasarkan pada ketiga pendekatan tersebut, menurut penulis, penerapan politik anggaran haruslah berpijak pada kepentingan publik dengan menempatkan posisi jabatan sebagai jabatan publik, bukan jabatan pribadi atas kepentingan kelompok elite/penguasa tertentu. Selain itu, perlu regulasi yang jelas dalam hal pengaturan dan pengalokasian anggaran tersebut sehingga peruntukannya tepat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal ini menjadi penting, mengingat proses politik dalam perencanaan, penentuan, penetapan, dan pengesahan anggaran sangat sarat dengan kepentingan-kepentingan elite yang berkuasa, terutama *incumbent*, supaya terpilih kembali.

Misalnya, pada prinsipnya, peruntukan APBD adalah untuk sepenuhnya peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik, khususnya pendidikan dan kesehatan. Namun, penyalahgunaan wewenang pengelolaan anggaran menyebabkan peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak tercapai dan menimbulkan “rasa tidak percaya” terhadap kebijakan pemerintah. Hal ini berdampak pula pada sikap apatis masyarakat untuk tidak turut berpartisipasi dalam proses pilkada langsung. Kalaupun masyarakat berpartisipasi, hal itu hanya lebih kepada *money oriented*. Hal ini menjadi tambahan biaya bagi pasangan calon kepala daerah untuk menambah modal. Kondisi demikian bagaikan “lingkaran setan” yang tak kunjung habis dan akan berimbas pada kasus-kasus korupsi lainnya. Dengan demikian, perlu dicari alternatif solusi terhadap persoalan pilkada langsung yang memakan biaya yang sangat mahal.

Alternatif solusi yang dapat meminimalkan biaya pilkada yang sangat mahal adalah melakukan pilkada serentak. Hal ini bertujuan menciptakan efisiensi biaya dan efektivitas penyelenggaraan pilkada serentak. Penganggaran pilkada serentak melalui alokasi APBN/APBD

dilakukan dengan membatasi standar dana penyelenggaraan serta membatasi dana kampanye, pengawasan, dan keamanan yang terperinci. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37/2014 tentang Pedoman Penyusunan APBD 2015 berisi, antara lain, tentang ketentuan mengenai biaya pilkada yang masuk belanja wajib. Namun, besarnya masih perlu pengaturan, yang akan dilakukan oleh KPUD dan kepala daerah. Hal ini sejalan dengan surat edaran KPU RI Nomor 1667/KPU/XI/2014 tertanggal 4 November 2014, yang meminta KPU kabupaten/kota yang masuk pilkada serentak 2015 untuk berkoordinasi tentang alokasi anggaran sehingga masuk APBD 2015 (Setiawanto, 2015a).

Pelaksanaan pilkada serentak sudah berjalan pada 2015, dan direncanakan akan kembali dilakukan pada 2018. Selanjutnya, pelaksanaan pilkada nasional serentak direncanakan pada 2020 dengan menggunakan sistem *e-voting*. Penerapan sistem *e-voting* di Indonesia pernah dilakukan oleh Kabupaten Jembrana di Bali pada pemilihan kepala desa (pilkades) Juli 2009. Sistem *e-voting* memiliki keunggulan lebih hemat tidak hanya dari sisi biaya, tetapi juga dari sisi waktu. Namun, untuk menggunakan sistem *e-voting*, para pemilih diharapkan memiliki KTP yang ber-*chip* (Setiawanto, 2015b). Selain itu, dari sisi keamanan, penggunaan sistem *e-voting* mampu mencegah kecurangan karena pemilih hanya bisa memberikan suara sebanyak satu kali sehingga mencegah terjadinya penggelembungan suara.

Pilkada serentak 2015 merupakan tahap pertama untuk kepala daerah yang masa jabatannya habis pada 2014 dan 2015. Pilkada serentak 2018 merupakan tahap kedua untuk kepala daerah yang masa jabatannya habis pada 2016–2018. Pilkada nasional serentak 2020 dilaksanakan untuk 541 daerah otonom. Setidaknya, pada 2015 terdapat 204 daerah yang terdiri atas 8 provinsi, 170 kabupaten, dan 26 kota. Rencana penyelenggaraan pilkada serentak 2018 terdiri atas 285 daerah di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota (Ditjen Bina Keuangan Daerah- Kemendagri, 2015).

Namun, rencana awal tersebut mengalami perubahan dari tiga gelombang menjadi tujuh gelombang pelaksanaan pilkada serentak. Pilkada serentak gelombang pertama dilaksanakan pada

Desember 2015 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2015 dan semester pertama 2016. Gelombang kedua dilaksanakan pada Februari 2017 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2017. Gelombang ketiga akan dilaksanakan pada Juni 2018 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2018 dan 2019. Gelombang keempat akan dilaksanakan pada 2020 untuk kepala daerah hasil pilkada serentak Desember 2015. Gelombang kelima akan dilaksanakan pada 2022 untuk kepala daerah hasil pilkada serentak Februari 2017. Gelombang keenam akan dilaksanakan pada 2023 untuk kepala daerah hasil pilkada serentak 2018. Terakhir, gelombang ketujuh akan dilakukan pilkada nasional serentak pada 2027 di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia. Setelah 2027, hanya akan ada dua kali pemilu, yakni pemilu nasional, yang terdiri atas pemilu legislatif dan pemilu presiden; serta pilkada. Selanjutnya, pilkada serentak akan dilakukan setiap lima tahun sekali (Setiawanto, 2015b).

Model pelaksanaan pilkada serentak yang dilakukan Indonesia juga berlaku sama dengan di Brasil dan Filipina. Sementara pelaksanaan pilkada serentak di Brasil bertujuan untuk penguatan sistem presidensial, pelaksanaan pilkada serentak di Filipina bertujuan untuk efisiensi biaya penyelenggaraan pemilu. Dengan demikian, pelaksanaan pilkada serentak di Indonesia dan Filipina memiliki tujuan yang sama, yakni untuk efisiensi biaya. Namun, hal yang membedakan kedua negara adalah proses pemilihan yang dilakukan, yakni Filipina sudah lebih maju daripada Indonesia. Untuk pilkada serentak yang ketiga kalinya, warga Filipina tidak lagi menggunakan cara manual untuk mencoblos gambar kandidat. Setiap pemilih akan diberi map dan kertas suara. Kemudian pemilih akan memilih kandidat dengan cara mengisi lingkaran di kertas suara. Setelah itu, kertas suara dimasukkan ke mesin penghitung. Mesin tersebut akan memindai calon yang dipilih. Pemilih kemudian mendapat bukti tanda terima, yang selanjutnya akan dimasukkan ke kotak suara. Proses selanjutnya, jari telunjuk peserta pemilih harus dicelupkan ke tinta sebagai tanda telah menggunakan hak suara. Dengan demikian, hasil pemilihan akan lebih cepat dan

kredibel. Meskipun tidak tertutup kemungkinan ada manipulasi, setidaknya dapat mengurangi risiko kecurangan (Rappler, 2016). Meskipun di Indonesia juga pernah dilakukan di Kabupaten Jember, proses persiapan untuk *e-voting* secara nasional masih dilakukan.

Selanjutnya, berdasarkan pada data Kementerian Dalam Negeri, terdapat 541 daerah otonom di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Jumlah kepala daerah yang masa jabatannya habis pada 2015 ada sebanyak 204 daerah, 2016 sebanyak 100 daerah, 2017 sebanyak 67 daerah, 2018 sebanyak 118 daerah, dan 2019 sebanyak 52 daerah. Pada 2015, pilkada serentak dilakukan di 204 daerah, yang terdiri atas 8 provinsi, 170 kabupaten, dan 26 kota. Sehubungan dengan pelaksanaan pilkada serentak maka yang menjadi pertanyaan adalah seberapa banyak biaya yang akan dihabiskan dalam pelaksanaan pilkada serentak tersebut dan apakah pelaksanaan pilkada serentak ini efisien atau justru inefisien? Hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam bagian berikutnya.

HASIL PILKADA SERENTAK: EFISIENSI ATAU INEFISIENSI?

Seiring dengan bertambahnya jumlah daerah otonom baru, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah juga bertambah banyak karena daerah-daerah tersebut membutuhkan kepala-kepala daerah yang baru pula. Namun, pelaksanaan pilkada langsung yang terjadi selama kurun waktu 2015–2014 menimbulkan berbagai persoalan karena siklus pelaksanaan pilkada langsung selama periode tersebut tidak teratur. Akibatnya, setiap saat selalu ada daerah yang melaksanakan pilkada, dan hal tersebut tidak jarang menimbulkan konflik di tingkat lokal dan merambat pada konflik di tingkat nasional. Selain itu, pelaksanaan pilkada langsung tersebut tidak efektif dari segi waktu dan tidak efisien dari segi biaya karena banyak memboroskan anggaran daerah, sementara kemampuan fiskal daerah rendah sehingga untuk pembiayaan pilkada diambil dengan mengurangi belanja pelayanan publik (pendidikan dan kesehatan).

Alternatif solusi untuk menghemat biaya pilkada adalah melaksanakan pilkada serentak. Namun, sebelum pelaksanaan pilkada serentak,

KPU tiap-tiap daerah perlu memperhitungkan seberapa banyak biaya yang akan dianggarkan di dalam APBD tahun berikutnya. Usulan ini harus atas persetujuan pemerintah daerah setempat.

Sebagai contoh, KPU Gowa mengajukan usulan Rp18 miliar untuk biaya pilkada serentak, tetapi yang disetujui oleh pemerintah daerah setempat sebesar Rp15 miliar. KPU Bulukumba mengusulkan Rp19,4 miliar, dan disetujui Rp9,8 miliar. KPU Selayar mengusulkan Rp17,6 miliar, yang disetujui Rp9 miliar (Setiawanto, 2015a). Tidak semua usulan biaya pilkada serentak dari tiap-tiap KPUD disetujui oleh pemerintah daerah karena bergantung pada APBD dan kemampuan daerah untuk menambah PAD-nya.

Menurut Sekretariat Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas Fitra), anggaran pilkada sebaiknya diambil dari APBN, bukan APBD. “Biaya pilkada untuk kabupaten/kota Rp25 miliar, sedangkan untuk pilkada provinsi Rp100 miliar. Jadi, untuk keseluruhan pilkada di Indonesia, diperlukan Rp17 triliun. Kalau dilaksanakan secara serentak, diperlukan Rp10 triliun. Lebih hemat dan hanya sekian persen dari APBN. Jadi, saya pikir pilkada bisa dibiayai oleh APBN, bukan oleh APBD” (“Biaya Pilkada Membengkak,” 2015). Selain itu, dari studi yang dilakukan Seknas Fitra di 14 daerah, ditemukan bahwa pembiayaan pilkada melalui APBD membuka peluang besar bagi aktor di daerah untuk melakukan politisasi anggaran. Misalnya, *incumbent* dapat memanfaatkan instrumen anggaran pilkada untuk memperkuat posisi tawar politiknya. Selain itu, banyak daerah yang belum menetapkan APBD untuk tahapan pilkada. Alasan lainnya adalah ketidaksinkronan tahapan pilkada dengan mekanisme penganggaran menyebabkan lemahnya pengawasan pilkada karena berkaitan dengan regulasi pelaksanaan pilkada.

Sehubungan dengan pengaturan regulasi pelaksanaan pilkada serentak maka pemerintah bersama DPR RI dan DPD RI menyiapkan payung hukum penyelenggaraan pilkada serentak. Hal tersebut meliputi penguatan pendelegasian tugas KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pilkada, syarat pendidikan calon gubernur dan bupati/wali kota minimal SLTA atau sederajat, usia minimal 30 tahun untuk calon gubernur dan

25 tahun untuk calon bupati/wali kota, uji publik diganti dengan sosialisasi calon kepala daerah, syarat minimal dukungan penduduk berdasarkan pada kategori wilayah, persyaratan dukungan calon perseorangan, persyaratan calon dari parpol atau gabungan parpol, mekanisme pelaksanaan, biaya pilkada, serta sengketa hukum pilkada serentak.

Syarat dukungan penduduk untuk calon perseorangan/independen dinaikkan untuk provinsi minimal dukungan 10% dari jumlah penduduk kurang dari dua jiwa; 8,5% dari jumlah penduduk 2–6 juta jiwa; 7,5% dari jumlah penduduk 6–12 juta jiwa; dan 6,5% dari jumlah penduduk lebih dari 12 juta jiwa. Sementara dukungan minimal untuk calon bupati/wali kota dari jalur perseorangan/independen minimal 10% dari jumlah penduduk yang kurang dari 250 ribu jiwa; 8,5% dari jumlah penduduk 250 ribu–500 ribu jiwa. Untuk kabupaten dengan jumlah penduduk 500.000–1 juta jiwa minimal dukungan sebesar 7,5% dan 6,5% untuk jumlah penduduk lebih dari 1 juta jiwa (Setiawanto, 2015a).

Persyaratan dukungan calon kepala dan wakil kepala daerah dari jalur perseorangan lebih tinggi 3,5% dibandingkan persyaratan Perppu No. 1/2014, yang hanya sebesar 3%. Sementara itu, persyaratan calon dari parpol atau gabungan parpol juga naik dari ambang batas 15% menjadi 20% kursi DPRD atau 20% suara menjadi 25% suara di daerah masing-masing. Mekanisme pelaksanaan pilkada serentak dipastikan hanya berlangsung satu kali putaran. Namun, apabila ada sengketa pilkada, hal itu ditangani oleh Mahkamah Konstitusi (MK) selama masa transisi sebelum dibentuk Badan Peradilan Khusus. Bila sengketa terjadi pada tahap penetapan pasangan calon, dilaksanakan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) setelah melalui upaya administratif di Bawaslu provinsi ataupun Panwaslu kabupaten dan kota. Keputusan PTTUN bersifat final dan mengikat.

Hal lainnya yang juga diatur adalah mengenai pembiayaan pilkada serentak dari APBD dengan dukungan dari APBN. Menurut Pasal 166 ayat (1) UU No. 8/2015, pendanaan pilkada bersumber dari APBD dan dapat didukung APBN yang akan diatur dengan peraturan pemerintah.

Sementara di sisi lain, Perppu Pilkada mengatur sebaliknya, yakni pendanaan pilkada bersumber dari APBN dengan dukungan pendanaan dari APBD. Perbedaan skema anggaran menimbulkan salah persepsi bagi pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran pilkada dalam pembahasan APBD. Selain itu, pengesahan UU No. 8/2015 pada 18 Maret 2015 bersamaan dengan pengesahan APBD sehingga beberapa daerah sulit melakukan revisi APBD, yang pada akhirnya menghambat tahapan pilkada yang seharusnya sudah berjalan.

Masih terkait dengan persoalan anggaran adalah membengkaknya anggaran pilkada karena ada kampanye yang dibiayai oleh negara (Pasal 65 ayat (2)), seperti debat publik, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga, dan iklan di media sehingga mencapai kisaran 30–40% dibandingkan anggaran pilkada sebelumnya (Syahrudin, 2015). Adapun penggunaan dana negara tidak serta-merta bisa dicairkan sewaktu-waktu karena ada prosedur yang harus dijalani dalam proses pencairannya. Hal ini membuat pekerjaan pihak penyelenggara (KPU) menjadi bertambah rumit. Sebagai contoh, pada 2010, biaya pilkada di Provinsi Kalimantan Tengah sebesar Rp70 miliar, kemudian untuk 2015 dianggarkan Rp179 miliar. Namun yang disetujui hanya Rp129 miliar. Di Sulawesi Utara, pilkada 2010 menelan biaya sekitar Rp90 miliar, kemudian untuk pilkada 2015 diajukan oleh KPUD sebesar Rp200 miliar. Namun, yang disetujui oleh DPRD dan Pemprov Sulut hanya Rp105 miliar (“Biaya Pilkada Membengkak,” 2015). Selain itu, tambahan alokasi biaya honor pengawas TPS yang dibentuk 23 hari sebelum pilkada dan dibubarkan 7 hari sesudah pemungutan suara (pasal 27) menambah beban anggaran pilkada.

Hal lain yang menjadi sorotan adalah belum adanya proses penegakan hukum mengenai ketentuan pidana yang mengatur tentang *money politics* dan mahar politik. Berdasarkan pada pengalaman pilkada langsung yang lalu, keduanya telah membawa implikasi yang sangat kuat untuk mendorong para kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih melakukan tindakan “korupsi”. Hal tersebut membawa sisi gelap dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Dengan demikian, esensi pelaksanaan pilkada serentak

untuk menegakkan demokrasi dan menghemat anggaran menjadi hilang maknanya.

Pembahasan selanjutnya adalah mengenai hasil pilkada serentak yang telah dilaksanakan pada 9 Desember 2015. Secara umum, tidak ada benturan konflik yang terjadi saat pelaksanaan pilkada serentak, kecuali di beberapa daerah di Kalimantan Utara, yang mengakibatkan kantor Gubernur Kaltara dibakar massa. Namun, tahapan pilkada belum tuntas sepenuhnya karena munculnya sengketa pilkada di Mahkamah Konstitusi pasca-pilkada serentak. Berdasarkan pada data situs resmi MK pada 23 Desember 2015, terdapat permohonan perkara perselisihan hasil pemilihan (PHP) dari 145 daerah (Ansyari, Nadlir, Khalisotussurur, & Nugraha, 2015). Banyaknya daerah yang mengajukan gugatan perkara menunjukkan bahwa hasil pilkada serentak belum memenuhi kepuasan di sejumlah daerah.

PENUTUP

Pada umumnya, persoalan anggaran adalah persoalan yang sangat sarat dengan kepentingan politik. Persoalan anggaran menjadi arena kontestasi bagi penguasa dan elite-elite lainnya yang berebut kepentingan. Dalam hal ini, rakyat hanya dijadikan penonton tanpa diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam prosesnya. Alasan untuk pemenuhan kebutuhan publik hanya dijadikan sarana untuk memenuhi kepentingan penguasa atau elite-elite yang berkuasa. Dengan demikian, sistem anggaran yang setara, berkeadilan, partisipatif, dan bertanggung jawab sulit terjadi. Oleh karena itu, diperlukan peran negara untuk melindungi rakyatnya dengan memberikan jaminan pelayanan yang efektif dan efisien kepada publik tanpa mengurangi hak-hak publik.

Negara, dalam hal ini diwakili oleh eksekutif (presiden, gubernur, bupati, wali kota), memberikan jaminan pelayanan yang efektif dan efisien. Hal ini dapat dilakukan melalui *political will* antara eksekutif dan legislatif di dalam proses penentuan anggaran yang dikenal dengan politik anggaran. Politik anggaran merupakan suatu proses kekuasaan politik di antara berbagai kepentingan yang terlibat dalam penentuan kebijakan dan alokasi anggaran, yaitu anggaran dialokasikan untuk siapa, kelompok siapa, di mana,

dan kapan waktu pengalokasiannya. Tentu saja dalam proses penentuan ini ada pihak-pihak yang dirugikan dan ada pihak-pihak yang diuntungkan. Terlepas dari semua itu, yang terpenting adalah bagaimana alokasi anggaran tersebut mampu memenuhi kebutuhan publik dengan tepat. Hal ini membutuhkan pengetahuan dan keterampilan dari pihak pengelola anggaran. Kepala daerah, selaku pemimpin tertinggi dalam pemerintahan daerah, memiliki kewenangan untuk mengatur keuangan daerah. Namun, tidak semua kepala daerah mampu menangani persoalan anggaran bahkan sampai ada kepala daerah yang terperangkap dengan kasus “korupsi”.

Namun, kasus “korupsi” yang marak muncul dan membuat banyak kepala daerah terlibat di dalamnya tidak hanya disebabkan oleh ketidaktahuan kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah, tetapi juga oleh beban utang yang harus ditanggung kepala daerah sebagai akibat dari sistem pilkada yang terjadi. Kepala daerah terpilih harus mengembalikan modal besar yang telah dihabiskan selama proses pilkada, meliputi biaya mahar parpol untuk memberikan dukungan, biaya untuk menggerakkan mesin partai, biaya untuk tim pemenangan, biaya kampanye, serta biaya untuk membayar saksi di TPS pada saat pemilihan dan pemungutan suara (Fitrat, 2013).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyatakan bahwa calon kepala daerah adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh parpol, gabungan parpol, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftarkan di KPU provinsi/kabupaten/kota. Artinya, di sini ada peluang bagi calon kepala daerah yang bukan merupakan kader partai untuk meminta parpol tertentu sebagai kendaraan pengusung baginya dalam proses pendaftaran kandidat kepala daerah. Tentunya untuk mendapatkan dukungan ini ada timbal balik yang harus diberikan oleh pasangan calon kepala daerah. Di sinilah terjadinya praktik politik uang dengan memberikan “ongkos perahu” kepada partai pengusung sebagai sewa perahu dalam pencalonan kepala daerah. Selain itu, setelah kepala daerah terpilih, masih ada “ongkos mahar” yang harus dibayar untuk kepentingan parpolnya.

Meskipun diduga kuat masih ada, praktik mahar ini sulit dibuktikan. Menurut Amzulian Rifai (2015), Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, ada dua modus yang digunakan dalam praktik mahar politik. Modus pertama, atas nama dana survei. Survei menjadi senjata pamungkas sebelum mengusung pilkada, dan terkadang juga digunakan untuk menjustifikasi kandidat tertentu. Modus kedua, atas nama kontribusi untuk partai. Kandidat secara terang-terangan diminta oleh oknum tertentu yang mengatasnamakan partai untuk memberikan kesanggupan berkontribusi apabila dicalonkan oleh partai (Rochmi, 2016).

Dalam kasus yang terjadi saat pilkada Bangka Belitung, Ahok diminta membayar mahar politik dengan kisaran Rp100 juta–200 miliar. Namun, Ahok menolak dengan alasan tidak ingin berutang budi kepada siapa pun (Pratiwi, 2016). Kasus lain terjadi dalam pilkada 2015 di Toba Samosir, Sumatera Utara. Pasangan Asmadi dan Jisman batal maju sebagai pasangan calon bupati dan wakil bupati karena tidak sanggup memenuhi permintaan mahar dari partai pengusungnya. Dana yang diminta sebesar Rp2,5 M (Rifai, 2015).

Proses politik uang dan mahar uang ini masih belum selesai sampai kini. Meskipun Pasal 47 UU No. 8/2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota melarang partai atau gabungan partai menerima imbalan dari bentuk apa pun pada saat proses pencalonan, kasus-kasus di atas masih tetap terjadi. Bahkan, sistem pilkada langsung yang saat ini sudah berganti dengan sistem pilkada serentak pun masih belum bisa menuntaskan persoalan ini karena tidak diatur juga di dalam regulasinya.

Biaya pilkada yang sangat mahal ini menimbulkan berbagai ide untuk melakukan efisiensi biaya melalui pelaksanaan pilkada serentak. Pilkada serentak yang telah dilaksanakan pada awal Desember 2015 masih dalam proses awal karena tidak semua daerah sanggup membiayai pilkada serentak. Penetapan biaya pilkada serentak dari APBD memiliki skema penentuan yang berbeda. UU No. 8/2015 menetapkan bahwa biaya pilkada serentak didanai dari APBD dengan dukungan dana APBN, sedangkan Perppu Pilkada berlaku sebaliknya. Ketidaksinkronan

kedua aturan tersebut membuat pemerintah daerah menjadi bingung dalam menetapkan besaran anggaran pilkada yang diusulkan KPU masing-masing daerah, mengingat kemampuan keuangan daerah yang juga terbatas. Hal demikian tentunya juga berdampak pada proses pelaksanaan pilkada serentak.

Meski pelaksanaan pilkada serentak pada umumnya berjalan aman, terdapat daerah yang mengalami konflik, seperti kasus pembakaran kantor Gubernur Kaltara pasca-pilkada serentak. Selain itu, pasca-pilkada serentak, kasus sengketa pilkada banyak terjadi di beberapa daerah. Namun, kasus tersebut masih diteliti lebih jauh oleh MK apakah memang sudah memenuhi persyaratan administrasi pengajuan sengketa. Kasus sengketa ini muncul atas ketidakpuasan massa pendukung dan partai pesaing yang kalah dalam pilkada serentak karena adanya kecurangan-kecurangan yang terjadi selama proses pemilihan berlangsung. Kasus seperti ini tidak hanya terjadi di dalam pelaksanaan pilkada serentak, tetapi juga pilkada langsung yang lalu, bahkan terjadi juga dalam proses pemilihan presiden. Namun, kasus sengketa yang banyak terjadi diharapkan tidak harus mengulang proses pemilihan yang telah banyak memakan biaya. Apabila hal ini terjadi, efisiensi biaya yang seharusnya efektif menjadi tidak efektif karena proses pengulangan pelaksanaan pilkada akan menambah beban APBD. Dengan demikian, dana APBD yang seharusnya dipergunakan untuk besarnya kemanfaatan publik akan berkurang sehingga jaminan pelayanan publik menjadi tidak efektif.

PUSTAKA ACUAN

- Amirudin & Bisri., A. Z. (2006). *Pilkada langsung: Problem dan prospek*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Buchanan, M., & Tollison, R. D. (1984). *Theory of public choice II*. USA: The University of Michigan.
- Dahl, R. A. (2001). *Perihal demokrasi: Menjelajahi teori dan praktek demokrasi secara singkat*. Jakarta: YOI.
- Dewi, K H., & Aziz, N. L. L. (Eds). (2016). *Gagasan pemilihan umum kepala daerah asimetris: menuju tata kelola pemerintahan daerah demokratis, akuntabel dan berkelanjutan*. Yogyakarta: Calpulis.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Ekelund, R. D., & Tollison, R.D. (1986). *Economics: Private markets and public choice*. Boston: Little, Brown and Company.
- Fuady, A. H., Fatimah, D., Andriyono, R., & Basjir, W. W. (2002). *Memahami anggaran publik*. Yogyakarta: IDEA Press.
- Lindblom, C. E. (1984). *The policy making process, 2nd Edition*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice- Hall.
- Mueller, D. C. (1979). *Public choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1984). *Three approaches to the study of institutions. In neoclassical political economy*. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- North, D. C., & Thomas, R. P. (1973). *The rise of the western world: A new economic history*. New York: Cambridge University Press.
- Rubin, I. S. (1990). *The Politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing*. New Jersey: Chatam House Publisher.
- Sopannah. (2012). *Ceremonial budgeting dalam perencanaan penganggaran daerah: Sebuah keindahan yang menipu*. Simposium Nasional Akuntansi (SNA) 15 Banjarmasin.
- Wibawa, S. (2010). *Evaluasi kebijakan publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Wildavsky, A., & Naomi, C. (2012). *Dinamika Proses politik anggaran* (Penyadur Suraji Sufiansyah). Yogyakarta: Matepena Consultindo.

Sumber Media Cetak dan Internet

- Ansyari, S., Nadlir, M., Khalisotussurur, L., & Nugraha, B. (2015, Desember 24). *Pilkada berujung sengketa di mahkamah konstitusi*. Diakses pada 3 Maret 2016, dari viva.co.id: <http://fokus.news.viva.co.id/news/read/714915-pilkada-berujung-sengketa-di-mahkamah-konstitusi>
- Biaya pilkada membengkak: Semangat efisiensi dalam penyelenggaraan belum terlihat*. (2015, Juni 3). Diakses pada 3 Maret 2016, dari <http://print.kompas.com/>: <http://print.kompas.com/baca/regional/nusantara/2015/06/03/biayapilkada>
- Burhani, R. (2010, Februari 25). *Jembrana sukses E-Voting 54 kepala dusun*. Diakses pada 1 Maret 2016, dari www.antaranews.com: <http://www.antaranews.com/berita/175479/jembrana-sukses-e-voting-54-kepala-dusun>
- Dirjen Bina Administrasi dan Keuangan Daerah-Kemendagri. (2014). *Anggaran pilpres capai Rp.62,17 Miliar*. Diakses pada 28 Maret 2016, dari <http://keuda.kemendagri.go.id/>

- Ditjen Bina Keuangan Daerah-Kemendagri. (2015, April 24). *Anggaran pilkada serentak hambat pembangunan daerah*. Diakses pada 28 Maret 2016, dari <http://keuda.kemendagri.go.id/>
- Ditjen Bina Keuangan Daerah-Kemendagri. (2015, Februari 23). *Pilkada serentak 2015 diikuti 271 daerah*. Diakses pada 28 Maret 2016, dari <http://keuda.kemendagri.go.id/>
- Fitrat, I. (2013, Desember 29). *5 Pos biaya yang buat pilkada langsung jadi mahal*. Dikutip pada 2016, dari www.republika.co.id: <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/13/12/19/my1vwc-5-pos-biaya-yang-buat-pilkada-langsung-jadi-mahal>
- Ini 10 kepala daerah yang tersandung korupsi di 2014*. (2015, Januari 9). Diakses pada 15 Mei 2016, dari <http://www.hukumonline.com/>: <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54afebb14ae5a/ini-10-kepala-daerah-yang-tersandung-korupsi-di-2014>
- Kemendagri. (2015). Pedoman pengelolaan dan pertanggungjawaban belanja pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2005*. Kementerian Dalam Negeri.
- Kompas.com. (2015, September 2). *Pilkada serentak untuk efisiensi anggaran*. (I. D. Wedhaswary, Editor). Diakses pada Maret 28, 2016, dari www.kompas.com: <http://nasional.kompas.com/read/2012/09/03/10011128/Pilkada.Serentak.untuk.Efisiensi.Anggaran>
- Makin banyak kepala daerah korupsi*. (2015, Agustus 6). Diakses pada 15 Mei 2016, dari www.kpk.go.id: <http://www.kpk.go.id/id/berita/berita-sub/2870-makin-banyak-kepala-daerah-korupsi>
- Pratiwi, P. S. (2016, Maret 10). *Ahok enggan bayar mahar ke partai politik*. Diakses pada 6 Mei 2016, dari www.cnnindonesia.com: <http://www.cnnindonesia.com/politik/20160310173821-32-116634/ahok-enggan-bayar-mahar-ke-partai-politik/>
- Rappler. (2016, Mei 9). *5 Hal yang perlu kamu ketahui mengenai pemilu Filipina*. Diakses pada 15 Mei 2016, dari www.rappler.com: <http://www.rappler.com/indonesia/132395-5-hal-mengenai-pemilu-filipina-2016>
- Rifai, A. (2015, Agustus 6). *Mahar dalam pilkada*. Diakses pada 6 Mei 2016, dari <http://nasional.sindonews.com/>: <http://nasional.sindonews.com/read/1029921/18/mahar-dalam-pilkada-1438823576/2>
- Rochmi, M. N. (2016, Maret 11). *Berapa mahar untuk maju di pilkada?* Diakses pada 6 Mei 2016, dari www.beritagar.id: <https://beritagar.id/artikel/berita/berapa-mahar-untuk-maju-di-pilkada>
- Setiawanto, B. (2015, Januari 24). *Pilkada serentak solusi efisiensi biaya*. Diakses pada 28 Maret 2016, dari www.antarane.ws.com: <http://www.antarane.ws.com/berita/476038/pilkada-serentak-solusi-efisiensi-biaya>
- Setiawanto, B. (2015a, Februari 17). *Tujuh gelombang pilkada serentak 2015 hingga 2027*. Diakses pada 3 Maret 2016, dari www.antarane.ws.com: <http://www.antarane.ws.com/berita/480618/tujuh-gelombang-pilkada-serentak-2015-hingga-2027>
- Ssttt, 300 kepala daerah terjerat kasus korupsi: Ramalan kemendagri selama 8 tahun terakhir*. (2013, Februari 14). Diakses pada 20 Maret 2016, dari www.rmol.co: <http://www.rmol.co/read/2013/02/14/98335/Ssttt,-300-Kepala-Daerah-Terjerat-Kasus-Korupsi->
- Syahrudin, U. (2015b, Juni 23). *Menakar peluang dan tantangan pilkada serentak*. Diakses pada 3 Maret 2016, dari www.kpu.go.id: <http://www.kpu.go.id/index.php/post/read/2015/3980/Menakar-Peluang-dan-Tantangan-Pilkada-Serentak/berita-kpu-daerah>

MEMBANGUN DEMOKRASI EKONOMI: STUDI POTENSI KOPERASI *MULTI-STAKEHOLDERS* DALAM TATA KELOLA AGRARIA INDONESIA

Dodi Faedlulloh

Universitas 17 Agustus 1945, Jakarta

Email: dodifaedlulloh@gmail.com

Diterima: 25-4-2016

Direvisi: 9-5-2016

Disetujui: 10-6-2016

ABSTRACT

As a country that once called as an agrarian country where most of its people were farmers, the situation of agrarian in Indonesia shows the opposite. Land is the source of human life that was dominated by a handful of parties which cater to reach the coffers profit. The hope of people's welfare is still a problem that has not been completed. Social inequalities are becoming even rampant. The implication of social inequalities resulted in agrarian conflicts in many regions of Indonesia. Resistance of the people in agrarian conflicts is getting bigger. This shows people's awareness of their rights. Agrarian governance in Indonesia has been stripped away the spirit of economic democracy initiated by the founding fathers. Therefore, the governance paradigm in agrarian must return to the spirit of economic democracy. The method used in this paper is the study of literature and the phenomenological approach to observe the realities that are relevant to the assessment of the potential economic democracy in the governance of agrarian studies in Indonesia. All people have the right to have equal access and not to be oppressed in the use of agrarian resources. One form of the concrete actualization of economic democracy is by developing the cooperation as an alternative solution of agrarian governance in Indonesia. With multi-stakeholder cooperation, agrarian reform can re-discover the substantive meaning, in which there is no longer monopoly of the land and the people's welfare becomes possible.

Keywords: *agrarian, economic democracy, agrarian conflict, cooperation*

ABSTRAK

Sebagai negara yang pernah memiliki predikat negara agraris karena sebagian besar rakyatnya adalah petani, situasi agraria di Indonesia kini justru menunjukkan hal sebaliknya. Tanah yang merupakan sumber kehidupan manusia justru dikuasai oleh segelintir pihak yang diperuntukkan bagi meraih keuntungan. Harapan tentang rakyat yang sejahtera masih menjadi pekerjaan rumah yang belum usai. Ketimpangan sosial semakin hari justru merajalela. Implikasinya, konflik agraria terjadi di banyak daerah di Indonesia. Perlawanan rakyat dan para petani dalam konflik agraria semakin besar. Hal ini menunjukkan kesadaran rakyat atas hak-haknya. Tata kelola agraria di Indonesia sudah jauh menanggalkan semangat demokrasi ekonomi yang dicetuskan oleh para pendiri bangsa. Oleh karena itu, paradigma dalam tata kelola agraria harus kembali pada semangat demokrasi ekonomi. Metode kajian yang digunakan dalam tulisan ini adalah studi kepustakaan dan menggunakan pendekatan fenomenologis, yakni dengan melakukan pengamatan pada realitas yang relevan dengan kajian tentang potensi demokrasi ekonomi dalam studi tata kelola agraria di Indonesia. Seluruh rakyat berhak memiliki akses yang setara dan tidak saling melakukan eksploitasi dalam memanfaatkan sumber daya agraria. Salah satu bentuk aktualisasi konkret demokrasi ekonomi tersebut adalah dengan mengembangkan koperasi sebagai alternatif solusi tata kelola agraria di Indonesia. Dengan koperasi *multi-stakeholders*, reforma agraria bisa kembali menemukan maknanya yang substantif, yaitu tidak ada lagi monopoli atas tanah dan kesejahteraan rakyat menjadi mungkin.

Kata Kunci: agraria, demokrasi ekonomi, konflik agraria, koperasi

PENDAHULUAN

Indonesia dahulu dikenal sebagai negara agraris karena sebagian besar mata pencarian rakyatnya bergelut di bidang pertanian. Saat awal kemerdekaan, sekitar 65% penduduk Indonesia adalah petani, dan sumbangan sektor ini bagi produk domestik bruto (PDB) sebesar 50% (Dahuri, 2016). Namun, pada saat ini, julukan tersebut patut dipertanyakan. Gambaran terbaru hasil data litbang *Kompas*, 28 Januari 2016, misalnya, menyatakan bahwa 56% aset berupa properti, tanah, dan perkebunan dikuasai oleh 0,2% penduduk Indonesia. Data ini ditambah data sensus pertanian 2013, yang menginformasikan tingginya jumlah petani kecil. Sebanyak 26,14 juta petani hanya berlahan rata-rata 0,89 ha, sedangkan 14,25 juta lainnya memiliki lahan rata-rata kurang dari 0,5 ha. Adapun indeks koefisien Gini Indonesia, dari data yang dirilis Badan Pusat Statistik (BPS) pada Maret 2015, menyatakan sudah mencapai angka 0,41. Berkenaan dengan ketimpangan kepemilikan lahan ini, secara historis, terdapat preposisi penting bahwa ada hubungan linier antara struktur penguasaan lahan dan pendapatan rumah tangga di pedesaan. Kepemilikan lahan memegang faktor utama dalam ketidaksetaraan struktur pendapatan (Supriyati, Saptana, & Supriyatna, 2003).

Pemerintah tidak bisa berdiam diri dalam menghadapi permasalahan agraria yang semakin hari semakin meningkat. Berarti selama ini masih ada permasalahan yang melekat dalam kebijakan dan praktik tata kelola agraria di Indonesia. Pertanyaan besar selanjutnya, lantas apa yang bisa dilakukan pemerintah? Salah satu langkah yang bisa diambil adalah kembali menjangkarkan kebijakan dan praktik tata kelola agraria kepada aras demokrasi ekonomi yang selama ini jauh ditinggalkan oleh pemerintah. Padahal, demokrasi ekonomi sesuai dengan semangat konstitusi yang menekankan pada visi keadilan sosial, bukan mengandalkan pertumbuhan ekonomi semata. Tulisan ini tentu tidak bermaksud merayakan romantisme “warisan” para pendiri bangsa, tetapi justru menjadi ikhtiar melakukan otokritik terhadap demokrasi yang pernah lahir, diperjuangkan, dan berkembang di Indonesia selama ini.

Pada bagian awal, tulisan ini akan mengulas tentang problem dari kasus agraria di Indonesia, terutama dalam permasalahan ketimpangan kepemilikan lahan. Selanjutnya, pembahasan dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, akan diuraikan tentang konsep demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi penting sebagai penyeimbang demokrasi politik, yang sejak reformasi hadir pada 1998 sampai saat ini belum memberikan dampak signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Kedua, menjelaskan tentang upaya realisasi demokrasi ekonomi dengan konsep koperasi *multi-stakeholders* sebagai alternatif tata kelola agraria. Penjelasan ini dilengkapi dengan model dari koperasi *multi-stakeholders* tersebut. Bagian terakhir adalah simpulan berupa refleksi dan penegasan alternatif tawaran solusi yang dapat mengatasi permasalahan agraria yang terjadi di Indonesia. Adapun metode kajian yang digunakan dalam tulisan ini adalah studi kepustakaan, yakni menelusuri ragam referensi dari pustaka-pustaka yang ada dan berkaitan dengan permasalahan yang sedang dikaji untuk memperkaya kerangka teoretik, serta mengumpulkan data-data primer dan sekunder melalui bahan-bahan tulisan dalam berbagai bentuk, yang diharapkan dapat memudahkan penulis dalam melakukan studi ini. Selanjutnya, tulisan ini menggunakan pendekatan fenomenologis, yakni dengan mengamati realitas yang relevan dengan kajian tentang potensi demokrasi ekonomi dalam studi tata kelola agraria di Indonesia.

MENCARI AKAR MASALAH

Walaupun sudah lebih dari 70 tahun negeri ini merdeka, ternyata cita-cita para pendiri bangsa tentang harapan mencapai kesejahteraan rakyat masih belum terwujud. Mohammad Hatta pernah memiliki harapan besar bahwa pertanian selayaknya ditempatkan sebagai basis perekonomian nasional (Nugroho, 2010). Begitu pula Soekarno menempatkan reforma agraria sebagai dasar fundamental dalam pembangunan Indonesia yang berproses menuju masyarakat sosialis berdasarkan pada Pancasila. Hal tersebut dikemukakan oleh pendiri bangsa untuk menggapai keadilan sosial dengan cara memperkuat dan memperluas kepemilikan tanah yang dimiliki

langsung oleh para penggarap, bukan dimiliki oleh segelintir pihak. Akan tetapi, situasi kekinian justru berbeda. Pertanian diserbu oleh serangan kapital, hak-hak agraria rakyat diinjak oleh proyek-proyek industri dan percepatan ekonomi. Banyak rakyat, yang terusir dari tanah-tanahnya, akhirnya harus rela dipaksa beradaptasi menjadi buruh sesuai dengan kebutuhan dan kehendak pasar. Rachman (2015) menggambarkan, ekspansi sistem-sistem produksi kapitalis akan memaksa perubahan kehidupan rakyat. Keadaan kampung, ladang, sawah, hutan, sungai, dan pantai mereka telah, sedang, dan akan terus diubah oleh industri pengerukan (batu bara, timah, nikel, pasir besi, bauksit, emas, semen, marmer, dan sebagainya), industri *pulp and paper*, industri perkebunan kelapa sawit, industri perumahan dan turisme, industri manufaktur, dan sebagainya.

Data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) yang dirilis BPS (2015) menginformasikan angka kemiskinan di Indonesia masih tinggi, yakni sampai September 2015 ada 28,51 juta jiwa (11,13%) yang terkategorikan sebagai penduduk miskin. Angka ini justru bertambah dari tahun sebelumnya, yakni pada bulan yang sama 2014 angka kemiskinan rakyat Indonesia berjumlah 27,73 juta penduduk (10,96%). Kemiskinan memang merupakan permasalahan yang sangat kompleks, dan persoalan agraria merupakan salah satu bagian dari kompleksitas tersebut. Data BPS (2015) menginformasikan bahwa upah buruh riil

petani turun. Dari tiga bulan terakhir (Oktober, November, dan Desember) pada 2015, karena

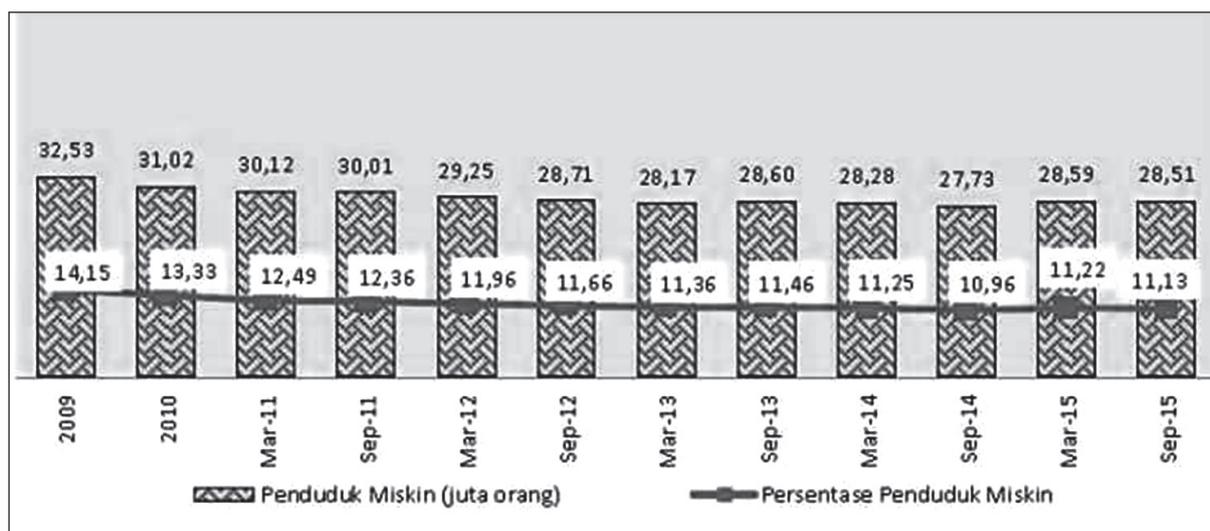
Tabel 1. Upah Riil Harian Petani

Tahun Bulan	2014	2015
Oktober	38.955	37.918
November	38.466	37.822
Desember	37.839	37.486

Sumber: Data BPS (2015)

tergerus nilai inflasi, upah para petani di Indonesia menurun dibandingkan pada 2014.

Bila ditilik, potensi pertanian dan sumber daya alam yang dimiliki tanah Indonesia sebenarnya sangat besar dan bisa menjadi sumber kehidupan dan penghidupan rakyat. Namun, sampai saat ini kemiskinan seolah-olah tidak bisa terlepas dari keseharian hidup rakyat Indonesia. Apabila mempelajari benar soal mengapa menjadi miskin, terlebih pada konteks permasalahan agraria di Indonesia, kemiskinan di Indonesia tak lain adalah pemiskinan yang tercipta karena faktor struktural. Sumber kehidupan rakyat direbut oleh negara dan kekuatan kapitalisme yang sudah hegemonik di negeri ini. Hal ini merupakan paradoks. Beberapa temuan penelitian mengungkapkan negara merupakan salah satu faktor penting penyebab konflik agraria, sementara solusi konflik itu sendiri sangat bergantung pula pada negara (Bachriad, 2001; Lucas, 1997; Ruwastuti, 1997; Fauzi, 1999). Maka tak mengherankan jika fenomena yang se-



Sumber: Survei Sosial Ekonomi Nasional BPS (2015)

Gambar 1. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin 2009–2015

benarnya ironi, tetapi telah menjadi pemandangan biasa terjadi di tanah air ini, yaitu konflik agraria.

Konflik agraria, dari segi dimensi struktural-vertikal, bukanlah perkara kelangkaan sumber daya tanah saja, melainkan perebutan sumber daya agraria berupa ekspansi besar-besaran oleh pemodal untuk menguasai sumber daya agraria yang sebelumnya dikuasai rakyat. Konflik juga kerap terjadi dalam konteks pemaksaan terhadap komoditas tertentu yang dimaksudkan untuk mendorong kebutuhan pasar, bukan disandarkan pada kebutuhan riil rakyat setempat. Posisi petani pun semakin melemah ketika mereka tidak memiliki kekuatan aliansi sehingga selalu kalah dan dikalahkan oleh kekuatan-kekuatan eksternal (Zunariyah, 2012).

Pada 2015, merujuk ke data yang dilansir oleh Serikat Petani Indonesia (SPI), jumlah konflik agraria yang terjadi di Indonesia mencapai 231 kasus dengan total luas lahan konflik seluas 770.342 ha. Data ini meningkat signifikan menjadi 60% dibandingkan tahun sebelumnya, yang mencapai 143 kasus. Setidaknya sudah ada 3 petani yang menjadi korban tewas, 194 petani menjadi korban kekerasan, 65 petani dikriminalisasi, dan lebih dari 2.700 keluarga petani terganggu dari lahan pertanian (Ikhwan, 2015). Peningkatan angka konflik terus terjadi, di antaranya, karena pembangunan infrastruktur, perluasan lahan, dan operasi perkebunan skala besar di Indonesia semakin meluas (KPA, 2015), yang tidak menghormati HAM serta menghormati hak-hak masyarakat setempat (termasuk kelompok masyarakat adat) atas tanah dan sumber daya alam. Yang tidak kalah penting, pendekatan represif oleh aparat keamanan atau pihak pengamanan perusahaan di lapangan juga sering memperparah keadaan konflik.

Senada dengan yang dikemukakan SPI, catatan data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) pun menunjukkan kemiripan informasi. Sepanjang 2015, terjadi konflik agraria yang sebanyak 252 kasus dengan luas lahan konflik 400.430 ha dan melibatkan 108.714 keluarga. Sumber konflik yang dicatat KPA menyatakan sektor perkebunan menempati urutan pertama dengan 127 konflik (50%), pembangunan infrastruktur 70 kasus (28%), kehutanan 24 kasus (9,60%), pertambangan 14 kasus (5,2%), lain-lain

9 kasus (4%), serta pertanian dan pesisir-kelautan 4 kasus (2%). Berdasarkan pada laporan data konflik agraria KPA di 35 provinsi, enam besar provinsi “penyumbang” konflik agraria pada 2015 adalah; (1) Riau sebanyak 36 konflik (14,4%); (2) Jawa Timur 34 konflik (13,6%); (3) Sumatera Selatan 23 konflik (9,2%); (4) Sulawesi Tenggara 16 konflik (6,4%); (5) Jawa Barat dan Sumatera Utara 15 konflik (sama-sama 6,0%); serta (6) Lampung 12 konflik (4,8%). Di luar data kuantitatif mengenai konflik agraria ini, ada hal yang terus berulang dalam setiap peristiwa konflik, yaitu perlawanan para petani. Di antaranya adalah perlawanan sehari-hari yang bersifat tersembunyi (Scott, 2000). Walaupun tidak dilakukan terorganisasi dengan aksi massa, perlawanan tersembunyi terjadi secara konsisten. Strategi ini dipilih karena dinilai lebih aman dibanding dengan gerakan aksi massa yang membutuhkan instrumen organisasi yang mudah terlihat oleh pihak penguasa. Maka, aksi-aksi yang muncul dengan cara ini lebih berkarakter resistensi individual dengan cara melakukan sabotase, menipu, mengumpat, dan sebagainya.

Namun, gerakan perlawanan kontemporer yang lebih terorganisasi pun tidak sedikit jumlahnya. Kita bisa melihat bagaimana aksi heroik perlawanan rakyat dalam konflik agraria di Kulon Progo, Urut Sewu, Rembang, dan daerah-daerah lainnya yang berani tampil secara terbuka melakukan perlawanan. Hal yang perlu digarisbawahi, walaupun melakukan upaya perlawanan, sering kali para petani menjadi pihak yang dikalahkan oleh kekuatan besar kolaborasi antara negara dan kapital. Para petani seperti tidak punya kedaulatan atas tanah-tanah mereka sendiri. Lembaga hukum formal pun bertransformasi menjadi *state apparatus* yang selalu siap mendukung para penguasa karena terkooptasi dengan kepentingan pemilik kapital.

Data yang telah dijelaskan di muka menggambarkan bagaimana ketimpangan dan tidak berdaulatnya rakyat kepada akses sumber kehidupan atas tanah. Inilah permasalahan mendasar yang perlu dijawab dengan segera. Sama sekali tidak ada demokrasi atas aktivitas ekonomi yang berhubungan dengan agraria. Padahal, UU PA Nomor 5 Tahun 1960 menghendaki tidak terciptanya monopoli usaha-usaha lapangan agraria,

tapi sekarang terjadi sebaliknya. Tanah hanya dikuasai segelintir pihak, yang parahnya malah didukung penuh secara formal melalui ragam regulasi oleh negara. Apa yang menjadi amanah Pasal 33 UUD 1945 jauh panggang dari api. Tidak ada istilah “dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat” dalam tata kelola agraria di Indonesia, yang ada hanya dari rakyat, oleh kapitalis, dan untuk kapitalis itu sendiri.

Konflik agraria dan ketimpangan sosial yang terjadi disebabkan oleh faktor kebijakan dan paradigma dalam tata kelola agraria kita yang sangat dipengaruhi oleh kapitalisme. Mengenai hal ini jelas ada yang jauh ditinggalkan dalam paradigma tata kelola agraria di Indonesia, yaitu demokrasi ekonomi. Berbicara soal konsepsi demokrasi ekonomi maka tidak bisa lepas dari pemikiran Moh. Hatta. Bagi sang *founding father*, untuk membangun perekonomian nasional, diperlukan doktrin demokrasi ekonomi karena tujuan dari ekonomi bangsa adalah kemakmuran rakyat, bukan kemakmuran individu seperti yang tecermin dalam realitas saat ini. Bagi Moh. Hatta (1985), kemakmuran ditujukan bagi semua orang, produksi dikerjakan bersama-sama di bawah pimpinan anggota-anggota masyarakat.

Begitu pula dalam konteks agraria di Indonesia, hendaknya sumber daya yang dimiliki Indonesia diarahkan untuk tujuan kemakmuran dan kesejahteraan bersama. Oleh sebab itu, tanah perlu diberi akses langsung kepada rakyat atau para petani sebagai anggota masyarakat. Sen (2000) pernah menekankan bahwa tanpa demokrasi ekonomi akan berdampak pada munculnya ketidakadilan. Sebagai adagium demokrasi, demokrasi politik dan demokrasi ekonomi adalah dua hal penting yang harus berjalan secara linier. Demokrasi politik tanpa demokrasi ekonomi hanya akan melahirkan apa yang disebut plutokrasi dan/atau oligarki, kekuasaan di tangan orang-orang kaya, segelintir orang yang berpatron dengan sekelompok elite partai politik (Idris, 2012). Seperti yang terjadi sekarang, Indonesia mulai merayakan demokrasi politik setelah rezim Orde Baru lengser, tetapi demokrasi politik yang minus demokrasi ekonomi belum bisa mengatasi permasalahan kemiskinan yang ada. Orientasi perubahan pascareformasi yang menjurus ke sistem

pasar juga tidak lebih hanya kembali memperkuat posisi kapitalisme di dalam struktur ekonomi Indonesia. Oleh karena itu, saat ini kiranya perlu kembali menciptakan momentum untuk menghadirkan kembali semangat demokrasi ekonomi tersebut dalam tata kelola agraria di Indonesia.

Untuk menghadirkan demokrasi ekonomi dalam tata kelola agraria, perlu kebijakan yang mendukungnya. Bicara mengenai kebijakan tidak bisa lepas dari peran ilmu administrasi publik. Dalam pergulatan wacana administrasi publik kontemporer sebenarnya banyak mengalami pergeseran ke paradigma yang lebih progresif dan berpihak kepada kaum yang lemah. Administrasi publik tidak lagi tersekat dalam cara pandang “selalu negara”. Terlebih, setelah Denhardt dan Denhardt (2007) menerbitkan karya monumentalnya, *New Public Service* (NPS), yang menjadi salah satu *grand theory* dalam perkembangan administrasi publik. Studi NPS menekankan soal kesejahteraan, keadilan sosial, dan partisipasi masyarakat. NPS berakar dari model komunitas dan masyarakat sipil yang akomodatif terhadap peran masyarakat dalam membangun tata pemerintahan yang demokratis. Dengan kata lain, partisipasi masyarakat adalah kunci.

Kemudian, jauh sebelum Duet Denhart membicarakan tentang NPS, Frederickson (1988) sudah mulai membicarakan tema penting tentang keadilan sosial. Membahas keadilan sosial tidak bisa dilepaskan dari demokrasi. Kedua konsep ini saling berkelindan. Seperti yang dijelaskan Reinhold Niebuhr (Frederickson, 1988) bahwa kemampuan manusia untuk berbuat adil membuat demokrasi mungkin, tetapi kecenderungan manusia untuk berbuat tidak adil membuat demokrasi perlu. Pada titik inilah penulis mencoba mengelaborasi argumen tentang pentingnya demokrasi ekonomi dalam perspektif NPS, yang membuka peluang publik untuk melaksanakan “pelayanan publiknya” sendiri.

Dengan semangat kemandirian publik yang mengilhami NPS, pembacaan penulis terhadap gagasan Denhardt dan Denhardt (2007) menunjukkan bahwa mereka begitu memerhatikan prinsip seperti keadilan, partisipasi publik, dan deliberasi. Dengan prinsip keadilan, seseorang dapat merasakan saat dirinya tereksplorasi atau

tidak. Kemudian, partisipasi publik merupakan proses pelibatan rakyat, dari proses perencanaan sampai implementasi sebuah kebijakan. Dengan deliberasi, masyarakat memperoleh pijakan umum bagi terbangunnya solidaritas dan komitmen bersama. Dalam cara pandang NPS ini, kelak sumber daya seperti pertanian, perkebunan, hutan, dan pertambangan ada kemungkinan dikelola langsung oleh masyarakat untuk kesejahteraan masyarakat.

PEMBAHASAN

1. MENAKAR DEMOKRASI EKONOMI

Dalam catatan sejarah, Indonesia selalu diwarnai dengan permasalahan agraria. Sejak masa feodal, kolonial, hingga era setelah kemerdekaan bahkan sampai sekarang, konflik atau sengketa agraria selalu hadir. Ketika konflik terjadi, rakyat selalu tampil melakukan resistensi dan melawan menuntut keadilan. Ketegangan sosial tersebut menciptakan gesekan antara pihak yang dieksploitasi dan yang mengeksploitasi. Selain perlawanan, hal yang lahir dari ketegangan gesekan tersebut adalah mimpi kedaulatan dan kemandirian ekonomi yang hendak diaktualisasi. Cita-cita pendiri bangsa tentang reforma agraria adalah satu tanda yang penting untuk mewujudkan mimpi itu. Terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria adalah momentum penting pasca-kemerdekaan karena memutus hubungan dengan hukum agraria kolonial. Salah satu poin dari undang-undang ini adalah menghindari praktik monopoli. Secara tidak langsung, regulasi ini menghendaki demokrasi ekonomi dalam pengelolaan agraria di Indonesia.

Dalam demokrasi ekonomi, rakyat diberi kesempatan untuk menciptakan kekayaan dengan mendapatkan akses yang adil dan setara terhadap sumber daya ekonomi. Makna sederhana dari demokrasi ekonomi adalah pengaturan sosial ekonomi yang dikendalikan secara demokratis. Institusi ekonomi dalam bentuk bisnis, keuangan, penelitian, dan pengembangan, sampai sektor pendidikan. Demokrasi ekonomi sama sekali tidak menolak pasar, tetapi tidak menekankan

pada maksimalisasi motif profit dalam pembuatan keputusan ekonomi (Luvienne, Stietely, & Hoyt, 2010).

Demokrasi ekonomi kembali menjadi hangat dibahas oleh para pakar sosial mulai 1970-an. Tetapi, secara nilai, demokrasi ekonomi sudah melekat dalam praktik gerakan koperasi modern pada abad ke-18 di Inggris, yang ditandai dengan lahirnya Koperasi Rochdale. Di Indonesia sendiri, Moh. Hatta sering menyinggung tentang pentingnya demokrasi ekonomi bagi kehidupan berbangsa di Indonesia. Ekonomi bagi Hatta tidak bisa dilepaskan dari aspek sosial. Prof. Sritua Arief (Swasono, 2002) menyebutkan, esensi pemikiran Bung Hatta terdiri atas dua aspek pokok, yaitu transformasi ekonomi dan transformasi sosial (*economic and social transformation*). Kedua aspek ini termaktub dalam pemikiran Bung Hatta, yang tak bisa dipisahkan satu sama lain sehingga keduanya membentuk suatu kesatuan yang utuh.

Namun, yang terjadi kini adalah sebaliknya: ekonomi tumbuh berdiri sendiri menanggalkan sendi-sendi sosialnya. Tidak ada lagi pertimbangan terkait dengan ekologi dan sosial. Perkebunan kelapa sawit yang telah merajalela demi permintaan pasar adalah contoh ironi yang bisa dipelajari. Pertumbuhan sektor kelapa sawit memang secara langsung berdampak pada pertumbuhan ekonomi yang sekarang dimanfaatkan oleh pemerintah guna mengundang investor untuk datang ke Indonesia. Namun, sayangnya karena kacamata yang digunakan hanyalah soal ekonomi dan angka, kehadiran perkebunan kelapa sawit secara besar-besaran mengancam eksistensi hutan di Indonesia.

Hal ini terjadi karena sering kali pertimbangan lahan perkebunan kelapa sawit dibangun di lahan hutan konversi. Kasus ini menunjukkan bagaimana ketika sumber daya tanah telah dikuasai secara eksklusif oleh perusahaan-perusahaan besar. Demi meraih keuntungan yang besar, mereka tidak peduli terhadap keberlanjutan keharmonisan alam. Dampak sosial terusnya rakyat dari tanah-tanah mereka demi berdirinya lahan sawit yang bisa menguntungkan sama sekali bukan menjadi perkara bagi perusahaan. Tentunya hal semacam ini bisa diminimalisasi,

bahkan dilawan, bila perekonomian dimiliki dan dikelola secara demokratis oleh anggota-anggota masyarakat yang memiliki kepentingan terhadap akses sumber daya ekonomi (lahan) tersebut.

Banyak model demokrasi ekonomi modern yang dijalankan oleh negara-negara di dunia, dari model demokrasi konservatif, demokrasi liberal, sampai demokrasi sosial. Namun, sebagai ciri khas yang melekat di dalam negara demokrasi Indonesia sebagaimana disebutkan oleh Moh. Hatta, demokrasi kita berdasarkan pada kedaulatan rakyat (Suroto, 2011). Dalam konteks ini, rakyatlah yang berkuasa, sementara pemerintah harus tunduk mengikuti hati nurani rakyat di dalam melaksanakan tugas-tugas pengurusan negara. Perbedaan fundamental yang kemudian ditegaskan kembali oleh Hatta adalah dasar demokrasi kita bukanlah pada semangat individualisme, melainkan pada semangat kebersamaan dalam artian kolektivitas.

Sebuah sistem perekonomian yang demokratis memiliki beberapa syarat, antara lain demokrasi politik harus berjalan, persamaan hak politik, hak untuk beraspirasi, berkedudukan yang sama di dalam hukum, dan seterusnya (Suroto, 2011). Dalam konteks ini, bangunan sistem politik pun harus selaras dengan sistem demokrasi ekonominya. Berarti, proses ekonomi yang berjalan dibangun dalam kerangka emansipasi rakyat, bukan pengejawantahan sentralisme seperti yang terjadi pada masa Orde Baru. Dengan kata lain, rakyatlah yang bicara sebagai subjek pembangunan.

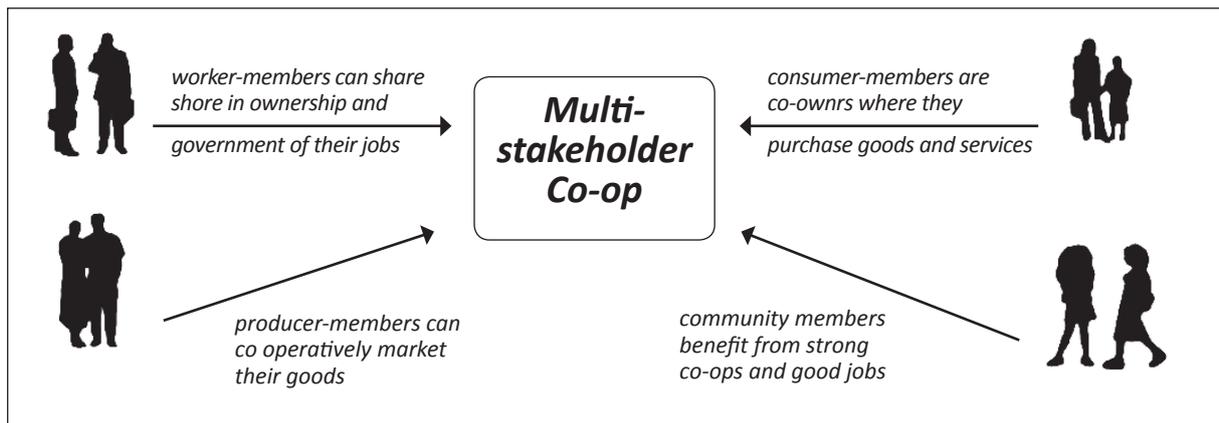
Dalam paradigma NPS, demokrasi ekonomi akhirnya menemui relevansinya. Salah satu akar gagasan Denhardt dan Denhardt (2007) adalah *model of community and civil society*. Komunitas dan masyarakat sipil dapat terbentuk dari berbagai macam hubungan sosial. Hubungan itu bisa berasal dari kelompok sukarela, kelompok ibadah, asosiasi kewargaan, kelompok tetangga, klub sukarela, kelompok sosial, klub hobi, olahraga, dan sebagainya. Hubungan-hubungan itu tanpa mereka sadari telah memediasi individu dengan masyarakat. Sampai titiknya, intensitas komunitas-komunitas itu berubah menjadi kelompok masyarakat sipil. Pada titik ini, *“in which people need to work out their personal interest*

in the context of community concerns” (Denhardt & Denhardt, 2007).

Di dalam kelompok masyarakat sipil, individu melakukan dialog deliberatif tentang berbagai masalah mereka. Dengan titik pijak ini, paradigma NPS memandang *citizens* atau rakyat perlu terlibat aktif dalam tata kelola pemerintahan, termasuk dalam urusan aktivitas sosial-ekonomi, dan pemerintah (*government*) tidak lagi dalam posisi sebagai penguasa yang hanya “memerintah”, tetapi justru harus memberdayakan rakyat, menciptakan kondisi agar rakyat mampu menunjukkan kapasitasnya sebagai subjek pembangunan. Menurut Denhardt dan Denhardt (2007), pemerintah mempunyai kewajiban menjamin hak-hak individu warganya melalui berbagai prosedur yang ada. Mereka mengatakan, *“The role of government is to make sure that the interplay of individual self-interest operates freely and fairly”* (Denhardt & Denhardt, 2007). Dalam hal ini, rakyat kemudian melibatkan diri dalam penentuan-penentuan kebijakan pemerintah. Semangat itu, meminjam istilah Mansbridge (1994), disebut sebagai *public spirit*. Hal ini perlu menjadi tekanan tersendiri karena saat ini realitas menunjukkan bahwa pemerintah bertindak selayaknya penguasa terhadap kepemilikan tanah. Kalau tidak dikuasai oleh negara yang direpresentasikan oleh rezim yang korup, tanah justru dikomersialkan kepada para pemilik kapital. Konsekuensinya adalah eksploitasi. Padahal, baik negara maupun individu tidaklah berhak mengeksploitasi rakyat.

2. MENGGAGAS DEMOKRASI EKONOMI

Sebenarnya masalah agraria dan pengelolaan sumber daya alam Indonesia pernah dirumuskan secara sederhana oleh elite pemerintahan nasional melalui Ketetapan MPR RI No. IX/MPRRI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yakni i) Ketimpangan penguasaan tanah dan sumber daya alam di tangan segelintir perusahaan, ii) konflik-konflik agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang meletus di sana-sini dan tidak ada penyelesaiannya; serta iii) kerusakan ekologis yang parah dan membuat layanan alam tidak lagi dapat dinikmati rakyat



Sumber: (BCCA, 2016)

Gambar 2. Relasi Koperasi *Multi-Stakeholders*

(Rachman, 2015). Namun, seperti yang diketahui saat ini, perumusan ini belum terlaksana secara optimal karena belum ada tindak lanjut yang serius dari pemerintah. Padahal, seperti yang dijelaskan sebelumnya, para pendiri bangsa sudah menancapkan jangkar berupa demokrasi ekonomi dalam sistem perekonomian Indonesia.

Prinsip demokrasi ekonomi adalah keterlibatan aktif dan emansipasi masyarakat dalam melaksanakan aktivitas ekonomi yang berlandaskan pada kesetaraan dan keadilan pada akses sumber daya ekonomi. Hak yang setara bukan berarti kebebasan sebagaimana yang dibangun oleh sistem pasar (kapitalisme). Hal ini terjadi karena kebebasan yang diagungkan oleh gagasan liberalisme seperti itu berdampak pada kompetisi yang saling mengalahkan untuk memiliki lebih banyak kepemilikan sumber daya ekonomi secara eksklusif. Itulah yang kini terjadi di Indonesia. Hanya mereka yang memiliki kapital besar yang mampu menguasai dan mendominasi kekayaan Indonesia. Minoritas yang memiliki kapital besar mempunyai *privilege* (hak istimewa) dalam dominasi perekonomian dibandingkan orang-orang yang hanya mengandalkan gaji seperti para buruh. Padahal, sumber nilai dan kekayaan yang diciptakan untuk pembangunan Indonesia tidak lepas dari hasil keringat para buruh. Akan tetapi, para buruh justru tidak mendapatkan dampak serta manfaat pertumbuhan ekonomi tersebut. Secara jumlah, dari segi kekayaan, 10% orang terkaya di Indonesia menguasai sekitar 77% kekayaan di negeri ini. Lebih kontras lagi, 1% orang terkaya tersebut menguasai 50,3% kekayaan bangsa ini. Sisa kekayaan yang 50% lagi diperebutkan oleh 99% penduduk atau 247,5 juta jiwa (Gianie, 2015).

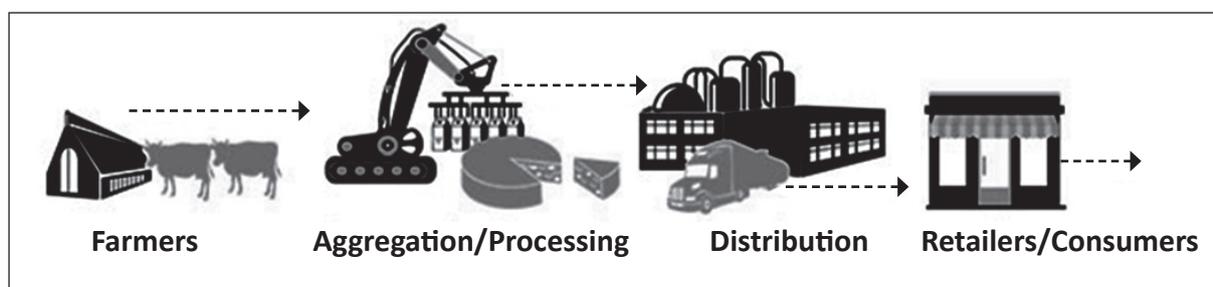
Agenda mewujudkan cita-cita demokrasi ekonomi memang tidak mudah, tetapi bukan berarti tidak ada peluang sama sekali. Hal ini mengingat demokrasi ekonomi adalah imajinasi yang perlu diperjuangkan untuk tata kelola Indonesia yang lebih baik. Perjuangan itu harus terus-menerus diupayakan, dibangun secara bertahap dan konsisten tanpa henti. Demokrasi ekonomi bukan untuk dijadikan materi politisasi saat kampanye atau jargon-jargon para elite karena demokrasi ekonomi adalah praktik keseharian tentang kesetaraan yang langsung menjadi basis pada struktur relasi kehidupan masyarakat. Hal ini bukan tanpa alasan karena, bagaimanapun, kebebasan bersuara kelak menjadi tidak bermakna ketika pada waktu yang bersamaan orang-orang yang sedang menggunakan hak demokrasi politik perutnya kosong kelaparan. Oleh karena itu, mencari titik keseimbangan antara demokrasi politik dan demokrasi ekonomi menjadi agenda yang mendesak untuk dilaksanakan. Kebijakan-kebijakan yang pro terhadap demokrasi ekonomi perlu digagas kembali. Pada kesempatan ini, penulis berupaya melakukan elaborasi dan tinjauan kritis atas pentingnya gagasan demokrasi ekonomi dan potensinya untuk memperkuat demokrasi di Indonesia.

Salah satu sarana untuk mencapai demokrasi ekonomi adalah melalui kepemilikan koperasi dengan semua anggota masyarakat yang berpartisipasi. Dalam hal ini, memperluas struktur kepemilikan dapat membangun kembali penataan kepentingan yang membantu mendamaikan konflik antara kapitalis dan petani yang terkena dampak proletarianisasi. Kepemilikan bersama tersebut

bisa menjadi ikhtiar dalam membantu menggali akar kekayaan komunitas (rakyat) dan menjaga sumber daya dari kebocoran karena kepentingan-kepentingan segelintir pihak. Hal ini perlu dipahami sebagai upaya menjawab permasalahan agraria karena dampak komodifikasi kapitalisme dan kepemilikan eksklusif individu-individu atas tanah. Terlebih, dengan corak jaringan kapitalisme kontemporer yang semakin canggih dengan jaringan global, mau tidak mau, agar hubungan antara rakyat dan tanah airnya tidak terputus, mengusung koperasi sebagai alternatif tatanan agraria di Indonesia perlu segera dilaksanakan. Demokrasi ekonomi dalam konteks agraria salah satunya bisa diejawantahkan dalam bentuk koperasi *multi-stakeholders*. Istilah ini berlaku untuk koperasi yang anggotanya mewakili lebih dari satu kelompok kepemilikan, seperti pekerja, konsumen, dan produsen. Secara praktik, model “*hybrid*” ini telah aktif dan banyak dipraktikkan dalam gerakan koperasi di beberapa belahan dunia. Model ini merupakan perkembangan dari praktik dan pengetahuan koperasi yang perlu diuji coba sebagai perjuangan dalam menemukan alternatif tentang “dunia yang lain” selain kapitalisme. Implikasi dari model koperasi ini tentu dengan lebih dari satu kelompok kepemilikan diperlukan komitmen yang lebih tinggi, koordinasi dan manajemen yang lebih ekstra. Namun, penekanan penting dari koperasi ini adalah memberikan kemungkinan kepada kita untuk membangun usaha yang memperhitungkan kebutuhan riil anggota (rakyat) yang berbeda-beda latar belakang. Dengan beragam kelompok anggota, menjadi daya dukung koperasi untuk mampu berani menggunakan pendekatan yang berbeda, beragam, serta sesuai dengan ide-ide dan aspirasi para anggota.

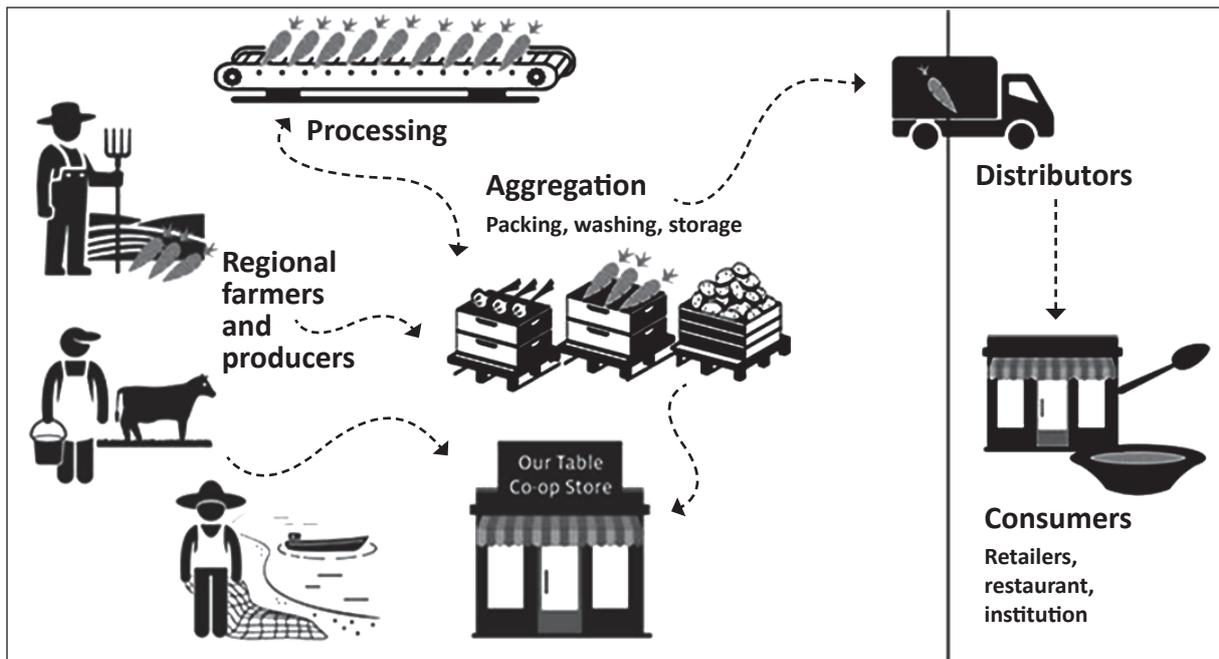
Ihtwal penting dari gagasan membangun koperasi *multi-stakeholders* adalah ikhtiar untuk memutus rantai sirkulasi kapitalisme yang, dalam konteks agraria, menurut Rachman (2015), mendorong pemutusan hubungan tanah dengan bentuk pemaksaan penghentian akses rakyat atas tanah dan kekayaan alam tertentu, lalu tanah dan sumber daya alam tersebut masuk modal perusahaan-perusahaan kapitalistik. Akhirnya banyak petani yang menjadi korban, termasuk koperasi yang malah masuk arus lingkaran sirkulasi kapitalisme. Hal ini terjadi karena, dalam industri pangan, petani hanya diperas untuk menghasilkan “bahan mentah”, sedangkan proses selanjutnya adalah lahan khusus bagi perusahaan-perusahaan besar yang beraksi. Kita sebagai konsumen hanya mengetahui barang siap konsumsi tersebut dalam bentuk nominal harga yang tersaji di etalase-etalase swalayan. Rantai panjang “produksi-distribusi-konsumsi” ini tidak menempatkan rakyat yang berhak mengelola tanah dan para petani pada tempat yang selayaknya. Dengan kata lain, tidak ada emansipasi dalam corak produksi industri.

Dalam kasus ini, koperasi *multi-stakeholders* menjadi peluang yang perlu diperbesar kemungkinannya untuk membangun ekonomi yang lebih emansipatif. Koperasi model ini dikelola oleh perwakilan dari beberapa kelompok *stakeholder*, dari para petani yang menjadi produsen, pekerja, distributor, para sukarelawan, *community supporters*, sampai konsumen dengan berbasiskan solidaritas. Model ini membuka ruang partisipasi dialog bagi para anggota untuk membicarakan agenda-agenda bersama, tema-tema seperti pemilihan pengurus dan badan pengawas yang representatif, pengangkatan manajemen, serta *sharing* hasil usaha yang adil di antara kelompok



Sumber: Hansen dan Pleasant (2015)

Gambar 3. Rantai Industri Pangan



Sumber: Hansen dan Pleasant (2015)

Gambar 4. Rantai Pangan dengan Koperasi *Multi-Stakeholders*

berbeda yang juga mewakili kebutuhan yang berbeda pula. Rantai-rantai yang sebelumnya terpisah satu sama lain, yang sering membuat para konsumen tidak pernah mengenal para petaninya, dalam gagasan koperasi *multi-stakeholders* ini bisa dijembatani (Faedlulloh, 2015).

Dengan landasan *multi-stakeholders*, secara implisit kerangka dari model koperasi ini mencukupi untuk dimaknai sebagai kepentingan publik. Denhardt dan Denhardt (2007) menegaskan bahwa kepentingan publik merupakan hasil dialog dan proses berbagi nilai kepentingan individu. Proses berbagi dan dialog ini bertujuan memahami keinginan publik. Sementara bagi pemerintah, kepentingan publik tiada lain merupakan standar etis bagi penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini menegaskan bahwa pemerintah tidak bisa menolak gagasan koperasi *multi-stakeholders* sebagai wujud dari demokrasi ekonomi dalam tata kelola agraria di Indonesia. Jadi, tidak ada alasan bagi pemerintah untuk terus berdiam diri di hadapan konflik-konflik agraria yang terjadi di tanah air.

PENUTUP

Dari eksplanasi di muka, bisa ditarik beberapa benang merah. Sejatinnya, semua rakyat berhak

mendapatkan akses yang setara dan tidak saling mengeksploitasi dalam memanfaatkan sumber daya agraria. Dalam konteks ini, pemerintah wajib mengambil peran untuk menciptakan kebijakan agraria sesuai dengan tujuan saat negeri ini dulu berdiri, yakni kesejahteraan rakyat. Salah satu ikhtiar untuk menjawab permasalahan yang terus menyelimuti kasus agraria di Indonesia adalah kembali membangun demokrasi ekonomi. Dengan demokrasi ekonomi, agenda reforma agraria bisa kembali menemukan maknanya yang lebih substantif.

Realisasi dari demokrasi ekonomi dalam ranah agraria bisa diimplementasikan melalui koperasi *multi-stakeholders*. Koperasi *multi-stakeholders* memberi peluang untuk membangun ekonomi yang lebih emansipatif. Dari perspektif rakyat sendiri, gagasan koperasi *multi-stakeholders* bisa dijadikan perjuangan baru untuk melakukan transformasi dari solidaritas sosial menjadi solidaritas ekonomi. Dalam konteks ini, pemerintah bisa mengambil peran turun tangan dalam menciptakan kondisi dan iklim yang kondusif bagi masyarakat untuk bisa bekerja sama dalam wadah koperasi.

Kerja sama antarkoperasi merupakan prinsip koperasi yang tidak bisa ditinggalkan dalam praktik berkoperasi yang berlandaskan pada jati

diri. Maka, gagasan setiap berdirinya koperasi *multi-stakeholders* ini pun tiada lain ditujukan untuk menyinergikan kekuatan ekonomi antara koperasi-koperasi baik lokal, lintas regional, nasional, bahkan internasional.

PUSTAKA ACUAN

- Bachriadi, D. (2001). *Situasi perkebunan di Indonesia kontemporer dalam prinsip-prinsip reforma agraria: Jalan penghidupan dan kemakmuran Rakyat*. Yogyakarta: Lepera Pustaka Utama.
- Dahuri, R. (2016). Transformasi Struktur Ekonomi. Diakses 1 Juni 2016 dari <http://www.koran-sindo.com/news.php?r=1&n=2&date=2016-02-16>.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2007). *New Public Service* (Expanded Edition). London: ME Sharpe.
- Faedlulloh, D. (2015). Koperasi sebagai alternatif tata kelola agraria. Diakses 5 Maret 2016 dari <http://indoprogress.com/2015/06/koperasi-sebagai-alternatif-tata-kelola-agraria/>.
- Fauzi, N. (2000). *Otonomi daerah dan sengketa tanah: Pergeseran politik di bawah problem agraria*. Yogyakarta: Pustaka Utama.
- Frederickson, G. (Ed.). (1974). A symposium on social equity and public administration. *Public Administration Review* 34 (1).
- Frederickson, G. (1988). *Administrasi negara baru*. Jakarta: LP3ES.
- Gianie. (2015, 16 Desember). Sumber dan solusi ketimpangan sosial. *Kompas*.
- Hatta, M. (1985). *Membangun ekonomi Indonesia*. Jakarta: Inti Idayu Press.
- Hansen, M., & Pleasant, L. (2015, 18 Februari). Local food with a big twist: Oregon super-cooperative takes aim at the corporate food system. *Yes! Magazine*. Diakses 23 Mei 2016 dari <http://www.yesmagazine.org/new-economy/local-food-with-big-twist-our-table-sherwood>.
- Idris, A. (2012). *Penguatan ekonomi kerakyatan berdasarkan demokrasi ekonomi*. Makalah disampaikan dalam Diskusi Ilmiah MPR RI dan Universitas Almuslim, 2012.
- Ikhwan, M. (2015). Catatan akhir tahun pertanian Indonesia 2015: Kedaulatan pangan dan reforma agraria telah dibajak oleh kekuatan pasar. Diakses 6 Maret 2016 dari <http://www.spi.or.id/catatan-akhir-tahun-pertanian-indonesia-2015-kedaulatan-pangan-dan-reforma-agraria-telah-dibajak-oleh-kekuatan-pasar/>.
- KPA. (2015). *Catatan akhir tahun 2015 konsorsium pembaruan agraria, "Reforma Agraria dan penyelesaian konflik agraria disandera birokrasi"*. Jakarta: KPA.
- Lucas, A. (1997). Land disputes, the bureaucracy, and local resistance in Indonesia. Dalam Schiller, J dan Barbara Martin Schiller (ed.), *Imaging Indonesia: Cultural politics and political culture*. Ohio: Centre For International Studies.
- Luviene, N., Stietely, A., & Hoyt, L. (2010). *Sustainable economic democracy: Worker cooperatives for the 21st Century*. Cambridge: MitColab Community Innovator Lab.
- Mansbridge, J. (Ed.). (1994). Public spirit in political systems. Dalam Aaron, Henry J., Mann, T., & Taylor, T. (Eds.), *Values and public policy*, pp. 146-72. Washington, DC: Brooking Institution.
- Nugroho, T. (2010). Mubyarto dan ilmu ekonomi yang membumi. Dalam Endriatmo Soetarto (Ed.), *Pemikiran agraria bulaksumur: Telaah awal atas pemikiran Sartono Kartodirdjo, Masri Singarimbun, dan Mubyarto*. Yogyakarta: STPN Press-Sajogyo Institute.
- Rachman, N. F. (2015). Memahami reorganisasi ruang melalui perspektif politik agraria. *Jurnal Bhumi* 1(1).
- Ruwiastuti. (1997). *Penghancuran hak masyarakat atas tanah: Sistem penguasaan tanah masyarakat adat dan hukum agraria*. Bandung: KPA.
- Sen, A. (2000). *Demokrasi bisa memberantas kemiskinan*. Bandung: Penerbit Mizan.
- Scott, J. C. (2000). *Senjatanya orang-orang yang kalah* (penerjemah Sayogyo et al.). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Supriyati, Saptana, & Supriyatna. (2003). Hubungan penguasaan lahan dan pendapatan rumah tangga di pedesaan (Kasus di Provinsi Jawa Tengah, Sumatera Barat, dan Kalimantan Barat). *SOCA (Socio-Economic of Agriculture and Agribusiness)* 3(2), 2 Juli 2003.
- Suroto, (2011). Mewujudkan koperasi yang ideal menuju demokrasi ekonomi kerakyatan. Diakses 5 Maret 2016 dari <http://www.suroto.net/2011/05/mewujudkan-koperasi-yang-ideal-menuju.html>.
- Swasono, S. (2002). *Bung Hatta bapak kedaulatan rakyat*. Jakarta: Yayasan Hatta Jakarta.
- Zunariyah, S. (2012). Dilema ekspansi perkebunan kelapa sawit di Indonesia: Sebuah tinjauan sosiologi kritis. Diakses 6 Maret 2016 dari <https://eprints.uns.ac.id/13213/>.

Internet

- BCCA. (2016). *Multi-stakeholder co-ops: What is a multi-stakeholder co-op?* Diakses pada 6 Maret 2016, dari <http://bccacoop.com/>: <http://bccacoop.com/momentum/info-centre/multi-stakeholder-co-ops>.
- BPS. (2015, November 17). *Upah nominal dan riil buruh tani di Indonesia (Rupiah), 2014-2015 (2012=100)*. Diakses pada 5 Maret 2016, dari www.bps.go.id: <http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1465>

Pemerintah Provinsi Jawa Timur. (2015, Desember 29). *Catatan akhir tahun SPI, tahun 2015 konflik agraria meningkat*. Diakses pada 5 Maret 2016, dari <http://jatimprov.go.id/>: <http://jatimprov.go.id/read/berita-pengumuman/catatan-akhir-tahun-spi-tahun-2015-konflik-agraria-meningkat>.

PENGUATAN DEMOKRASI DI TANAH PAPUA DI ERA *NIEUW GUINEA RAAD* (NGR) 1961 DAN MAJELIS RAKYAT PAPUA (MRP) 2005

Bernarda Meteray

Universitas Cenderawasih

E-mail: bercimeterai@yahoo.co.id

Diterima: 23-2-2106

Diperbaiki: 1-4-2016

Disetujui: 17-6-2016

ABSTRACT

One of the attempts to prevent Indonesia from disintegration is to avoid any inappropriate policy regarding the development. In the history of Papua, the process of the formation of the Nieuw Guinea Raad (NGR), 1961 and the Majelis Rakyat Papua (MRP), the Papuan People Council, 2005, have significant meaning in the history of the unification of Papua to Indonesia. These two institutions have given a deeply significant meaning in the involvement of Papuans in an institution. Various approaches to improve the well-being of the Papuans have been implemented officially since 1969. Papua is, however, still considered the poorest region and is very often in conflicts. It was found that there has been something wrong with the development in Papua. Acemoglu and Robinson (2014) states that gaps between rich countries and poor ones are not merely due to cultural, geographical, and climatic factors, but they have been caused by political and economic institutions in the country itself as well. It has been these institutions having caused the country to come near the edge of failure. This paper is trying to show whether or not formation of the NGR and MRP had and have been suitable solutions to solve development problems and conflicts in Papua.

Keywords: *The history of Papua, Papua autonomy, Majelis Rakyat Papua (MRP), the Nieuw Guinea Raad (NGR), the strengthening of Democracy, Melanesia*

ABSTRAK

Salah satu upaya menghindarkan bangsa Indonesia dari disintegrasi adalah menghindari kekeliruan dalam setiap pembuatan kebijakan pembangunan. Proses pembentukan NGR (1961) dan MRP (2005) mempunyai arti penting dalam sejarah perjalanan Papua menjadi bagian dari negara-bangsa Indonesia. Kehadiran dua lembaga pada periode, latar belakang, dan tujuan yang berbeda, memberikan makna yang dalam bagi keterlibatan orang Papua yang juga berada dalam sebuah institusi. Keterlibatan para elite dalam dua institusi ini sangat memengaruhi proses dan hasilnya. Sementara selama ini, tidak hanya penerapan berbagai pendekatan, sejak 1969 hingga dewasa ini, untuk menyelesaikan berbagai masalah pembangunan di Papua yang masih menjadi “masalah”, tetapi Papua juga masih menjadi provinsi termiskin dan daerah konflik. Mungkin ada yang salah dalam membangun Papua. Maka, Daron Acemoglu dan James A. Robinson dalam kajiannya yang berjudul “Mengapa Negara Gagal” (2014) menegaskan bahwa ternyata terjadinya gap antara negara miskin dan kaya bukan semata-mata oleh faktor budaya, geografis, dan iklim negara tersebut, melainkan terdapat pada lembaga institusi politik dan ekonomi negara itu sendiri. Lembaga inilah yang akan membawa negara di ambang kegagalan. Oleh karena itu, kehadiran NGR dan MRP di Papua apakah menjadi solusi atau masalah bagi Papua?

Kata kunci: Sejarah Papua, otonomi khusus Papua, Nieuw Guinea Raad (NGR), Majelis Rakyat Papua (MRP), Melanesia, penguatan demokrasi

PENDAHULUAN

Bangsa Indonesia tidak hanya kaya sumber daya alam, tetapi juga memiliki masyarakat yang sangat beragam. Presiden pertama Indonesia, Soekarno, pada akhir perjuangan merebut kemerdekaan menyatakan bahwa “gagasan Indonesia, dengan segala keragamannya, belum mendapat “rumah yang nyaman” dalam negara Indonesia yang dibangun (Elson, 2008, 222). Pernyataan Soekarno ini memperlihatkan bahwa masyarakat Indonesia yang sangat beragam akan sangat rawan konflik apabila tidak dikelola dengan baik. Pernyataan Soekarno ini telah terbukti hingga dewasa ini. Kesadaran “menjadi Indonesia” di antara masyarakat Indonesia, baik pusat maupun daerah, “masih bermasalah” dan “belum menjadi bagian yang penting” dalam hidup bernegara.

Apabila permasalahan membangsa, seperti konflik antarpantai, tawuran antarpelajar dan kampung, intoleransi dalam beragama, ancaman teroris, serta masih adanya gerakan pemisahan diri dari Indonesia, tidak ditangani dengan baik, hal itu akan bermuara pada disintegrasi bangsa. Salah satu upaya menghindari bangsa Indonesia dari disintegrasi adalah menghindari kekeliruan dalam setiap pembuatan dan pengambilan kebijakan pembangunan oleh berbagai institusi, baik pemerintah maupun swasta.

Dalam perjalanan sejarah Papua, proses pembentukan institusi, seperti *Nieuw Guinea Raad* (NGR) pada 1961 dan kemudian Majelis Rakyat Papua (MRP) pada 2005, mempunyai arti penting. Kehadiran dua lembaga pada periode, latar belakang, dan tujuan yang berbeda memberikan makna yang penting bagi keterlibatan orang Papua dalam sebuah institusi. NGR mempunyai wewenang, antara lain, dalam hak petisi atau mengajukan permohonan, hak interpelasi atau meminta keterangan serta hak menyampaikan nasihat dalam hal undang-undang dan peraturan pemerintah. Sementara itu, MRP bertugas, antara lain, memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon gubernur dan wakil gubernur yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP serta terhadap rancan-

gan peraturan daerah khusus (Raperdasus) yang diajukan DPRP bersama-sama dengan gubernur.

Melalui dua institusi ini, masyarakat Papua sudah, sedang, dan akan melibatkan diri secara langsung dalam membangun daerahnya. Keterlibatan dalam dua institusi ini tidak hanya mendorong untuk terlibat dalam pembangunan kehidupan masyarakat Papua pada masa lalu dan kini. Akan tetapi, juga memperlihatkan bagaimana masyarakat Papua harus berpikir serta bertindak mengakomodasi berbagai kepentingan yang majemuk agar mampu hidup bersama secara berdampingan, aman, dan sejahtera dengan warga non-Papua lain di tanah Papua.

Pembentukan NGR diawali ketika setelah Konferensi Meja Bundar (KMB) 1949, pemerintah Belanda mulai mempercepat pembangunan di Papua pada 1950-an dengan berjanji memberikan *self determination* kepada rakyat Papua (lihat Penerangan Kementerian Dalam Negeri, 1961; dan Lijphart, 1958). Kebijakan ini menuntut percepatan pembangunan (*crash program*) di berbagai bidang, seperti politik, ekonomi, dan sosial budaya. Untuk mempercepat kesadaran politik orang Papua pada masa itu, segera dibentuk NGR. Pembentukan NGR ini merupakan suatu kebijakan yang sangat penting untuk menghadapi kondisi di Papua yang serba terbatas, khususnya menyangkut sumber daya manusianya (SDM). Namun, pemerintah Belanda menyadari bahwa untuk membentuk pemerintahan sendiri di Papua diperlukan adanya suatu institusi, yaitu NGR.

Adapun pembentukan MRP sudah diamanatkan sejak dikeluarkan Undang-Undang Otonomi Khusus Nomor 21 Tahun 2001. Pembentukan MRP baru diresmikan pada 2005. Menurut Al Rahab (2010), tujuan pembentukan MRP didasarkan pada pengalaman sejarah, politik, dan posisi orang Papua dalam berhubungan dengan birokrasi Indonesia selama 40 tahun. Dikatakan bahwa pentingnya MRP ini sangat berkaitan dengan adanya UU Otsus, yakni orang Papua selama ini telah menjadi korban atau hanya diperlakukan sebagai penonton selama integrasi dengan Indonesia. Tujuan pembentukan MRP adalah meningkatkan kesejahteraan orang Papua melalui peningkatan keterlibatan orang Papua

dalam berbagai institusi, termasuk politik dan ekonomi.

Pembentukan MRP dalam kenyataannya dinilai sangat lamban sejak diberlakukan UU Otsus 2001, tetapi di pihak lain dikatakan pula sangat cepat, bahkan dipaksakan. Kondisi ini akhirnya menimbulkan pro dan kontra di antara rakyat Papua. Berbagai laporan media massa menyatakan bahwa bukan hanya sosialisasi MRP yang belum dilakukan dengan baik, melainkan keberadaannya pun masih sering diragukan. Bahkan, ada kecurigaan dari pemerintah pusat terhadap MRP. Menurut Hikayabi (dalam Keagop, 2010, xi), sejak awal, banyak pihak di pemerintahan ataupun sebagian masyarakat Indonesia yang nasionalis menolak pembentukan MRP di Papua. MRP dinilai sebagai lembaga *superbody* yang akan mempercepat kemerdekaan Papua. Ketakutan dan kekhawatiran ini tampak dari beberapa hal, di antaranya: (1) pemerintah pusat terlambat menerbitkan PP tentang MRP selama 3 tahun 10 bulan; (2) proses pemilihan sebagian anggota MRP dinilai tergesa-gesa dan tidak demokratis; (3) beberapa keputusan dan rekomendasi terkait dengan perlindungan orang asli Papua yang dikeluarkan MRP selama lima tahun (2005–2010) tidak secara sungguh-sungguh ditindaklanjuti oleh pemerintah pusat dan daerah.

Perbedaan dalam melihat MRP ini sebenarnya tidak akan terjadi apabila pemerintah, baik pusat maupun daerah, memahami peran otonomi khusus di Papua. Menurut Simon P. Morin, MRP adalah roh dari otonomi khusus Papua (Al Rahab, 2010, 198). Dengan demikian, untuk memahami kinerja MRP, perlu dikaitkan dengan implementasi Otsus karena, dengan melaksanakan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dengan benar, utuh, bertanggung jawab, dan konsekuen akan memperkokoh NKRI (Sumule dalam Malak, 2013, 158). Oleh sebab itu, maju-mundurnya MRP bukan bergantung pada MRP sendiri, melainkan sangat bergantung pada sokongan segenap elemen masyarakat Papua serta dukungan pemerintah Papua dan pusat (Al Rahab, 2010, 198). Pernyataan Sumule ini mengindikasikan bahwa Otsus, termasuk MRP, bukanlah sesuatu yang perlu diragukan kehadirannya.

Menurut Malak (2013, 159), sebenarnya Otsus yang diberikan pemerintah hanyalah satu bagian dari upaya untuk menyelesaikan persoalan yang ada di Papua. Meskipun Otsus adalah produk hukum yang berfungsi sebagai payung kebijakan, keberadaannya bukan satu-satunya cara dan alat untuk menyelesaikan persoalan di Papua. Malak (2013, 156) juga menandakan bahwa “ada sesuatu yang ironis ketika Otsus, sebagai sesuatu telah diperjuangkan dan sangat diharapkan mampu menyelesaikan masalah masyarakat Papua, justru tidak kunjung membuahkan hasil karena lemahnya proses implementasi”. Hal yang sama dinyatakan oleh Ayorbaba (2011, 130–131), dengan didasarkan pada temuan LIPI, bahwa pelaksanaan Otsus pada 2001–2004 tidak membawa banyak perubahan yang signifikan bagi masyarakat Papua. Bahkan, berdasarkan pada Musyawarah MRP dan Masyarakat Asli Papua 9–10 Juni 2001 di Jayapura, pelaksanaan Otsus selama sembilan tahun telah gagal.

Berbagai pihak berharap Otsus akan membawa perubahan bagi masyarakat Papua dan dapat mencapai kesejahteraan. Akan tetapi, hasil evaluasi yang dibahas di atas memperlihatkan bahwa Otsus belum menyejahterakan masyarakat Papua. Oleh karena itu, kegagalan Otsus yang selama ini sering diperdebatkan perlu dikaitkan dengan kurang diberdayakannya MRP. Kunci keberhasilan Otsus terletak pada peran MRP.

Namun, MRP, sebagai institusi yang diharapkan dapat melindungi hak-hak orang asli Papua, belum mendapat kepercayaan dari berbagai pihak sehingga upaya pemerintah untuk dapat mengimplementasikan Otsus di tanah Papua menjadi masalah. Oleh karena itu, apabila kehadiran NGR pada masa lalu dan MRP di Papua pada masa kini untuk melibatkan orang Papua dalam pemerintahan menjadi masalah. Pertanyaan mendasar dalam tulisan ini adalah apakah keberadaan orang Papua, baik NGR maupun MRP, merupakan solusi atau malah menjadi masalah di Papua?

ANTARA HARAPAN DAN KENYATAAN

Berbagai pendekatan untuk menyejahterakan rakyat Papua telah diimplementasikan secara

resmi sejak Papua menjadi bagian dari NKRI pada 1969. Pemerintah telah menggunakan pendekatan kesejahteraan sejak awal integrasi 1963–1984 dalam bentuk intensitas yang berbeda. Pascareformasi, secara khusus, Undang-Undang Otonomi Khusus Nomor 21 Tahun 2001 secara tegas memberi mandat kepada pemerintah dan masyarakat sipil untuk mencurahkan perhatian khusus dalam menangani penduduk asli Papua demi meningkatkan kesejahteraan mereka.

Dalam pidato Gubernur Provinsi Papua pada 18 Januari 2002 melalui radio dan televisi untuk menyambut pemberlakuan Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, J. P. Solossa (Sumule, 2003, 591–593) mengatakan bahwa:

Salah satu keberhasilan kita bersama pada 2001 adalah bahwa kita berhasil memperjuangkan dan memperoleh status otonomi khusus bagi provinsi yang kita cintai ini. Pada 29 Oktober 2001, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia telah menyetujui Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Rancangan tersebut telah diundang-undangkan oleh pemerintah menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 mengenai Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua telah berlaku secara efektif mulai 1 Januari 2001. Hal ini merupakan langkah yang sangat penting dan bersejarah bagi kita semua. Undang-undang kita ini mengandung banyak hal yang selama ini mungkin hanya ada dalam angan-angan. Kita sekarang sudah memiliki dasar hukum yang kuat untuk mempercepat kegiatan-kegiatan pembangunan yang selama ini terhambat. Kita sekarang bisa membuat terobosan-terobosan baru dengan inisiatif dan prakarsa kita sendiri sehingga mutu sumber daya manusia kita, yang selama ini tertinggal, bisa kita tingkatkan. Hak-hak kita sebagai orang Papua, yang selama ini kurang memperoleh pengakuan dan perlindungan, kini dapat kita wujudkan secara damai dan bermartabat di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Isi undang-undang kita ini harus ditaati dan dilaksanakan oleh siapa saja yang terikat untuk melaksanakannya di dalam wilayah hukum Indonesia.

Harapan pemerintah seperti yang digambarkan Solossa di atas agar Otsus dapat menyejahterakan rakyat Papua ternyata belum tercapai. Menurut Syamsudin Haris (2014, 214–215),

kebijakan Otsus bagi Papua dapat dikatakan sebagai langkah maju yang bersifat terobosan di antara dua pilihan ekstrem, yakni kehendak merdeka yang diperjuangkan oleh Organisasi Papua Merdeka (OPM) dan keinginan pemerintah pusat agar Papua tetap menjadi bagian dari NKRI. Dengan kata lain, pilihan Otsus adalah “jalan tengah” yang diharapkan dapat menjadikan Papua sebagai tanah damai dan rakyatnya hidup sejahtera dalam pangkuan Ibu Pertiwi.

Lebih lanjut, Syamsudin Haris (2014, 213–214) menyatakan bahwa yang menikmati Otsus adalah gubernur, para bupati serta pejabat dan birokrasi di daerah, sedangkan yang tidak menikmati adalah rakyat dan tokoh Papua di luar pemerintahan. Pendapat Syamsudin Harris ini sejalan dengan Hasil Evaluasi Lima Tahun Pelaksanaan Otonomi Khusus Papua Tahun 2002–2006 (Bappeda Provinsi Papua, 2010, 183) yang memperlihatkan bahwa pemerintah daerah telah mengalokasikan dana Otsus untuk pelayanan publik, tetapi pemerintah daerah membelanjakan dana itu tidak transparan. Bahkan, publik di Papua, khususnya masyarakat asli Papua, melihat dana itu tidak beres dalam perencanaan dan pengelolaannya. Penduduk asli Papua relatif terlupakan sehingga tertinggal dalam pembangunan, baik pendidikan maupun kesehatan. Kondisi ini terungkap ketika rapat dengar pendapat MRP Papua dan MRP Papua Barat dalam rangka evaluasi otonomi khusus Papua dan Papua Barat yang berlangsung selama tiga hari, yakni 25–27 Juli 2013, di Jayapura.

Dengan demikian, tidaklah mengherankan apabila Syamsudin Haris menyatakan, setelah berlangsung lebih dari sepuluh tahun di Provinsi Papua dan hampir lima tahun di Papua Barat, sulit dimungkiri bahwa kebijakan Otsus dalam implementasinya cenderung berlangsung setengah hati. Salah satu faktor penyebabnya, menurut Syamsudin Haris, adalah penundaan tarik-ulur pembentukan Majelis Rakyat Papua akibat kuatnya intervensi pusat. Padahal, sudah diatur dalam UU No. 21 Tahun 2001 serta pemberlakuan “litsus” bagi tokoh-tokoh yang tidak disukai pemerintah. Peraturan Pemerintah tentang Pembentukan MRP baru diterbitkan pada akhir 2004. Terakhir, pemerintah bahkan membentuk

dua lembaga MRP, masing-masing di Papua dan Papua Barat atau Irian Jaya Barat.

Proses pembentukan Irian Jaya Barat, yang menjadi masalah karena dianggap tidak punya dasar hukum, kembali menyebabkan ketidakpercayaan masyarakat Papua terhadap kebijakan pemerintah pusat. Mendagri Ma'ruf, setelah melantik MRP pada 31 Oktober 2005, kembali menerbitkan Surat Keputusan Nomor 120.82-1009/2005 tentang pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur Irian Jaya Barat pada 28 November 2005. SK tersebut diterima Ketua KPUD IJB, Regina Sauyai, di Jakarta. Kemudian, dikirim ke Manokwari dan diterima Ketua DPRD IJB Demianus Jimmy Ijie.

Pada 16 November 2005, dalam jumpa pers di ruang sidang sementara MRP di Hotel Numbay Jayapura, Ketua MRP Agus Alua yang didampingi Wakil Ketua I, Frans Alekxander Wospakrik, menanggapi SK Mendagri yang dikeluarkan pada 11 November 2005 untuk pilkada IJB pada 28 November 2005. Menurut dia, SK tersebut sangat bertentangan dengan Pasal 73 Peraturan Pemerintah Nomor 54/2004. Dalam PP disebutkan bahwa pembentukan provinsi baru di wilayah Provinsi Papua akan dilakukan oleh MRP bersama Pemerintah Provinsi dan DPRD sebagai provinsi induk, bertugas dan bertanggung jawab untuk membantu pemerintah pusat menyelesaikan masalah pemekaran wilayah yang dilakukan sebelum dikeluarkannya PP ini dengan memperhatikan realitas dan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan, selambat-lambatnya enam bulan setelah pelantikan anggota MRP. Menurut Wakil Ketua I MRP, Frans Alexander Wospakrik, kebijakan pemerintah pusat dalam menerbitkan SK untuk pilkada IJB merupakan tidak adanya komitmen pemerintah dengan apa yang telah disepakati bersama untuk menata Papua yang lebih baik (Paskalis Keagob, 2010, 104–105).

Akhirnya, Presiden Megawati pada 27 Januari mengeluarkan Inpres Nomor 45 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Provinsi Irian Jaya Barat (Ijie, 2013, 54). Selanjutnya, pada 14 November 2003, Menteri Dalam Negeri, Hari Sabarno, mengukuhkan pejabat Gubernur Irian Jaya Barat, Brigadir Jenderal Marinir Abraham

Ataruri (Ijie, 2013, 73). Gubernur Papua Barat akhirnya melantik Ketua MRP Papua Barat, yaitu Vitalis Yumte, pada 15 Juni 2011.

Melihat perjalanan pembentukan Provinsi Papua dan Papua Barat serta permasalahan Otsus, termasuk MRP, Hikayabi (dalam Keagop, 2010, xiii) menegaskan bahwa setiap saat, pemerintah selalu mengubah kebijakan pembangunan di Papua yang tidak sesuai dengan amanat UU Otonomi Khusus Papua. Misalnya, dikeluarkannya Inpres Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pemekaran Provinsi Irian Jaya Barat, tidak dikeluarkannya peraturan pemerintah sebagai landasan operasional pelaksanaan UU RI Nomor 21 Tahun 2001, ditolaknya berbagai keputusan dan rekomendasi yang dikeluarkan MRP terkait dengan perlindungan hak-hak dasar orang asli Papua, serta tidak terselesaikannya berbagai kasus hukum dan hak asasi yang dihadapi masyarakat asli Papua.

Perubahan kebijakan selama pelaksanaan Otsus tentu saja berdampak terhadap perjalanan Otsus di Papua. Berdasarkan Hasil Evaluasi Lima Tahun Pelaksanaan Otonomi Khusus Papua Tahun 2002–2006, mutu pendidikan di Papua sangat rendah. Hal ini dapat dilihat melalui capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang terendah di Indonesia, yaitu 62,1 pada 2005, sedangkan rata-rata nasional 69,6. IPM terburuk terjadi di wilayah Pegunungan Tengah dan Selatan Papua, yaitu 47–47,6. Sementara di bidang ekonomi kerakyatan, masyarakat Papua belum merasakan adanya peningkatan yang signifikan dalam kehidupan perekonomian mereka. Hal ini dapat dilihat dari masih dominannya masyarakat non-Papua dalam kegiatan ekonomi kerakyatan. Masih banyaknya pedagang pengusaha etnis non-Papua yang menguasai pasar tradisional membuat pengusaha asli Papua tidak mendapat usaha yang memadai dan layak (Bappeda Provinsi Papua, 2010, 163 dan 178).

Laporan ketua tim kerja, Yakobus Dumupa (Majelis Rakyat Papua, 2013a, 259), mengenai hasil rapat dengar pendapat MRP Papua dan MRP Papua Barat dalam rangka evaluasi Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat yang berlangsung selama tiga hari, 25–27 Juli 2013, di Jayapura, menilai isi Otsus Nomor 21 Tahun 2001 bagi Papua dan Papua Barat masih saja ber-

masalah. Menurut Yakobus Dumupa, telah timbul permasalahan yang kompleks dan mendasar bagi sektor-sektor strategis dalam pelaksanaan Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat. Sektor yang dimaksudkan adalah pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kependudukan dan ketenagakerjaan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, kesejahteraan sosial, keamanan, keagamaan, kebudayaan dan adat istiadat, hak asasi manusia, politik dan pemerintahan, pengawasan serta hukum dan keuangan” (Majelis Rakyat Papua, 2013a, 259).

Pada penutupan rapat dengar pendapat MRP Papua dan MRP Papua Barat dalam rangka evaluasi Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat itu, Gubernur Provinsi Papua Lukas Enembe dalam sambutannya (Majelis Rakyat Papua, 2013a, 262) menyatakan bahwa Otsus belum mengatasi berbagai permasalahan, tetapi justru malah menambah masalah bagi rakyat di Papua. Hal ini ditegaskan oleh Enembe sebagai berikut:

Banyak pengamat dan kalangan birokrat serta cendekiawan beranggapan bahwa adanya Undang-Undang Otsus ini merupakan sebuah langkah maju dalam penyelesaian masalah Papua. Mereka berharap hadirnya UU ini akan mengurangi keinginan orang Papua untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Harapan dan anggapan ini tidak menjadi kenyataan, malah kehadiran Otsus membawa masalah bagi rakyat Papua. Oleh karena itu, berbagai gelombang aksi protes terjadi setelah diberlakukannya UU Otsus Provinsi Papua, baik di Papua maupun di Papua Barat. Rakyat menolak kehadiran Otsus, dan mereka memilih referendum sebagai solusi utama untuk menyelesaikan masalah di Papua.

Ada yang beranggapan bahwa terjadi kesalahan dalam implementasi Otsus sehingga harapan dari lahirnya UU ini tidak tercapai, dan masyarakat Papua tetap menderita dan berada di bawah garis kemiskinan. Padahal, undang-undang ini lahir sebagai komitmen politik pemerintah pusat dalam membangun dan menyejahterakan masyarakat Papua agar dapat hidup sejajar dengan saudara-saudaranya di republik ini.

Hasil evaluasi di atas memperlihatkan bahwa pelaksanaan Otsus selama ini dianggap belum mampu menyejahterakan masyarakat Papua.

Maka, tidaklah mengherankan apabila Lambang Trijono (Trijono, 2006, 363) menyatakan bahwa hingga dewasa ini, Papua tetap menjadi daerah paling miskin dan terbelakang di Indonesia. Menurut Lambang, “Papua sendiri sebenarnya merupakan daerah kaya sumber daya alam, didiami penduduk yang tidak terlalu banyak, sekitar 2.233.530 jiwa (sensus penduduk tahun 2000), menempati daerah yang luasnya hampir empat kali lipat Pulau Jawa. Dengan kekayaan seperti itu, mestinya penduduk daerah ini bisa hidup sejahtera. Namun, realitasnya tidaklah demikian. Mayoritas penduduk di provinsi ini hidup dalam kemiskinan, atau orang Papua lebih suka menyebut “tidak beruntung”, dengan kualitas hidup yang rendah di berbagai sektor kehidupan: kesehatan, pendidikan, dan ekonomi” (Trijono, 2006, 363).

Pernyataan Lambang Trijono ini memperkuat dugaan bahwa terkesan ada keinginan pemerintah daerah dan pusat untuk mempercepat pembangunan di Papua. Namun, pendekatan yang digunakan selama ini cenderung mengadopsi model pembangunan dari luar serta kurang memperhatikan karakteristik wilayah dan masyarakat Papua. Akibatnya, hasil pembangunan kurang menyentuh kebutuhan masyarakat Papua, bahkan dapat dikatakan justru melahirkan permasalahan baru.

Berbagai pandangan tentang ketidakberhasilan pembangunan di Papua, seperti yang diungkapkan di atas, semakin memperkuat pernyataan Lambang Trijono (Trijono, 2006, 363) bahwa berbagai kebijakan pemerintah selama itu belum menyentuh kebutuhan dasar dan hak asasi rakyat Papua. Bahkan, ada sesuatu yang salah dalam pembangunan di Papua. Lambang Trijono menyarankan agar pelaksanaan Otsus sejalan dengan perspektif dan kebutuhan lokal Papua, yaitu memberdayakan lembaga-lembaga lokal. Peran lembaga strategis, seperti DPR dan MRP, perlu diberdayakan dalam menjalankan fungsi legislasi, bersama dengan pihak eksekutif. Pemerintah daerah menjalankan kebijakan hukum dan politik, seperti Perdasus (peraturan daerah khusus) dan Perdasi (peraturan daerah desentralisasi), untuk mendukung pelaksanaan Otsus di tingkat distrik ke bawah, serta melibatkan empat

pilar institusi (pemerintah, adat, agama, dan kelompok perempuan) (Triyono, 2006, 383–384).

Lebih lanjut, Gubernur Provinsi Papua Lukas Enembe (Majelis Rakyat Papua, 2013a, 262–263), dalam pidato pada penutupan rapat dengar pendapat MRP Papua dan MRP Papua Barat di Jayapura, juga dengan tegas menyinggung peran pemerintah pusat, yang dalam kebijakannya justru melanggar Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dengan pembentukan Provinsi Papua Barat dan Lembaga Papua Barat lain. Lebih lanjut, Lukas Enembe menyatakan:

“... terkesan pemerintah pusat tidak sungguh-sungguh ingin melaksanakan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus ini, ‘lepas kepala pegang ekor’, sehingga banyak urusan pemerintahan yang tidak berjalan dengan baik sesuai amanat Undang-Undang Otsus. Malahan pemerintah pusat mempermainkan undang-undang ini, salah satunya adalah membuat beberapa kebijakan yang melanggar dan menabrak UU ini, salah satunya pembentukan Provinsi Papua Barat dan Lembaga Papua Barat.

Pembentukan Provinsi Papua Barat dan Lembaga MRP-nya merupakan sebuah keinginan untuk menjawab kebutuhan dalam proses pembangunan itu sendiri, tetapi caranya salah karena tidak sesuai dengan amanat Otsus itu sendiri. Seharusnya semua keinginan ini didiskusikan melalui proses yang diatur dalam Pasal 78 Undang-Undang Otsus. Kemudian, hasil dari pasal ini bisa ditindaklanjuti dengan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 ini untuk mengakomodasi hal-hal yang bersifat penting sebagaimana diamanatkan dalam pasal 77 sehingga kebijakan yang dibuat tidak melanggar dan menabrak UU Otsus karena semua yang kita buat adalah dalam rangka membangun masyarakat di tanah Papua.

Pernyataan Lukas Enembe di atas memperlihatkan bahwa pemerintah pusat juga berperan dalam menciptakan permasalahan pembangunan di Papua, bukan orang Papua semata-mata. Cara pandang pusat seperti itu terlihat dalam pernyataan guru besar Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Prof. Dr. Ngadisah, M.A. pada 12 Juli 2012 ketika menyinggung tentang nasionalisme Papua yang diselenggarakan oleh Sabang Merauke Circle di Hotel Aston Kuningan, Jakarta. Dia menegaskan bahwa Papua memiliki banyak dana, tetapi

belum mampu menyejahterakan orang Papua. Rupanya orang Papua masih dianggap belum mampu mengelola dana yang begitu besar untuk kesejahteraan mereka. Begitu herannya orang di luar Papua melihat Papua yang memiliki dana yang besar tetapi masih dilanda kemiskinan. Ngadisah menyatakan sebagai berikut.

“... terdapat sejumlah keheranannya terhadap Papua, yakni kenapa di Papua selalu terjadi konflik pembangunan seiring keberadaan Freeport, kenapa dengan begitu banyaknya dana yang mengalir ke Papua tapi masyarakatnya masih miskin terus (35%)? Kenapa dari sekian banyak program pemerintah tapi masyarakat di sana konflik terus? Seolah hanya ada ratapan dan penderitaan yang tidak pernah berakhir. Padahal, kita berharap Papua hidup damai sejahtera dengan suku lain di luar Papua,” katanya.

Pandangan Ngadisah di atas memperlihatkan masih terjadinya ketidakpahaman pihak Jakarta tentang permasalahan di Papua. Pernyataan tentang dana yang besar tetapi rakyat Papua masih miskin menunjukkan bahwa selama ini pemerintah, baik pusat maupun daerah, belum menemukan kajian-kajian yang tepat untuk mengatasi berbagai permasalahan, termasuk masalah kemiskinan di Papua. Pemerintah pusat ataupun daerah pun belum memahami bagaimana sebaiknya membangun Papua. Kehadiran Otsus dengan berbagai program pembangunan sarana dan prasarana di kota dan kabupaten serta kehadiran Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat (UP4B), yang diharapkan dapat menyejahterakan masyarakat Papua, rupanya belum mampu memecahkan masalah, justru masih terjadi konflik dan masih ada tuntutan referendum demi kemerdekaan bagi rakyat Papua.

Kondisi ini menunjukkan bahwa permasalahan di Papua bukan semata-mata karena masyarakat di Papua memerlukan percepatan pembangunan di Papua. Pemerintah perlu menemukan akar masalah yang menyebabkan masyarakat di Papua belum sejahtera. Hal ini juga diungkapkan oleh Jaap Timmer ketika melihat permasalahan pembangunan di Papua. Timmer (2007, 618) mengamati ada kesulitan penerapan kebijakan dari pusat di Papua. “Sekarang ini pemerintah yang didesentralisasi di tingkat kabupaten menghadapi tugas berat menemukan cara-cara untuk

mengatasi rasa ketidakpercayaan yang begitu mengakar kepada negara”. Sementara Lambang Trijono (2006, 375) menawari pemerintah untuk melaksanakan pembangunan yang beraras lokal. Menurut Lambang, banyak kalangan di Papua mengusulkan perlu digulirkan pembangunan bertumpu pada sistem dan kelembagaan lokal Papua. Pembangunan hendaknya yang dimaksudkan adalah yang berdasarkan pada kebutuhan, perspektif, dan kapasitas lokal dengan melibatkan partisipasi warga masyarakatnya. Pemikiran Lambang Trijono ini dapat disimpulkan bahwa selama ini pembangunan yang dilaksanakan di Papua cenderung menerapkan pola nasional dan mengabaikan pola lokal dalam membangun Papua. Hal ini juga ditegaskan oleh Jaap Timmer (2007), yang mengatakan bahwa:

“... dalam rencana membentuk provinsi-provinsi dan kabupaten baru, hampir tidak dibuat satu pun provinsi yang menjamin bahwa kebijakan-kebijakan pemerintah baru nanti harus disesuaikan dengan keadaan lokal dan memenuhi aspirasi-aspirasi rakyat.... Pemerintah Orde Baru dengan ambisinya untuk memaksakan suatu lapisan keindonesiaan ke seluruh Nusantara itu menyebarkan gagasan bahwa kehidupan warga negara di daerah-daerah terpencil dan terbelakang seperti Papua harus diubah menurut format-format yang sudah mapan. Hasilnya sering kali justru malah membuat berantakan, khususnya ketika cara kerja berbasis-komunitas yang sudah berjalan lama dan cara-cara lokal dalam mengelola sumber daya menjadi kacau. Sementara rencana-rencana pembangunan bagi Papua dirancang untuk memperbaiki kondisi-kondisi kehidupan dari apa yang disebut masyarakat terasing. Rencana-rencana itu sering kali juga mengakibatkan pengasingan.”

Kondisi masyarakat seperti yang diungkapkan Jaap Timmer (2007, 617) untuk melibatkan orang asli Papua dalam proses pembangunan merupakan harapan Solossa sebagai gubernur yang menghasilkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 ini. Solossa menyadari bahwa pembangunan dapat berhasil apabila pemerintah memperhatikan keberadaan dan melibatkan orang asli Papua dalam NKRI. Pada bagian akhir disertasinya, Solossa mengatakan bahwa yang harus disadari oleh semua pihak adalah bahwa orang-orang Papua bukanlah tamu di Republik Indonesia. Mereka adalah bagian integral dari Republik

Indonesia sehingga berhak memperoleh perhatian dan perlakuan yang sama dengan semua rakyat Indonesia yang lain. Orang Papua tidak datang ke Republik Indonesia dengan tangan kosong, tetapi dengan memberikan segala-galanya. Pengorbanan itu harus dihargai dan diberdayakan.

Perbedaan persepsi antara pemerintah di Papua dan Jakarta menyangkut pelaksanaan pembangunan di Papua menunjukkan dengan jelas bahwa ada yang salah dalam memahami dan menerapkan berbagai kebijakan di Papua. Berbagai kajian dan pendekatan selama ini sudah dilakukan, tetapi tidak jarang kajian-kajian akademis tentang Papua diabaikan para pemegang kekuasaan dalam penentuan kebijakan. Akibatnya, kebijakan yang dilaksanakan bukan menjawab permasalahannya, melainkan justru melahirkan permasalahan baru yang menjadi semakin rumit pemecahannya.

Uraian di atas menunjukkan bahwa permasalahan pembangunan di Papua memang kompleks dan rumit. Sangat tepatlah pernyataan Solossa (2005, 225 dan 228) dalam disertasinya bahwa persoalan pembangunan di Papua sangat kompleks dan membutuhkan waktu serta kearifan tersendiri untuk dapat diselesaikan dengan baik. Lebih lanjut juga dikatakan bahwa masalah Papua adalah masalah yang kompleks, penyelesaiannya memerlukan sumber daya yang tidak sedikit. Hal yang sama dikemukakan oleh Subondo Agus Margono (dalam Gainau, 2010, iii) bahwa permasalahan yang dihadapi pemerintah pusat dan oleh Papua sendiri selalu kompleks.

SUMBANGAN PEMIKIRAN ACEMOGLU DAN ROBINSON

Kompleksnya permasalahan pembangunan yang dihadapi di Papua, perlu dikaitkan dengan pemikiran Acemoglu dan Robinson “Mengapa Negara Gagal” (2012, xxiii). Kajian yang dilakukan selama 15 tahun menunjukkan bahwa terjadinya *gap* antara negara miskin dan kaya bukan semata-mata oleh faktor budaya, geografis, dan iklim negara tersebut, melainkan terdapat pada peran lembaga institusi politik dan ekonomi negara itu sendiri. Lembaga inilah yang akan membawa negara di ambang kegagalan atau kemakmuran bagi rakyat. Dikatakan pula bahwa

gagal atau berhasilnya pembangunan industri di suatu negara sangat ditentukan oleh fungsi dan mekanisme institusi di negara tersebut. Banyak negara miskin di dunia yang mengabaikan peran institusi politik. Pada abad ke-19, Jepang dan Cina sama-sama menyandang predikat sebagai negara miskin. Sementara Amerika Serikat, yang pernah mengalami episode sejarah mirip dengan revolusi besar di Inggris, sudah memiliki perangkat institusi politik-ekonomi yang khas dan mapan pada abad ke-18. Itulah sebabnya negara tersebut menjadi yang terdepan dalam mengeksplorasi segala invasi teknologi canggih yang berasal dari Inggris, dan tak lama kemudian mengungguli kerajaan Inggris dan menjadi pemimpin dunia di bidang teknologi (Acemoglu & Robinson, 2012, 345–347).

Selanjutnya, Acemoglu dan Robinson (2012, 434) menjelaskan bahwa kehidupan di negara, seperti Argentina, Kolombia, dan Mesir mengalami kegagalan karena “para politikus yang rakus sangat gemar menggarong kekayaan negara dan rakyat serta menyabot segala bentuk aktivitas ekonomi independen yang bisa mengancam kekuasaan para elite. Kondisi yang lebih parah terjadi pula di negara seperti Zimbabwe, Sierra Leone, Angola, Kamerun, Chad, Haiti, dan Sudan.

Mengacu pada permasalahan yang dihadapi negara-negara di atas, menurut Kenneth J. Arrow, salah seorang pemenang Penghargaan Nobel di bidang ekonomi pada 1972, kajian Acemoglu dan Robinson penting dijadikan acuan untuk memutus kesenjangan pembangunan ekonomi dan politik. Hal ini dikatakan Kenneth (dalam Acemoglu dan Robinson, 2012, i) sebagai berikut:

Acemoglu dan Robinson telah memberi kontribusi penting dalam menjawab perdebatan sengit tentang apa yang menyebabkan negara kelihatannya sama, tetapi memiliki kesenjangan yang begitu besar dalam pembangunan ekonomi dan politik. Menggunakan berbagai contoh sejarah, mereka menunjukkan bagaimana perkembangan institusi—yang kadang terjadi karena desakan situasi yang sangat tidak disengaja—bisa memberi dampak yang begitu besar. Keterbukaan masyarakat di suatu negara, kerelaan elite politik untuk mengizinkan terjadinya penghancuran kreatif, dan supremasi hukum yang berlaku di negara tersebut ternyata memang berperan penting dalam pembangunan ekonomi.

Kenneth lebih lanjut menegaskan bahwa kajian Acemoglu dan Robinson ini berhasil memperlihatkan penggunaan pendekatan sejarah dalam melihat peran institusi politik memengaruhi perbaikan ekonomi di negara-negara maju. Begitu pun Gary S. Becker, yang menerima Penghargaan Nobel bidang ekonomi pada 1992, menyatakan bahwa pemikiran Acemoglu dan Robinson menunjukkan bahwa negara harus memiliki institusi politik yang terbuka dan bersifat pluralistis. Institusi politik harus memungkinkan setiap warganya untuk berkompetisi mendapatkan jabatan politik, memberikan hak suaranya, dan terbuka dengan para pemimpin politik baru. Sementara Peter Diamond, pemenang Hadiah Nobel bidang ekonomi pada 2010, menegaskan bahwa keberhasilan Acemoglu dan Robinson lewat bukunya itu terjadi karena buku itu “juga sarat dengan contoh sejarah”. Dengan menggunakan contoh sejarah, Acemoglu dan Robinson mampu menunjukkan bagaimana perkembangan institusi yang kadang terjadi karena desakan situasi dan sangat tidak disengaja bisa memberi dampak yang begitu besar. Keterbukaan suatu masyarakat di suatu negara, kerelaan elite politik untuk mengizinkan terjadinya penghancuran kreatif, dan supremasi hukum yang berlaku di negara tersebut berperan penting dalam pembangunan ekonomi (Acemoglu & Robinson, 2012, i).

Selanjutnya, Komarudin Hidayat dalam kata pengantar pada buku Acemoglu dan Robinson (2012, xvi) mengakui kehebatan penelitian yang dilakukan Acemoglu dan Robinson selama 15 tahun, yang mampu mengurai dan memaparkan semua kerumitan dengan mengumpulkan berbagai bukti sejarah. Hal ini dimulai ketika penyebab runtuhnya kekaisaran Romawi hingga tumbuh dan berkembangnya negara-negara seperti Inggris, Amerika Serikat, dan Afrika.

Melalui kajian Acemoglu dan Robinson, diketahui bahwa upaya untuk dapat menyejahterakan masyarakat di berbagai negara di berbagai belahan dunia dapat dilakukan apabila para pembuat kebijakan tidak mengabaikan pendekatan historis untuk memahami peran institusi ekonomi dan politik pada masa lalu. Hal ini penting agar kebijakan yang dihasilkan para penguasa di kemudian hari tidak mengulang kesalahan yang sama pada masa lalu atau tidak keliru

dalam menerapkan kebijakan. Dengan mengacu pada kajian Acemoglu dan Robinson, sangatlah relevan untuk melihat proses pembentukan dan perkembangan dari dua institusi, baik NGR pada masa lalu maupun MRP di Papua pada masa kini. Hal ini penting untuk melihat peran dua institusi itu, yang mulai dan sedang melibatkan orang Papua dalam proses pembangunan.

PEMBENTUKAN NIEUW GUINEA RAAD 1961

Pada prinsipnya, politik internal Belanda terhadap Papua secara mendasar tidak berubah setelah Konferensi Meja Bundar (KMB) 1949. Pemerintah Belanda telah menyiapkan anggaran untuk kelangsungan administrasi Papua. Pada 20 Juni 1950, Pemerintah Belanda, dalam hal ini Van Maarseven, berhasil mengeluarkan anggaran untuk persiapan pembangunan administrasi di Papua selama tiga tahun pertama (Drooglever, 2010, 189). Dalam laporannya ke PBB pada 1950, pemerintah Belanda menyatakan, sebelum Perang Dunia II, berbagai upaya yang telah dilakukan pemerintah Belanda secara intensif memutuskan membangun Papua (*Report on Netherlands New Guinea for the Year 1950*, 43–44). Keinginan pemerintah Belanda akhirnya dapat direalisasikan dengan didasarkan pada kedaulatan atas Papua yang ditetapkan dalam wilayah kerajaan Belanda. Menurut *Machtigingsweg Nieuw Guinea*, bentuk pemerintahan untuk wilayah Papua diumumkan secara resmi oleh *Besluit Bewindsregeling Nieuw Guinea*. Dengan demikian, wilayah administrasi Papua sejak saat itu dipimpin oleh seorang gubernur yang langsung ditunjuk oleh Raja (*Rapport Inzake Nederlands Nieuw Guinea Over het jaar 1951*, 12)

Untuk dapat merealisasikan kebijakan pemerintah tersebut, bidang pemerintahan dilaksanakan di Papua didasarkan pada peraturan administrasi Papua. Berdasarkan peraturan administrasi tersebut, pemerintah akan menyiapkan pembentukan badan pemerintahan baru yang terdiri atas seorang gubernur, departemen administrasi umum, ketua dewan departemen, dewan penasihat urusan penduduk asli, dewan Papua, serta dewan peradilan. Tugas seorang gubernur adalah menjalankan roda pemerintahan di seluruh

wilayah Papua serta melindungi penduduk Papua dari tindakan sewenang-wenang. Gubernur juga bertugas membangun ekonomi dan membuka daerah-daerah baru di Papua, serta mempercepat pembangunan di Papua. Dalam waktu singkat, akan segera diangkat sejumlah departemen, seperti administrasi dan peradilan, keuangan, ekonomi dan urusan teknis, serta kesehatan dan sosial budaya (*Report on Netherlands New Guinea for the Year 1950*, 43–44). Penambahan departemen terus meningkat dari tahun ke tahun disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi wilayah di Papua. Pembentukan dewan kepala dinas yang dimulai pada 1950, sejalan dengan pembentukan departemen di Papua, merupakan tindakan penting untuk mengambil alih tugas-tugas pemerintahan yang selama ini berpusat di Batavia. Kepala-kepala ini adalah anggota biasa Dewan Kepala Dinas. Pada hakikatnya, pembentukan dewan adalah sebagai penasihat gubernur. Selama belum dibentuk Dewan Papua, dewan-dewan ini bertugas membantu gubernur dalam menjalankan pemerintahan.

Sampai 1954, pembagian wilayah administrasi di Papua terdiri atas enam wilayah, yang masing-masing dipimpin oleh seorang residen. Wilayah administrasi tersebut (*Rapport Inzake Nederlands Nieuw Guinea Over het jaar 1954*, 16–17) adalah *Afdeling Hollandia* dengan ibu kotanya Hollandia, yang terbagi dalam *onderafdeling*, yaitu (1) Hollandia ibu kota Hollandia dan terdiri atas Nimboran ibu kota Genyem, Sarmi ibu kota Sarmi, dan Pegunungan Timur yang masih dalam tahapan eksplorasi; (2) *Afdeling Geelvink Bay* dengan ibu kota Biak, terbagi dalam *onderafdeling* Pulau Schouten ibu kota Biak, Japen ibu kota Serui, Waropen ibu kota Waren, dan Wandamen ibu kota Wasior; (3) *Afdeling Centraal Nieuw Guinea* untuk sementara menjadi bagian dari Geelvink Bay, terbagi dalam *onderafdeling* Danau Wissel dengan ibu kota Enarotali; (4) *Afdeling West Nieuw Guinea* dengan ibu kota Sorong terdiri atas *onderafdeling* Sorong ibu kota Sorong, Raja Ampat ibu kota Doom, Teminabuan ibu kota Teminabuan, Bintuni ibu kota Steenkool, Manokwari ibu kota Manokwari, dan Ransiki ibu kota Ransiki; (5) *Afdeeling Fak-Fak* ibu kota Fakfaak terdiri atas *onderafdeling* Fak-Fak ibu kota Fak-Fak, Kaimana ibu kota Kaimana, dan Mimika ibu kota Mimika; serta (6)

Afdeeling Zuid Nieuw Guinea dengan ibu kota Merauke yang terdiri atas *onderafdeling* Merauke ibu kota Merauke, Boven Digoel ibu kota Tanah Mera, Mappi ibu kota Kepi, dan Asmat ibu kota Asmat.

Pada akhir 1950, pemerintah Belanda menetapkan satu kebijakan untuk sedapat mungkin mempercepat pembangunan Papua. Berbagai tahapan pembangunan segera dipersiapkan, termasuk berjanji memberikan kesempatan bagi orang Papua untuk menentukan masa depan status wilayah mereka. Kebijakan pemerintah Belanda untuk mempertahankan kekuasaannya di Papua mendapat tekanan, baik dari parlemen maupun publik (Henderson, 1973, 95). Lijphart (1966, 263–264) menjelaskan, kebijakan pemerintah Belanda pada 1957–1961 menekankan pemberian *self determinations* kepada orang Papua sebagai suatu sikap untuk menjelaskan pandangan bahwa Belanda bertujuan menyadarkan orang Papua tentang masa depan mereka.

Pada 26 Mei 1959, perdana menteri Belanda yang baru, J. E. De Quay, di depan parlemen Belanda menyampaikan pandangan pemerintah Belanda sebagai berikut:

Sehubungan dengan Netherland New Guinea, kebijakan tetap berfokus pada jaminan bagi orang Papua sendiri untuk memutuskan status politik masa depannya dengan menerapkan prinsip *self determination* (berpemerintahan sendiri). Masalah administrasi, sosioekonomi, dan budaya akan ditanggulangi bila penduduk telah mampu. Dalam tingkat internasional, pemerintah akan mengadakan promosi kerja sama dengan negara lain yang dianggap dapat bekerja sama dalam mempercepat penerapan prinsip *self determination* (Lijphart, 1966).

Memasuki tahun kedua, 1960–1961, kabinet De Quay mensponsori sejumlah kebijakan penting tentang Papua, seperti pendirian partai politik serta pembentukan NGR secepat mungkin. Pembentukan dewan ini bertujuan mempercepat pemberian pemerintahan sendiri agar rakyat Papua dapat menyelenggarakan pemerintahan sendiri secara berdaulat. Untuk memperoleh pemerintahan sendiri, pemerintah Belanda akan mempercepat pembangunan segera dan sebaik mungkin.

Menurut Lijphart (1966, 250), tujuan utama kabinet de Quay pada 1960–1961 adalah mempercepat emansipasi politik bagi orang Papua dan mempersingkat tanggung jawab pemerintah Belanda di Papua. Dengan demikian, pembentukan NGR merupakan langkah utama yang sangat substansial terhadap terwujudnya janji pemberian pemerintahan sendiri bagi Papua. NGR ini merupakan suatu lembaga yang berfungsi sebagai penasihat bagi pemerintah yang sebenarnya sudah direncanakan sejak awal pada 1950. Pemerintah Belanda juga telah berencana membentuk dewan, yang dimulai di tingkat lokal dan secara bertahap hingga pada tingkat regional. Lembaga ini akan mengikutsertakan pihak pemerintah, kelompok Belanda, dan orang Papua dalam membangun daerah ini. Sesuai dengan rencana pemerintah Belanda pada 1950, komposisi anggota NGR akan berjumlah 21 orang, yang terdiri atas 10 orang Papua, 9 Belanda, dan 2 non-Belanda (*Report on Netherland Nieuw Guinea for the Year 1950*).

Rencana pembentukan dewan ini mengalami banyak hambatan dan penundaan yang disebabkan oleh berbagai faktor, salah satunya geografis. Sebagian besar wilayah belum dijangkau oleh pemerintah dan penduduknya belum berpengalaman dalam pemerintahan. Memang diperlukan persiapan demi meningkatkan mutu pendidikan bagi orang Papua agar kelak dapat menjalankan fungsinya sebagai anggota dewan, baik di tingkat lokal maupun regional. Untuk dapat menduduki jabatan dewan, diharapkan setidaknya memperoleh pendidikan sekolah menengah pertama. Padahal, di Papua pada waktu itu hanya terdapat satu sekolah lanjutan pertama, dan hanya ada di Hollandia (Jayapura) pada 1951 dengan murid berjumlah 44 orang sehingga mayoritas orang Papua yang berpendidikan sebelum 1951 hanya sampai pada tingkat pendidikan dasar. Kondisi ini sangat memengaruhi komposisi anggota dewan. Dengan sendirinya pemilihan anggota dewan lebih banyak ditunjuk atau dipilih oleh pemerintah. Veur (1962, 64) menegaskan bahwa cara pemerintah untuk mempercepat orang Papua dalam dewan perwakilan ini berbeda dengan daerah di luar Papua, yang pengangkatan anggota lembaga perwakilannya dipilih atau diangkat dari tingkat bawah ke atas.

Menjelang awal 1960, dengan berbagai usaha informasi tentang pemilihan disebarluaskan ke seluruh wilayah di Papua melalui berbagai media massa yang ada, seperti radio, poster, dan surat kabar. Melalui media massa tersebut, pemerintah menginformasikan bahwa pada pertengahan Juni tahun itu pemerintah Belanda sudah memberi masukan kepada parlemen satu usul undang-undang yang akan mendirikan dewan perwakilan rakyat yang disebut NGR. Hal itu merupakan suatu kabar penting karena kehadiran NGR merupakan awal dari kemajuan yang sangat penting, yakni pembangunan tata negara, agar rakyat dan bangsa

di Papua akan semakin sanggup memimpin daerahnya sendiri (Meteray, 2011, 216). Di berbagai surat kabar diberitakan sebagai berikut.

... pada pertengahan bulan Juni tahun ini, pemerintah Nederland sudah memberi masukan kepada parlemen satu usul undang-undang yang akan mendirikan dewan perwakilan rakyat tanah kita yang bernama Nieuw Guinea. Itu suatu kabar penting, sebab itu mulainya dari kemajuan yang sangat penting, yakni pembangunan tata negara, supaya kita rakyat dan bangsa Nieuw Guinea, semua penduduknya makin hari makin sanggup akan berpemerintah sendiri.

Tabel 1. Daftar Anggota NGR 1961

No	Nama	Jabatan	Asal Wilayah
1	J.H.F.Sollewijn Gelpke	Ketua	Hollandia
2	Nicolaas Jouwe	Dipilih	Hollandia
3	J.O.de Rijkke	Anggota	Hollandia Kota
4	M. Suway	Anggota	Nimboran
5	Marcus Kaisiepo	Anggota	Kepulauan Schouten
6	B. Mofu	Anggota	Kepulauan Schouten
7	M.B. Ramandey	Anggota	Japen Waropen
8	E.J.Bonay	Anggota	Japen Waropen
9	H.F.W. Gosewich	Anggota	Manokwari
10	Penahas Torey	Anggota	Ransiki
11	Abdullah Arfan	Anggota	Raja Ampat
12	A.R. van Zeeland	Anggota	Sorong
13	A.S. Onin	Anggota	Teminabuan
14	D. Deda),	Anggota	Ajamaru
15	N. Tanggahma	Anggota	Fak-Fak
16	Mohamad Achmad	Anggota	Kaimana
17	A. K. Gebze	Anggota	Merauke
18	F.K.T. Poana	Ditunjuk	Mimika
19	T. Mezeth	Anggota	Sarmi
20	V.P.C. Maturbongs	Anggota	Mapi
21	C. Kiriwaib	Anggota	Muju
22	A. Samkakai	Anggota	Kepulauan Frederik
23	D. Walab	Anggota	Asmat/pantai Kasuari
24	B. Burwos	Anggota	Manokwari/Steenkool
25	Dr. F.Chr. Kamma	Anggota	Kerom
26	K. Gobai	Anggota	Paniai
27	Dr. L.J.v.d. Berg	Anggota	Tigi
28	H. Wonsiwor	Anggota	Kepulauan Schouten
29	D. Tokoro Hanasbey	Anggota	Hollandia

Sumber: *Papuans Building Their Future/H.M. Queen Yuliana in her Speech from the throne on September 1960, The information Departemen of the Netherlands Ministry for the interior, 1961.*

Sementara di Hollandia (sekarang Jayapura) pada 13 Oktober 1960, pemberitahuan tentang persiapan pemilihan NGR yang dikeluarkan oleh pimpinan *onderafdeling* Hollandia atas nama J. J. Dubois. Pemberitahuan yang dimuat dalam selebaran menginformasikan tentang sistem pemilihan dan daftar pemilih yang dapat dilihat di tiap distrik. Hampir sama dengan yang dilakukan di Manokwari, tetapi pemberitahuan ini melalui selebaran (Meteray, 2011, 219). Dalam surat kabar lokal *de Nieuw Guinea Korier*, 21 September 1960, diinformasikan tentang pendaftaran pemilihan di Manokwari. Surat kabar ini menjelaskan, “Di dalam Kota Manokwari juga sudah dimulai pendaftaran dengan maksud menyusun daftar-daftar pemilih. Dari tanggal 16 sampai 27 September akan diadakan satu *registratie* dari rumah ke rumah.”

Adapun yang berhak memilih adalah mereka yang berusia 21 tahun dan berlaku bagi semua orang yang ada di Papua dan berwarga negara Netherland serta mereka yang telah tiga tahun tinggal di Papua (Penerangan Kementerian Dalam Negeri, 1961, 32). Akhirnya, pada 5 April 1961, NGR dibentuk di Jayapura dengan 28 anggota: 16 berdasarkan pada pemilihan, sedangkan 12 ditunjuk oleh gubernur. Dari 28 anggota NGR, 22 anggota adalah orang asli Papua, 1 orang Kei, dan 5 orang Belanda, termasuk Indo-Belanda. Tabel 1 adalah anggota NGR dari berbagai utusan wilayah di Papua. NGR mempunyai wewenang: hak petisi atau mengajukan permohonan, hak interpelasi atau meminta keterangan, hak menyampaikan nasihat dalam hal undang-undang dan peraturan pemerintah (Penerangan Kementerian Dalam Negeri, 1961).

Fungsi pembentukan NGR sangat penting, yaitu ketika para wakil dari berbagai daerah dikumpulkan ke dalam satu badan, dan mereka dapat mendiskusikan berbagai kepentingan umum daerah serta penduduk sehingga dengan sendirinya para anggota dewan ini merasa bahwa mereka adalah satu bangsa. Di samping itu, berbagai permasalahan yang dihadapi anggota dewan berkaitan dengan pembangunan dan masyarakatnya dirasakan sebagai bagian dari permasalahan bersama yang juga harus menjadi tanggung jawab bersama (Meteray, 2011, 221). Para anggota dewan diajari tentang apa yang

menjadi tanggung jawab mereka. Pembentukan anggota dewan ini memungkinkan anggotanya merasa lebih dekat dan diharapkan dapat bekerja sama membahas masa depan kebijakan yang berkaitan dengan politik, ekonomi, sosial, dan budaya daerah. Tahapan ini juga akan merupakan kesempatan untuk memampukan penduduk Papua melaksanakan *self determination*.

Masa kerja dewan adalah empat tahun, kecuali pada tahap pertama (tiga tahun). Penunjukan ketua dewan berada pada keputusan Ratu Belanda. Masa kerja ketua dewan adalah satu tahun. NGR mempunyai wewenang dalam hak petisi atau mengajukan permohonan, hak interpelasi atau meminta keterangan, serta hak menyampaikan nasihat dalam hal undang-undang dan peraturan pemerintah. Kehadiran NGR, yang mayoritas orang Papua, diharapkan dapat memiliki kekuatan yang jelas, serta pada saat yang bersamaan akan memberikan pembangunan politik di masa depan dan dapat berinisiatif dalam kaitan dengan pemberian *self determination*. Dalam kaitan dengan *self determination*, ketika diadakan upacara pelantikan NGR, dewan diminta menyerahkan pandangan-pandangan yang menyangkut hak pelaksanaan *self determination* dengan batas waktu tidak lebih dari satu tahun setelah pembentukan dewan. Dewan diharapkan dapat membentuk pandangan yang relevan menyangkut waktu yang tepat untuk pelaksanaan *self determination* tanpa mempertimbangkan masalah sosial, ekonomi, dan budaya. Dengan cara ini, sebagai anggota parlemen, mereka dapat mempercepat pembangunan dan pertumbuhan kesadaran politik penduduk di Papua. Cara ini merupakan tahapan penting yang dilakukan sebagai jalan menuju *self determination*.

KEGIATAN NIEUW GUINEA RAAD

Pemilihan anggota dewan memang lebih banyak ditunjuk atau dipilih oleh pemerintah. Keadaan ini berbeda dengan daerah di luar Indonesia, yang anggota lembaga perwakilannya dipilih atau diangkat dari tingkat bawah ke atas. Menurut Paul van der Veur (1962, 64), cara pemerintah untuk mempercepat orang Papua dalam dewan perwakilan ini berbeda dengan daerah di luar NNG. Tentu saja pemilihan dan pelantikan

NGR ini tidak terlepas dari berbagai kebijakan yang muncul dari pemerintah Belanda dalam menanggapi upaya pemerintah Indonesia untuk mendapatkan NNG sehingga pemerintah Belanda melakukan percepatan dalam berbagai hal, termasuk pemilihan dewan dan persiapan menuju ke arah *self determination*.

Walaupun terdapat permasalahan dengan kualitas Dewan Nieuw Guinea, aktivitas kelompok elite Papua, khususnya anggota dewan, pada akhir 1961 meningkat. Kegiatan NGR ini pada awal mula disesuaikan dengan Rencana Luns yang terdiri atas tiga bagian, yaitu penyerahan pemerintahan kepada orang Papua melalui suatu badan yang ditunjuk PBB, diadakan persiapan untuk pemberian pemerintahan sendiri (Lijphart, 1966, 275), serta menolak Irian dikembalikan ke Indonesia. Dalam hal yang sama, De Kat, pemimpin partai buruh di Belanda, mengajukan tiga hal yang penting berkaitan dengan pendirian NGR: (1) pada 1970 merupakan target pemberian pemerintahan sendiri; (2) anggota dewan kemudian harus seluruhnya orang Papua; serta (3) harus dibentuk sebuah komisi yang bertugas mengawasi jalannya perkembangan politik di Papua.

Pada April 1961, Ratu Yuliana telah memberikan kesan tentang kemungkinan kemerdekaan bagi Papua. Pernyataan ini memberi motivasi kepada NGR, yang dipimpin oleh Kaiseppo bersama delapan orang Papua dan dua orang Belanda, berangkat ke Belanda pada Juli 1961. Kelompok kedua yang dipimpin oleh Sollewijn-Gelpke dengan tujuan yang sama, yaitu memastikan pemberian status pemerintahan sendiri dan otonomi. Kemudian, pada 19 Oktober 1961, di Jayapura diadakan pertemuan yang dihadiri hanya oleh beberapa anggota dewan yang umumnya orang Papua dan 40 tokoh masyarakat yang berasal dari beberapa tempat di Papua (Meteray, 2011). Dalam pertemuan itu, orang Eropa ataupun para wartawan tidak diizinkan memasuki ruangan tersebut. Topik utama yang dibicarakan adalah memutuskan diadakannya pertemuan internasional di bawah PBB tentang status Papua.

Pertemuan pada 19 Oktober ini berhasil membentuk pula Komite Nasional yang terdiri atas 18 anggota yang mewakili seluruh daerah Papua. Komisi ini mempunyai hak untuk mem-

berikan masukan kepada NGR dan pemerintah Belanda dalam menentukan tanggal pemberian pemerintahan sendiri. Pembentukan Komite Nasional ini ternyata ditolak oleh beberapa anggota dewan yang tidak menghadiri pertemuan 18 Oktober, seperti A. K. Gebze dari Merauke, M. Achmad dari Kaimana, B. Burwos dari Manokwari, dan Torey dari Ransiki. Gebze menegaskan bahwa masyarakat yang berada di bagian selatan sangat kaget dan dikejutkan oleh petisi ini dan hanya penduduk di bagian barat dan utara yang menjadi bagian dari Papua Barat. Dikatakan pula bahwa mereka tidak mengetahui apa-apa tentang pembentukan komite ini (Veur, 1963, 65).

Berdasarkan wawancara yang diadakan oleh Veur (1963, 65) dengan beberapa orang Papua di daerah pedesaan, dewan yang dipilih terlalu banyak mempersoalkan masalah internasional dan mengabaikan masalah lokal. Dikatakan pula bahwa anggota dewan kurang memerhatikan masyarakat kecil yang memilih mereka sendiri. Surat kabar lokal *De Tifa* memberikan pendapat yang sama, yakni dewan kurang memerhatikan masalah lokal. Dewan tidak seharusnya hanya memikirkan masalah politik, tetapi juga harus memerhatikan masalah sosial dan ekonomi.

Untuk dapat mewujudkan isi petisi tersebut, pada 30 Oktober 1961 NGR menerima petisi itu, yang kemudian pada 31 Oktober petisi tersebut diserahkan kepada gubernur. Isi petisi itu antara lain ialah: (1) *New Guinea* diberi nama Papua Barat; (2) Penduduk Papua Barat diberi nama rakyat Papua Barat; (3) Bendera yang dipilih oleh komite harus diakui sebagai bendera negara; serta (4) Lagu kebangsaan yang ditentukan komite diakui sebagai lagu kebangsaan negara (Meteray, 2011, dalam Australian Liaison Office, November 1961).

Menurut laporan pejabat pemerintah Australia, pemerintah Belanda menerima petisi tersebut dan berjanji mempertimbangkannya, kemudian hasilnya akan disampaikan lewat dewan (Meteray, 2011).

Pada 1 Desember 1961, diadakanlah perayaan oleh pihak Belanda dan orang Papua dengan maksud untuk menarik perhatian pemerintah Indonesia. Pada tanggal tersebut, diumumkan bendera dan nama Papua dan dikibarkan bendera

Papua. Komite Nasional ini memberi gambaran bahwa pengibaran bendera ini bukanlah jaminan diberikannya pemerintahan sendiri oleh pemerintah Belanda.

Peristiwa 1 Desember 1961 disebarluaskan lewat berbagai media massa dan bertujuan menunjukkan keberadaan bangsa Papua. Menurut Drooglever, peristiwa 1 Desember 1961 “merupakan satu penyegar semangat yang telah memberikan kepada mereka satu kesadaran baru tentang harga dirinya” (2010, 582). Sementara itu, berdasarkan laporan wakil pemerintah Australia yang berkedudukan di Hollandia, bendera Papua ini dikibarkan hanya di tempat-tempat umum dan tidak dikibarkan di gedung pemerintah. Laporan pemerintah Australia ini dapat memberi gambaran bahwa pengibaran bendera ini bukanlah suatu jaminan diberikannya pemerintahan sendiri oleh pemerintah Belanda.

Bila mengacu pada perdebatan di antara anggota NGR tentang isi manifesto 30 Oktober 1961 serta peristiwa pelaksanaan diumumkannya manifesto pada 1 Desember 1961, peristiwa ini bukanlah suatu peristiwa kemerdekaan bangsa Papua, melainkan merupakan suatu tindakan tegas para elite Papua yang berada di NGR untuk menunjukkan kepada publik bahwa Papua adalah suatu bangsa yang dapat menentukan nasibnya sendiri. Sebagai suatu bangsa, mereka membuat berbagai persiapan untuk membentuk suatu *nation state* dengan menyampaikan isi manifesto di atas (Meteray, 2011, 276). Upaya pemerintah Belanda memisahkan Papua dari Indonesia mengalami kegagalan dengan adanya Trikora, yang diumumkan oleh Presiden Soekarno dan pendekatan politik yang dilakukan bersama beberapa negara Barat. Sebagai akibat dari adanya tekanan militer Indonesia, pemerintah Belanda membatalkan tuntutannya dan bersedia negosiasi dengan pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia bersedia bernegosiasi dengan Belanda apabila Papua ditransfer ke Indonesia (Meteray, 2011, 276).

PEMBENTUKAN MAJELIS RAKYAT PAPUA (MRP)

Latar belakang munculnya otonomi khusus (Otsus) di Papua bermula pada keinginan

sebagian rakyat Papua memisahkan diri dari NKRI. Selama itu, masyarakat kecewa dan protes atas ketidakadilan pemerintah dalam menerapkan kebijakan serta ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia sejak Papua menjadi wilayah Republik Indonesia pada 1961 sampai 2001. Puncak keinginan rakyat ini berlangsung pada saat kongres Rakyat Papua pada 2000 di Jayapura. Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 menegaskan bahwa kesenjangan dalam berbagai bidang dan pelanggaran HAM berdampak terhadap munculnya berbagai aspirasi. Dengan demikian, pascakongres Rakyat Papua pada 2000, pemerintah mengeluarkan kebijakan khusus, yaitu Otsus bagi Papua.

UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otsus bagi Papua melalui proses yang tidak mudah. Di samping melalui diskusi dalam rapat resmi, undang-undang ini muncul dari lobi-lobi politik agar dapat menyelesaikan permasalahan Papua secara menyeluruh melalui penerapan Otsus agar masuk Ketetapan MPR RI sejak 1999. Oleh karena itu, pada 20 Oktober 2001, RUU tersebut disahkan dalam suatu sidang Paripurna DRP RI. Pada 21 November, Presiden Megawati Soekarnoputri menandatangani Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Papua (Solossa, 2005, 26–32). Kebijakan ini bermaksud untuk memberi perhatian khusus bagi rakyat asli Papua agar dapat berpartisipasi dalam pembangunan. Pemberian Otsus ini bertujuan agar dapat terwujud rasa keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap hak asasi manusia, percepatan pembangunan ekonomi, serta peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua dalam kerangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain.

Menurut Hikayabi, pembentukan MRP di Papua merupakan bentuk dari suatu kesadaran baru yang muncul dalam sistem politik dan demokrasi di Indonesia bahwa penduduk asli Papua memiliki identitas khas di dalam kebinekaan penduduk dan kebudayaan Indonesia. Berkaitan dengan lahirnya Otsus ini, MRP adalah lembaga representasi kultural orang asli Papua. MRP merupakan salah satu lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus

bagi Provinsi Papua yang memberi wewenang penuh dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Papua, terutama memberikan perlindungan hak-hak dasar orang asli Papua (Keagop, 2010, xii). Oleh karena itu, anggota MRP terdiri atas unsur-unsur perempuan, adat, dan agama, yang ketiganya memegang peranan penting dalam proses pelaksanaan pembangunan di Papua.

Dalam kajiannya tentang “Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papua di dalam NKRI”, Solossa (2005, 132) mengatakan bahwa peran kelembagaan MRP sangat sentral dalam pelaksanaan otonomi khusus. Penjabaran pelaksanaan berbagai hal dalam UU No. 21/2001 membutuhkan peraturan daerah khusus (Perdatus) yang pembentukannya hanya dapat dilakukan apabila MRP telah terbentuk. Artinya, jika tidak ada MRP, Perdatus tidak dapat dibentuk sehingga sejumlah amanat penting otonomi khusus, sebagaimana terkandung dalam UU No. 21/2001, tidak akan dapat dilibatkan. Selain itu, adanya kelembagaan MRP merupakan terobosan paling signifikan keterlibatan orang-orang asli Papua di dalam penyelenggaraan Otonomi Khusus (Hikayabi dalam Keagop, 2010, xiv),.

Pernyataan Solossa (2005, 136) di atas didukung oleh hasil angket yang mengatakan bahwa MRP, sebagai suatu lembaga kultural, diperlukan untuk melindungi hak-hak orang-orang asli Papua. Bahkan, menurut para responden, harapan mereka lebih besar terhadap MRP daripada DPR (Solossa, 2005, 134). Ada pula responden yang mengatakan MRP akan menjadi berkat bagi orang Papua, tetapi dapat menjadi titik api konflik yang sukar dipadamkan jika sejak dini tidak dikelola dengan baik dan bijak. Bahkan, ada responden yang menuturkan bahwa MRP memang penting, tetapi perlu diawasi oleh masyarakat Papua. Jika tidak, akan terjadi penyalahgunaan kekuasaan, kehadiran MRP tidak menjadi solusi masalah orang Papua, tetapi menjadi hambatan implementasi Otsus.

Berkaitan dengan pentingnya MRP sebagai penentu keberhasilan Otsus Papua, seorang responden berkomentar bahwa, karena masalah Papua, hanya orang Papua-lah yang lebih memahami sendiri. Dikatakan pula oleh responden

bahwa, dengan banyaknya orang Papua dalam MRP, permasalahan hak masyarakat adat Papua dan persoalan pembangunan lainnya menjadi perhatian bersama (Solossa, 2005, 171). Sementara berkaitan dengan proses pembentukan, perekrutan anggota, dan kinerja MRP, responden lain juga berharap, dalam merekrut anggota MRP, hendaknya tidak membawa bencana. Oleh karena itu, diperlukan anggota yang berkualitas dan berintegritas moral yang baik (Solossa, 2005, 172).

Dalam pidato Gubernur Provinsi Papua pada 18 Januari 2002 melalui radio dan televisi untuk menyambut pemberlakuan Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, J. Solossa (Sumule (Ed.), 2003, 591–593) mengatakan:

“Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua merupakan dasar hukum bagi kita untuk mempunyai identitas kita di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagaimana keinginan rakyat Papua, nama provinsi kita sekarang adalah Provinsi Papua. Di samping itu, selain menggunakan Sang Merah Putih sebagai bendera negara dan *Indonesia Raya* sebagai lagu kebangsaan, kita dapat memiliki lambang daerah sebagai panji kebesaran dan simbol kultural yang menunjukkan kemegahan jati diri kita sebagai orang Papua. Lambang daerah itu berbentuk bendera daerah dan lagu daerah, tapi tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan. Bendera apa ... masih harus kita bicarakan lagi dan harus diatur dalam peraturan daerah khusus atau Perdatus.

Undang-Undang Otsus memberikan perlindungan yang sangat sentral dan penting terhadap hak-hak masyarakat adat dan orang asli Papua. Dalam hal sosial-politik, kita akan memiliki suatu badan yang disebut dengan Majelis Rakyat Papua atau disingkat MRP. MRP adalah representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki kewenangan tertentu dalam perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, serta pemantapan kerukunan hidup beragama.

Menyinggung soal tanggung jawab MRP, Solossa juga menjelaskan bahwa:

MRP diberi kewenangan oleh undang-undang ini untuk menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah khusus (Perdatus)

yang diajukan bersama-sama oleh DPR Provinsi dan Gubernur Provinsi Papua. MRP juga berhak untuk meminta agar peraturan daerah provinsi (Perdasi) atau keputusan gubernur yang dinilainya bertentangan dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua untuk ditinjau kembali. MRP ini harus dibentuk, dan anggota-anggotanya masih harus dipilih. Saya berharap pada 2002 ini kelembagaan MRP sudah terbentuk. Bagaimana para anggota MRP ini dipilih, masih harus kita bicarakan bersama dalam kesempatan lain.

Dengan demikian, Otsus bagi Provinsi Papua, yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 (UU No. 21/2001), merupakan sebuah *setting* politik yang memberikan sejumlah kewenangan khusus, istimewa, dan luas bukan hanya dalam bidang pemerintahan, melainkan juga termasuk bidang lainnya (Gainau, 2012, 1). Undang-Undang No. 21/2001 juga mengatur tentang *affirmative action policy* atau perlakuan khusus bagi orang asli Papua agar orang asli Papua benar-benar menjadi tuan di negeri sendiri dalam arti yang sesungguhnya dalam tataran kemandirian dalam bingkai NKRI (Gainau, 2012, 7).

Untuk mewujudkan Otsus, pemerintah Papua membentuk MRP. Menurut Paskalis Keagop (2010, 4), lembaga MRP itu dianggap penting untuk hadir di Papua karena sejak Papua menjadi bagian dari wilayah Indonesia, orang Papua tidak pernah atau sulit mengaktualisasi diri ataupun menduduki jabatan-jabatan politik penting dalam pemerintahan. Di samping itu, orang Papua masih diletakkan dalam posisi lemah dengan stigma belum mampu. Akibatnya, tidak dapat bersaing dalam berbagai peluang. Solossa menyatakan bahwa rendahnya keterwakilan orang asli Papua di lembaga-lembaga perwakilan rakyat tidak hanya akan berpotensi pada disintegrasi bangsa, tetapi juga akan memengaruhi tingginya tingkat kemiskinan dan berpengaruh terhadap nasionalisme orang Papua terhadap negara (dalam Gainau, 2012, 134). Dengan demikian, MRP hadir untuk memberikan kemampuan bagi orang asli Papua dalam mengambil kebijakan pembangunan di Indonesia dan di Papua. Menurut UU No. 21/2001 tentang Otsus Provinsi Papua, MRP harus terbentuk tiga bulan sesudah UU No. 21 tentang Otsus itu disahkan. MRP adalah lembaga representasi kultural asli Papua. Namun, hampir

tiga bulan setelah undang-undang ini disahkan, MRP-nya belum juga terbentuk.

Permasalahan yang terjadi sejak diumumkannya rencana pembentukan MRP tahun 2001–2005 adalah pembentukan MRP belum direalisasi. Berbagai alasan dimunculkan berkaitan dengan tertundanya pembentukan MRP. Di samping pembentukan MRP harus bermuara pada kepentingan nasional, kondisi riil masyarakat Papua dan faktor geografis yang serba majemuk menyebabkan pembentukan MRP bukanlah suatu pekerjaan yang mudah. Hal ini dapat dilihat sejak 2001 hingga 2005 masih saja terjadi pro dan kontra menyangkut berbagai hal, seperti kriteria, komposisinya, serta proses pemilihannya.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua akhirnya ditandatangani Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 23 Desember 2004 dan diserahkan kepada Gubernur Provinsi Papua Jacobus Perwedy Solossa pada 26 Desember 2004 di Jayapura. Menurut Paskalis Keagop (2010, 6), Peraturan Pemerintahan RI ini lambat mempercepat proses pemilihan anggota MRP karena dicurigai lembaga ini akan mempercepat proses kemerdekaan Papua dari RI.

Proses pemilihan anggota MRP ini menjadi serba salah. Selain mepetnya waktu antara pemilihan dan pelantikan anggota MRP, serta pemilu gubernur dan wakil gubernur, Otsus sudah dikembalikan masyarakat adat secara resmi ke pemerintah pusat melalui DPR Papua pada 12 Agustus 2005. Sementara itu, pelaksanaan pembentukan MRP, yang merupakan nafas implementasi UU Otsus, banyak mengalami masalah, baik dari segi teknis pelaksanaan maupun komponen penting dalam pembentukan MRP itu sendiri, yakni golongan agama. Proses pemilihan dan perutusan anggota MRP oleh unsur perempuan serta adat dari kampung ke distrik dan ke kabupaten yang akhirnya ke provinsi akan menjadi rumit sehingga dikatakan secara rasional kita akan sulit melakukan seluruh proses dalam waktu yang relatif singkat. Malah ada kemungkinan tidak melalui proses dan akhirnya melalui penunjukan. Sehubungan dengan telah diserahkannya Otsus oleh Dewan Adat Papua, menurut Jan Ayomi, Ketua Pansus Pilkada Gubernur, pemerintah

dengan sendirinya akan menjalankan proses pemilihan dengan cara penunjukan. Namun, dalam Perdasi Nomor 4/2005, tak ada satu pasal pun yang menyatakan bahwa pemilihan anggota MRP akan dilakukan pemerintah. Dalam kondisi demikian, sosialisasi MRP di daerah-daerah sudah dilaksanakan. Persoalannya ialah apakah pelaksanaan sosialisasi MRP itu menyentuh berbagai lapisan masyarakat?

Pemilihan anggota MRP ini menimbulkan polemik karena proses pemilihannya dianggap tidak demokratis, mendadak, tidak transparan, dan lebih pada penunjukan para bupati di daerah pemilihan masing-masing. Paskalis Keagop (2010, 41–44) menjelaskan bahwa proses pemilihan dan perutusan anggota MRP oleh unsur-unsur perwakilan perempuan dan adat dari kampung ke distrik, dan seterusnya ke kabupaten dan provinsi, akan menjadi rumit karena setiap tahapan proses pemilihan calon anggota MRP yang dilewati di semua wilayah tingkatan pemerintahan didiami warga lebih dari satu suku sehingga setiap suku bertahan untuk mengajukan tokohnya. Bahkan, para pemimpin agama yang dominan di Papua menolak anggotanya terlibat dalam pemilihan anggota MRP.

Para pemimpin agama berpendapat bahwa MRP adalah lembaga representasi kultural untuk membela dan mengembangkan kepentingan orang Papua di bidang kultural, perempuan, dan agama guna menjaga kerukunan. Oleh sebab itu, tidak setuju apabila pembentukannya terburu-buru untuk kepentingan politik. Menurut uskup Jayapura, Mgr. Leo Laba Lajar OFM, proses pembentukan MRP harus secara bertahap dan pelan-pelan dari bawah karena masalah MRP sangat kompleks sehingga butuh waktu. Memilih wakil adat dan perempuan butuh waktu karena banyak suku. Sementara itu, Ketua Sinode GKI Papua, Pendeta Herman Saud, berkomentar bahwa, kalau ada pendeta dari lingkungan gereja GKI yang masuk anggota MRP, jabatan pendetanya akan diberhentikan. Dari pihak MUI Papua, Zubair Miz menyatakan sudah jauh-jauh hari menyiapkan wakil dari Islam agar kelak bisa berperan di masyarakat. Bukan cuma datang dan duduk, tetapi harus berperan. Ketua SKP Keuskupan Jayapura, Br Budi Hermawan OFM, mengimbau agar ada

kesungguhan dari pihak pemerintah, dalam hal ini Badan Kesatuan Bangsa sebagai pelaksana kegiatan sosialisasi ini. Proses sosialisasi harus dilakukan dengan sungguh-sungguh sampai ke kampung-kampung supaya bisa menyentuh masyarakat kelas bawah (Keagop, 2010, 18–19).

Pada akhirnya Pemerintah Provinsi Papua mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) Nomor 4 Tahun 2005 pada Senin, 18 Juli 2005, yang ditandatangani Gubernur Provinsi Papua Jacobus Pervdya Solossa untuk mempercepat pembentukan MRP. Proses pemilihan anggota MRP dilaksanakan pada 8–14 Oktober 2005 dengan memilih 42 anggota MRP yang mewakili unsur perempuan, agama, dan adat. Kemudian, pelantikan anggota MRP ini oleh Menteri Dalam Negeri RI Moh. Ma'ruf dilaksanakan pada 31 Oktober 2005 di Sasana Krida kantor Gubernur Papua Dok 2, Jayapura. Mendagri Moh. Ma'ruf, dalam jumpa pers pada 31 Oktober 2005, menyatakan komitmen dan harapan pemerintah menyelesaikan masalah Papua melalui MRP yang baru dibentuk. MRP harus segera mempersiapkan Gubernur dan Wakil Gubernur Papua (Keagop, 2010, 76).

Kehadiran MRP memperlihatkan bahwa masyarakat berharap, melalui kehadiran MRP di Papua, berbagai permasalahan yang selama itu dihadapi dapat diselesaikan agar masyarakat di Papua dapat merasakan kesejahteraan seperti di daerah-daerah lainnya di Indonesia. Kehadiran Mendagri pada saat pelantikan MRP, misalnya, dapat menjawab beberapa masalah, antara lain status Provinsi Irian Jaya Barat yang dianggap tidak punya dasar hukum, proses hukum bagi para bupati di Papua yang terlibat korupsi, ketidakpastian pelaksanaan pemilu Gubernur Papua, dan mengapa tidak ada wakil organisasi Papua Merdeka di MRP.

Tugas dan wewenang MRP menurut Pasal 20 ayat (1) UU No. 21/2001 (Keagop, 2010, 4) adalah 1) Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon gubernur dan wakil gubernur yang diusulkan oleh DPR Papua; 2) Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP; 3)

Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah khusus (Raperdasus) yang diajukan DPRD bersama-sama dengan gubernur; 4) Memberikan saran, pertimbangan, dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerja sama yang dibuat oleh pemerintah ataupun pemerintah provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua, khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua; 5) Memerhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, agama, kaum perempuan, dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; serta 6) Memberikan pertimbangan kepada DPRD, gubernur, DPRD kabupaten/kota, dan bupati/wali kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.

Ternyata, kehadiran MRP 2005 di Papua mendapat penolakan, baik dari Jakarta maupun di Papua. Pemerintah pusat menganggap pembentukan MRP akan mempercepat kemerdekaan bagi rakyat Papua. Hal ini terlihat dari berbagai agenda kerja MRP yang tidak dapat dilaksanakan karena terdapat perbedaan persepsi (Keagop, 2010, 37), antara lain:

1. Penolakan terhadap hasil jaringan aspirasi pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat yang dilakukan oleh MRP di sembilan kabupaten di wilayah barat Provinsi Papua.
2. Penolakan terhadap pokok pikiran peraturan daerah khusus tentang lagu, lambang, dan simbol yang diajukan MRP ke DPRD untuk dibahas menjadi Perdasus. Sebagai tandangnya, Jakarta mengeluarkan PPRI Nomor 77 Tahun 2007 tentang bendera, yang melarang penggunaan bendera bintang kejora di Papua, dan penggunaan bendera di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).
3. Pemerintah pusat menolak mengakomodasi jatah 11 kursi itu akan mengganggu stabilitas keamanan di Papua. Sebaliknya, ketika perjuangan 11 kursi dilakukan oleh Barisan Merah Putih, Jakarta mendorong secara aktif untuk memilih 11 orang masuk DPRD periode 2009–2014. Padahal, Barisan Merah Putih bukan lembaga resmi yang disebut dalam UU RI Nomor 21 Tahun 2001.

4. Pemerintah Pusat menolak penggunaan Keputusan Kultural MRP Nomor 14 Tahun 2009 sebagai salah satu syarat pencalonan kepala daerah dalam pemilihan 2010 di Papua.

Adapun penolakan dari pihak masyarakat terkesan lebih mengacu pada proses pemilihan anggota MRP oleh Departemen Dalam Negeri bersama Badan Kesatuan Bangsa Politik Provinsi Papua yang saat itu sangat tertutup, terburu-buru, dan hanya untuk memenuhi kepentingan pemerintah pusat.

KEGIATAN MAJELIS RAKYAT PAPUA

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, MRP merupakan lembaga baru yang sebelumnya tidak ada. Karena MRP dibentuk melalui UU RI Nomor 21 Tahun 2001, lembaga ini pada awalnya tidak jelas fungsi, peran, dan kedudukannya dalam penyelenggaraan pemerintahan di Papua. UU RI Nomor 21 Tahun 2001 ataupun Peraturan Pemerintah RI Nomor 54 Tahun 2004 tidak mengatur fungsi, peran, dan kedudukan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Papua. Yang ada hanyalah menyangkut tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban MRP dalam memperjuangkan hak-hak dasar orang asli Papua.

Sejak pelantikan hingga 2007, MRP baru melaksanakan satu dari enam tugas yang diatur dalam Pasal 20 UU RI Nomor 21 Tahun 2001, yang memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon gubernur yang diusulkan DPRD. Susunan, kedudukan, serta fungsi dan peran MRP yang tidak jelas dalam sistem hukum pemerintahan di Indonesia membuat MRP tidak berfungsi secara maksimal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Papua, dan MRP sendiri sulit mengadakan hubungan koordinasi kerja dengan gubernur dan DPRD. MRP merupakan lembaga baru dalam sistem pemerintahan di Indonesia, termasuk di Papua, yang memberi prioritas pada kepentingan penduduk asli di Papua. Kehadiran MRP sebagai bagian dari implementasi Otsus di Papua tentu saja masih menimbulkan keraguan dan kecurigaan dari berbagai pihak, termasuk

pemerintah pusat. Selama ini pelaksanaan Otsus masih saja bermasalah, apalagi berkaitan dengan kehadiran MRP, yang keberadaannya masih diragukan. Hal ini sudah dijelaskan di atas oleh Syamsudin Haris bahwa adanya penundaan tarikulur pembentukan Majelis Rakyat Papua akibat kuatnya intervensi pusat serta pemberlakuan “litsus” bagi tokoh-tokoh yang tidak disukai pemerintah. Sikap pemerintah ini tampak sekali ketika MRP dibentuk. Kehadiran MRP ini membuktikan bahwa membangun Papua tidak dapat mengabaikan karakteristiknya, termasuk MRP.

Alua, sebagai Ketua MRP jilid pertama (Keagop, 2010, viii), mengaku pada awal perjalanan MRP harus mencari jalan sendiri untuk hidup dan berkembang. Setelah dilantik, setiap anggota dibekali 1 buku UU Nomor 21 Tahun 2001, 1 buku PP Nomor 54 Tahun 2004, dan seminggu kemudian ditambah dengan 1 buku tentang Tata Tertib MRP. Berbekal tiga buku ini, MRP terus bertahan sampai tahun kelima pengabdian, dan MRP periode pertama harus meletakkan jabatan pada Oktober 2010. Sementara Hana J. Hikayabi (Keagop, 2010, xi) mengatakan bahwa sejak awal banyak pihak di pemerintahan ataupun sebagian masyarakat Indonesia—yang nasionalis—menolak pembentukan MRP di Papua. Mereka menilai MRP merupakan lembaga *superbody*, yang akan mempercepat kemerdekaan Papua. Ketakutan ini terlihat dari: 1) Pemerintah pusat lambat menerbitkan PP tentang MRP selama 3 tahun 10 bulan; 2) Pemilihan sebagian anggota MRP dinilai tergesa-gesa dan tidak demokratis; serta 3) Berbagai keputusan dan rekomendasi ihwal perlindungan hak-hak dasar orang asli Papua yang dikeluarkan MRP selama lima tahun (2005–2010) tidak segera ditindaklanjuti oleh pemerintah pusat dan daerah.

Mengenai terbatasnya wewenang yang dimiliki oleh MRP, tidaklah mengherankan apabila MRP periode pertama ini dianggap belum dapat berperan sesuai dengan harapan masyarakat. Sumule (dalam Keagop, 2010, 229) dalam menyoroti tantangan-tantangan MRP dan saran-saran pemecahannya mengatakan, akibat tertundanya pembentukan MRP, kehadiran MRP ini justru menjadi kontroversi. Bahkan, pembentukan MRP dianggap sebagai Pembentukan Pendapat Rakyat (Pepera) kedua alias badan yang

akan mengkhianati orang Papua sendiri. Oleh karena itu, menurut dia, dalam masa transisi ini, yang paling penting adalah menentukan karakter setiap individu anggota MRP agar unggul, jujur, rendah hati, dan siap berkorban bagi kepentingan rakyat Papua. Bahkan, Sumule menyinggung bahwa proses pemilihan anggota tidak demokratis, malah penuh rekayasa. Sumule lebih lanjut menyampaikan sembilan tantangan yang dihadapi MRP (dalam Keagop, 2010, 2321–2325), yaitu 1) Menguasai dengan baik latar belakang, filosofi, dan isi Otsus Papua; 2) Menyalurkan dan menjawab aspirasi rakyat Papua; 3) Proaktif menyelenggarakan dialog dalam kerangka rekonsiliasi Papua; 4) Mampu memfasilitasi dialog dalam kerangka penyelesaian sejarah politik Papua; 5) Menetapkan kapan dan bagaimana prosedur pemilihan MRP berikutnya; 6) Mampu melindungi hak-hak orang asli Papua dalam pembahasan RAPD 2006; 7) Tidak terperangkap dalam kepentingan politik sesaat pemilu kepala daerah provinsi; 8) Memiliki konsep yang jelas tentang pemekaran Papua menjadi provinsi; serta 9) Memiliki terobosan dalam mendorong penyiapan perdasus-perdasus.

Di bagian lain, ketika membicarakan MRP, Max Kambuaya (dalam Keagop, 2010, 259) melihat masih ada gap antara pemerintah dan rakyat. Oleh karena itu, MRP sebagai wadah akan menjadi jembatan. Namun, hingga dewasa ini, MRP masih dilihat dengan mata curiga. Diakui pula bahwa selama ini MRP tidak dapat berbuat banyak karena berbagai keterbatasan yang dimiliki sehingga masyarakat diharapkan dapat menerima kenyataan bahwa MRP pertama ini belum bisa berbuat banyak. Meski begitu, MRP tetap tegas memperjuangkan hak orang asli Papua, seperti persoalan sekitar perebutan pengelolaan sumber daya alam di Timika, teluk Bintuni, dan Depapre Jayapura.

Yusak Reba dalam (Paskalis Keagop dkk. (2010, 267), menyadari bahwa berbagai permasalahan yang dihadapi MRP periode pertama ini disebabkan oleh: 1) Perdasi Nomor 4 Tahun 2005 tentang tata cara pemilihan anggota MRP tidak dilakukan secara konsekuen dan konsisten; 2) Tidak ada konsolidasi yang cukup baik di antara kelompok-kelompok perempuan, adat, dan agama; serta 3) Walaupun Perdasi sudah

disosialisasikan secara merata, belum cukup dipahami secara merata di tiga komponen, yakni perempuan, adat, dan agama. Adapun yang dipikirkan cenderung bagaimana menjadi anggota MRP serta mengabaikan aspek kapasitas dan komitmen.

Yusak Reba juga menegaskan bahwa selama tahun pertama ini MRP tidak punya agenda jelas untuk bekerja. Selama ini agenda MRP selalu berubah-ubah, tidak fokus, dan tidak cukup solid dalam komitmen. Padahal, yang memperjuangkan orang asli Papua adalah MRP, bukan DPRP. DPRP cenderung memperjuangkan partai politiknya. Hal penting lainnya menyangkut kinerja MRP. Yusak menyinggung, ketika ada dialog interaktif di RRI Jayapura, salah seorang perempuan dari daerah bertanya, “MRP selama ini bikin apa?”. Pernyataan perempuan ini memperlihatkan bahwa MRP tidak pernah membangun komunikasi dengan sesama perempuan (konstituennya). Bahkan, selama periode pertama berjalan, ada upaya untuk membubarkan MRP. Menurut Yusak Reba, keinginan untuk membubarkan MRP muncul akibat ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja MRP.

Namun, dalam menghadapi berbagai tantangan, MRP jilid II ini berupaya memikirkan masalah yang terus terjadi di tanah Papua, termasuk usulan 14 kursi di DPRP. Selama masa kepemimpinan MRP jilid II, banyak masalah yang muncul dan berdampak pada pro-kontra terhadap keberadaan MRP. Sikap MRP dengan tegas menolak Perdasus Nomor 6 Tahun 2014 tentang 14 kursi di DPRP serta menyangkut SK 11 Tahun 2015 tentang bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota harus orang asli Papua (OAP). Sikap MRP ini menunjukkan betapa peran MRP perlu diperhitungkan dalam mengatasi berbagai permasalahan di tanah Papua. MRP bertugas menyuarkan hak-hak orang Papua yang selama ini dianggap kurang memperoleh pengakuan dan perlindungan. Sementara itu, harus diakui bahwa keberagaman masyarakat Papua bukanlah hal yang sederhana. Dengan demikian, kehadiran MRP diharapkan dapat menyatukan orang Papua yang sangat beragam dalam mengatasi perbedaan demi mencapai kesejahteraan dan perdamaian dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Seperti yang telah ditegaskan Solossa di

atas, Otsus akan mempercepat kegiatan-kegiatan pembangunan yang selama ini terhambat dan membuat terobosan-terobosan baru, dengan inisiatif dan prakarsa kita sendiri. Menurut Solossa, berbagai kegiatan ini dapat dilakukan dengan melibatkan peran DPRP, termasuk pemerintah di pusat Jakarta (dalam Sumule, 2003, 591–593). Pernyataan Solossa ini menyimpulkan bahwa MRP bertanggung jawab mengikutsertakan orang Papua dalam institusi karena merekalah yang memahami permasalahan yang terjadi di Papua.

Dengan demikian, pada periode MRP jilid II ini, permasalahan yang dihadapi MRP tidak berbeda jauh dengan periode pertama. Hal ini dapat dilihat dari hasil evaluasi dengar pendapat yang diselenggarakan oleh MRP dengan perwakilan orang asli Papua. Dalam rapat dengar pendapat evaluasi Otsus Papua dan Papua Barat pada 25–27 Juli 2013 yang diselenggarakan oleh MRP periode kedua, para peserta, yang berasal dari perwakilan orang asli Papua terdiri atas tiap kabupaten dan kota, para intelektual orang asli Papua, dan anggota MRP, umumnya menilai peran MRP sangat terbatas hanya pada memberi pertimbangan dan persetujuan, tetapi tidak mempunyai hak legislasi, hak anggaran, dan pengawasan (MRP, 2013, 23).

Selain itu, Izak Morin (wawancara, 15 Desember 2015) mengemukakan bahwa kinerja MRP yang tidak maksimal terjadi karena institusi tidak menyadari bahwa anggota MRP adalah perwakilan dari tujuh wilayah adat di Tanah Papua. Oleh sebab itu, mereka tidak boleh berdomisili di Jayapura, tetapi harus tinggal dan hidup bersama masyarakat di daerah pemilihan. Dengan demikian, mereka dapat mengamati langsung persoalan masyarakat dan merasakan keluhan masyarakat. Mereka juga dapat menjaring kerja sama yang harmonis dengan aparat pemerintah, anggota DPRD, tokoh agama, tokoh perempuan, dan tokoh adat sehingga berbagai persoalan yang berada di luar tanggung jawab mereka dapat dibahas bersama dengan aparat atau tokoh terkait. Selanjutnya, dikatakan pula bahwa mereka boleh datang ke Jayapura apabila ada pertemuan bulanan atau semester untuk mengevaluasi isu-isu yang muncul di masyarakat. Mereka tidak sama dengan anggota DPRP, yang berkantor dan berdomisili di Jayapura dan hanya berkunjung ke daerah

pemilihan pada masa reses. Morin berpendapat, paradigma berpikir anggota MRP harus berubah. Jangan hanya berlomba membangun rumah tinggal yang mewah di Jayapura dan mengabaikan persoalan masyarakat yang memilihnya. Sebuah kantor harus dibuka di tujuh wilayah adat.

NGR DAN MRP: SOLUSI DALAM MEMBANGUN TANAH PAPUA?

Dari berbagai pemikiran di atas, jelaslah tampak terdapat berbagai masalah yang memengaruhi proses pembangunan di Papua. Untuk mengatasi permasalahan pembangunan di Papua ini, diperlukan pemahaman secara baik tentang orang Papua. Johannes Mangkey, MSC dkk. (dalam Ziarah Batin edisi 2012, 27 Januari 2012), menyatakan:

... ketika para misionaris datang di daerah-daerah misi, misalnya di Papua, mereka tidak hanya mewartakan Injil tentang Yesus Kristus, tetapi juga mengangkat harkat dan martabat orang-orang setempat melalui pendidikan, kesehatan, pemberdayaan manusia, dan sebagainya. Mereka menjadi sadar bahwa mereka tidak dapat mengharapkan hasil yang instan, mereka tidak akan melihat dan merasakan hasil karya mereka. Ada seorang misionaris Belanda yang memberi nasihat kepada misionaris muda Indonesia sebagai berikut: Bekerja di sini [Papua] jangan harap akan melihat hasil kerjamu. Butuh waktu 100 tahun untuk melihat hasil kerja sekarang.

Pernyataan misionaris Belanda di atas menunjukkan bahwa membangun orang Papua berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia pada waktu itu. Dengan kondisi masyarakat Papua yang majemuk, baik budaya maupun geografisnya, diperlukan kesabaran untuk membangun dan melalui proses yang panjang, bukan instan. Seperti yang ditekankan misionaris asal Belanda bahwa apa yang dilakukan para petugas gereja pada masa lalu tidak serta-merta dapat langsung terlihat dan terasa hasil karyanya, tetapi biarlah generasi berikutnya yang merasakan. Para misionaris Belanda menjadi sadar bahwa mereka tidak dapat mengharapkan hasil yang instan. Mereka juga tidak akan melihat dan merasakan hasil karya secara langsung. Pernyataan misionaris ini sangat penting dan, oleh karena itu, perlu disampaikan kepada para misionaris muda Indonesia yang akan bertugas di Papua.

Pemikiran misionaris Belanda ini memperlihatkan bahwa terdapat kesadaran di antara petugas gereja pada waktu itu untuk mengingatkan para misionaris muda Indonesia masa kini yang kelak akan bertugas di Papua agar tidak melakukan kesalahan yang sama.

Memang harus diakui bahwa perubahan diperlukan oleh semua masyarakat. Namun, perubahan yang terjadi hendaknya melalui proses yang dilakukan dengan cara damai dan aman. I. S. Kijne (1961, 85) mengatakan bahwa:

Meskipun kita yakin bahwa perubahan itu perlu, tetapi kita harus hati-hati sekali, supaya di dalam masyarakat orang beroleh kesempatan tjukep akan mengakui segala sesuatu dengan hatinja sendiri. Itulah perubahan dasar rohani. Kalau perubahan itu dipaksa sadsja, hasilnja hanja lahir dan bukan batin. Kemudian dasar lama jang masih di dalam batin itu meletus dan merombakkan segala sesuatu jang telah didirikan. Masjarakat demokratis hendak didirikan perlahan-lahan dan hati-hati. Supaja ia menjadi demokratis betul, jaitu segala orang suka menanggung djawab tentang pengertian baru itu. Oleh sebab itu, di dalam kampung perubahan baru harus mulai dengan beberapa tanggungan tentang hal jang njata dan terang dan gampang sekali.

Kijne mencoba menggambarkan kondisi masyarakat Papua pada masa lalu, yang dihadapkan pada berbagai perubahan. Menurut Kijne, perubahan memang harus terjadi, tetapi perubahan yang terjadi hendaknya harus diimbangi dengan kondisi masyarakatnya yang mesti bertanggung jawab dalam proses perubahan itu. Masyarakat hendaknya tidak sekadar menerima perubahan atau dipaksa menerima perubahan, tetapi masyarakat diharapkan mampu memahami dengan benar arti perubahan sehingga dapat diwujudkan dalam tindakan. Perubahan mengandung makna bahwa perjumpaan orang Papua dengan masyarakat di luar Papua bervariasi dari satu wilayah ke wilayah lain di Papua sehingga akan memengaruhi cara pandang orang Papua terhadap masuknya perubahan. Oleh karena itu, Kijne mengingatkan perlunya kesadaran dari hati nurani masyarakat Papua sendiri tentang makna perubahan dalam diri mereka.

Berkaitan dengan perubahan yang dihadapi orang Papua pada masa lalu, Meteray (2013, 8)

menegaskan bahwa percepatan yang terjadi pada 1960–1961 di Papua mendorong orang Papua untuk memotivasi diri mereka agar dapat berperan sesuai dengan tuntutan masa itu. Pada sisi lain, orang Papua akhirnya menyadari sulitnya mengejar perannya dalam waktu singkat.

Pernyataan Kijne dan Meteray dapat dikaitkan dengan kondisi orang Papua pada masa kini. Percepatan pembangunan yang disertai dengan tersedianya berbagai sarana dan prasarana pada era Otsus seharusnya diimbangi dengan pemahaman orang Papua terhadap kemampuan taraf berpikir orang Papua. Pada kenyataannya, tidak sedikit masyarakat di Papua yang belum mengoptimalkan berbagai sarana dan prasarana untuk menyejahterakan mereka. Sekalipun jumlah terdidik orang asli Papua terus meningkat dan sebagian sudah menikmati Otsus, hasil evaluasi yang sudah dibahas di atas memperlihatkan bahwa orang Papua masih dianggap dalam kondisi miskin selain Maluku dan Nusa Tenggara Timur (NTT).

Berbagai permasalahan yang dihadapi orang Papua serta upaya yang dilakukan untuk membangun Papua melalui kehadiran NGR dan MRP dapat dikaitkan dengan permasalahan yang dihadapi pemerintah Papua Nugini. Jaap Timmer (2007, 618) mencoba mengaitkan kondisi di Papua dengan pernyataan Lawrence yang kajiannya di Papua Nugini. Lawrence mengatakan, kesulitan membangun sistem hukum tipe barat terjadi karena kelompok-kelompok yang terkait, yaitu orang-orang Australia dan orang-orang Nieuw Guinea, mewakili sistem-sistem sosial yang istimewa dan cukup berlainan. Kedua sistem ini memiliki proses kontrol sosial mereka sendiri yang sifatnya idiosinkratik, yang tidak diharapkan akan berjalan dalam satu kerangka kerja hukum tunggal. Sekarang ini, pemerintah Papua Nugini masih menghadapi tantangan yang sulit, yaitu mengikat berbagai komunitas yang berbeda-beda dalam suatu organisasi politik dan ideologis yang efektif.

Pernyataan Lawrence yang dikutip Jaap Timmer ini relevan dengan keadaan di Papua dewasa ini. Menurut Jaap Timmer (2007, 618), situasi sekarang di Papua rupanya menderita akibat inkompatibilitas serupa antara model-

model tata pemerintahan yang dibangun di atas prinsip-prinsip institusional negara modern dengan realitas sosial dan politis sehari-hari. Menurut dia, kehadiran Otsus bertujuan mengatasi masalah di atas, tetapi mengalami tantangan yang berat karena tidak dibayangkan sebelumnya oleh para pemimpin dan apalagi tidak diantisipasi oleh lembaga-lembaga legislatif dan eksekutif yang memberlakukan dan mengimplementasikan undang-undang pemekaran.

Pernyataan Jaap Timmer memperlihatkan bahwa penerapan kebijakan pembangunan Otsus dilakukan di Papua tidak didasarkan pada kajian yang tepat, termasuk memahami masa lalu keberadaan orang Papua di berbagai wilayah, baik pantai maupun pegunungan. Permasalahan yang dialami selama penerapan Otsus adalah dampak dari pengabaian terhadap pemahaman jati diri orang Papua itu sendiri, baik oleh orang Papua maupun orang non-Papua di pusat dan daerah.

Oleh karena itu, agar MRP dan berbagai institusi di Papua tidak melakukan kesalahan yang sama pada masa lalu dan demi mengatasi permasalahan pembangunan yang begitu rumit di Papua, pemerintah, baik pusat maupun daerah, perlu meninjau sejarah atau masa lalu orang Papua menyangkut keterlibatan orang Papua dalam institusi, baik NGR maupun institusi yang lain. Tinjauan masa lalu ini penting karena tidak semua orang di Papua pada masa lalu terlibat dalam berbagai institusi. Ada daerah yang sudah lebih dulu berkembang, terutama di daerah pantai utara, barat, dan selatan Papua, kemudian disusul oleh daerah Pegunungan Paniai. Sementara daerah Pegunungan Jayawijaya baru berkembang kemudian dan masih banyak daerah di Papua yang belum kena sentuhan pembangunan.

Papua merupakan salah satu wilayah di Indonesia yang memiliki ras Melanesia selain Nusa Tenggara Timur dan Maluku. Papua memiliki kurang-lebih 250 bahasa dan 250 kelompok etnis, yang menempati wilayah beragam. Oleh karena itu, pengalaman menjadi Indonesia pun berbeda dengan sesama ras Melanesia lain di Maluku dan NTT serta daerah lain di Indonesia. Sementara itu, selama ini pendekatan yang diterapkan lebih didominasi oleh pendekatan ras Melayu dan ras

Melanesia lain tidak mengacu pada pendekatan ras Melanesia Papua di Papua.

Dengan demikian, pemahaman tentang sejarah Papua sangatlah penting dan merupakan kebutuhan dasar. Sejarah yang dimaksudkan di sini bukan hanya semata-mata berkaitan dengan persoalan integrasi ataupun Pepera yang menjadi perdebatan antara Jakarta dan Papua selama ini, melainkan menyangkut berbagai aktivitas orang Papua pada masa lalu, baik di bidang ekonomi, hukum, agama, kesehatan, pendidikan, sosial dan budaya, maupun kontak antara orang Papua dan dengan orang di luar Papua (Meteray, 2012, 6). Selama ini, berbagai pendekatan yang pernah dilakukan di Papua sejak 1963 hingga dewasa ini “mengabaikan aspek kesejarahan (Meteray, 2011, ix). Akibatnya, berbagai kebijakan pemerintah yang dilaksanakan kurang menyentuh masyarakat Papua. Dengan memahami sejarah Papua secara utuh, berbagai kebijakan, strategi, dan pendekatan yang tepat dapat digunakan untuk membangun daerah Papua dan tidak mengulangi kesalahan pada masa lalu yang gagal mengimplementasikan program pembangunan dengan sasaran yang tepat.

Dalam buku *Nasionalisme Ganda Orang Papua*, misalnya, Meteray (2012, 272–227) sangat jelas memperlihatkan pentingnya pendekatan historis dalam mengatasi masalah kebangsaan keindonesiaan di Papua selama ini. Tanpa memahami persemaian dan pertumbuhan dua nasionalisme “Papua dan Indonesia” di masa lalu, para penentu kebijakan, dalam hal ini para elite politik, baik di Jakarta maupun Papua, akan salah/keliru menerapkan berbagai kebijakan di Papua. Acemogle dan Robinson mampu memaparkan permasalahan yang dihadapi negara-negara miskin di dunia berkat menggunakan pendekatan sejarah. Acemogle dan Robinson (2014, 121) mengakui pentingnya sejarah bagi sebuah negara yang hendak mencapai kemakmuran. Acemogle dan Robinson menyatakan:

Tak pernah ada yang menduga bahwa momentum sejarah seperti itu akan memantik sebuah revolusi politik yang gemilang atau perubahan ke arah perbaikan. Sejarah dipenuhi ilustrasi tentang revolusi atau gerakan radikal yang menumbangkan seorang tiran dan hanya melahirkan tiran yang lain dalam sebuah pola yang oleh Robert

Michels, seorang sosiolog Jerman, disebut hukum besi oligarki, yang merupakan salah satu bentuk lingkaran setan. Berakhirnya kolonialisme pada beberapa dasawarsa setelah PD II sesungguhnya menciptakan beberapa momentum sejarah yang penting bagi beberapa daerah bekas koloni bangsa-bangsa Eropa. Akan tetapi, sebagaimana yang lazim terjadi di negara-negara sub-Sahara Afrika dan Asia, pemerintah di negara-negara bekas jajahan itu seolah justru mengulangi sejarah kelam yang disinggung oleh Robert Michels tadi, dengan kekejaman yang melebihi bangsa-bangsa bekas penjajah mereka, monopoli kekuasaan politik, melanggar batas-batas kewenangan, serta membongsa institusi-institusi ekonomi yang seharusnya bisa menyuburkan iklim investasi dan mendatangkan kemakmuran. Tak banyak bangsa yang cerdas seperti Botswana, yang bisa menangkap momentum sejarah penting tersebut untuk melancarkan program reformasi politik-ekonomi yang membuka pintu bagi kemakmuran.

Mengakhiri tulisan ini, patutlah dikemukakan bahwa pemikiran Daron Acemoglu dan James Robinson dapat digunakan untuk memahami dinamika orang Papua yang memiliki ras Melanesia dengan kondisi geografis yang terdiri atas daerah pantai dan pegunungan dalam institusi NGR dan MRP. Pemahaman tentang dinamika orang Papua dalam penguatan demokrasi melalui NGR dan MRP sangatlah penting agar orang Papua mampu melahirkan elite Papua yang cakap dan berkualitas yang akan berperan di berbagai institusi. Ketika membahas beberapa perbedaan kecil dan Episode Sejarah, Daron Acemoglu dan Robinson menegaskan bahwa peran institusi politik, dalam hal ini parlemen, dan ekonomi adalah peluang pasar, termasuk pemerintah pusat memainkan peran penting dalam mengambil langkah-langkah radikal dalam pemerintahan. Namun, menurut Acemoglu dan Robinson (2012, 112 dan 135), yang perlu diperhatikan adalah sejumlah negara di era modern ini mengalami kegagalan karena “sejarah institusional mereka, yakni para pembuat keputusan sering mendapatkan advis yang sangat menyesatkan. Dengan demikian, belajar dari kajian Acemoglu dan Robinson di atas, menggali data historis masa lalu akan sangat bermanfaat untuk memperbaiki kekeliruan yang selama ini terjadi dan menghindarkan masyarakat Papua dari kemiskinan dan kehancuran.

PENUTUP

NGR dibentuk oleh pemerintah Belanda pada 1961 untuk mempersiapkan pemberian *self determination* bagi Papua. Pembentukan NGR pada 1961 mengalami proses persiapan yang panjang sejak 1950 hingga 1961. Proses pemilihan anggota NGR dilakukan melalui dua cara, yaitu pemilihan langsung dan penunjukan. Walaupun demikian, kehadiran NGR secara bertahap telah membangun rasa solidaritas sesama orang Papua, yang sebelumnya sangat etnosentris, menjadi satu bangsa Papua pada 1 Desember 1961. MRP dibentuk pada 2004 oleh pemerintah Indonesia sebagai perintah UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Munculnya otonomi khusus di Papua merupakan jawaban dari keinginan sebagian rakyat Papua memisahkan diri dari NKRI serta keinginan pemerintah pusat agar Papua tetap menjadi bagian dari NKRI. Yang menarik dari MRP adalah proses pemilihan anggota lembaga ini ternyata tidak berbeda dengan di masa NGR, yaitu melalui dua cara, yakni pemilihan langsung dan penunjukan. Kenyataan ini menunjukkan bahwa pada era reformasi, rekrutmen anggota MRP tidak berbeda jauh dengan ketika masa NGR 1961, yaitu masih melalui penunjukan.

Sementara berdasarkan pada hasil evaluasi Otsus 2002–2006 serta rapat dengar pendapat MRP Papua dan Papua Barat menyangkut evaluasi Otsus pada 2013, Otsus belum berhasil menyejahterakan orang Papua. Kenyataan ini membuktikan bahwa memang harus diakui ada yang salah dalam membangun orang Papua selama ini. Kondisi demikian memperlihatkan bahwa kehadiran MRP di Papua dewasa ini merupakan solusi yang tepat untuk membantu pemerintah. Oleh karena itu, MRP, yang merupakan lembaga baru di era pemerintahan Indonesia, seharusnya tidak perlu dipertanyakan atau diragukan karena lembaga ini akan sangat membantu DPRP dan lembaga lain untuk memecahkan permasalahan pembangunan yang dihadapi di Papua. Al Rahab (2010, 1990) berpendapat, sesungguhnya MRP adalah temuan paling jenius dari tokoh-tokoh Papua untuk menerobos jalan buntu antara Jakarta dan Papua. Melalui MRP, rakyat Papua laksana memiliki senjata di tangan untuk meraih

kemenangan dalam melindungi hak-hak dasarnya. Oleh sebab itu, sungguh tepat ungkapan Pater Dr. Neles Tebay ketika memperingati hari ulang tahun ketiga MRP pada 2008, di Jayapura, “MRP, Kitong Pu Honai.” Pernyataan Amiruddin dan Tebay ini memang sangat tepat untuk memperlihatkan bahwa sebenarnya orang Papua memahami bagaimana menyelesaikan permasalahan yang dihadapinya. Becermin pada masa era NGR, orang Papua melalui elitennya telah terlibat dalam proses menuju demokrasi dan merupakan suatu institusi awal yang menjadikan orang Papua berperan di ruang demokrasi.

Dengan demikian, mengacu pada pemikiran Acemoglu dan Robinson, yang menganggap peran institusi politik dan ekonomi penting untuk menyejahterakan masyarakat di suatu negara, kehadiran MRP di Papua sangatlah penting dan perlu diberdayakan bersama lembaga eksekutif untuk membantu pemerintah membangun Papua. Ketika orang Papua dilibatkan dalam institusi NGR dan MRP, terbukalah ruang bagi orang Papua untuk terlibat dalam proses pembangunan, tetapi harus diakui pula soal banyaknya permasalahan yang dihadapi. Hal ini membuktikan bahwa memang benar kata-kata petugas gereja pada masa lalu. “Bekerja di sini (Papua) jangan harap akan melihat langsung hasil kerjamu. Butuh waktu 100 tahun untuk melihat hasil kerja sekarang.” Oleh karena itu, untuk dapat memperoleh anggota MRP yang berkualitas, pembangunan sumber daya orang Papua perlu diproses dengan tahapan yang benar, bukan melalui proses yang instan. Lembaga pendidikan dari PAUD hingga perguruan tinggi, baik swasta maupun negeri, yang ada di tanah Papua bertanggung jawab melahirkan orang Papua yang berkualitas yang akan menempati berbagai institusi yang ada di Papua. Walaupun sejak 1969 Papua baru secara resmi menjadi bagian dari pemerintah Indonesia, bukanlah menjadi keharusan untuk mempercepat pembangunan demi secepat mungkin melihat hasilnya. Ada daerah yang sudah lebih dulu berkembang, terutama daerah yang lebih awal kontak dengan dunia luar, sementara masih banyak daerah, baik pantai maupun pegunungan, yang belum kena sentuhan pembangunan.

Oleh karena itu, perlu kajian-kajian yang tepat untuk memahami bagaimana orang Papua menjalankan roda pembangunan dan bagaimana mereka mengatasi berbagai permasalahan yang terjadi di Papua, bukan sebaliknya—orang Papua harus dibatasi atau dicurigai dengan berbagai alasan. Sejak 53 tahun yang lalu, pemegang puncak-puncak kepemimpinan di Papua lebih banyak didominasi oleh orang bukan asli Papua. Kini, sudah saatnya orang Papua diberi kepercayaan mengatur masyarakat dan wilayahnya. Dengan demikian, melalui MRP, akan dihadirkan orang Papua yang berkualitas dan mampu menghasilkan berbagai kebijakan yang menyentuh kebutuhan orang asli Papua.

Agar kehadiran MRP ke depan sebagai salah satu institusi di Papua tidak menjadi batu sandungan dalam implementasi Otsus, pemikiran Acemoglu dan Robinson tentang pentingnya peran lembaga politik dan ekonomi menjadi refleksi yang tepat bagi para penentu dan pelaksana berbagai kebijakan, baik di Tanah Papua maupun di Jakarta, dengan tidak mengabaikan peran institusi politik pada masa lalu dan masa kini, yaitu MRP. Pendekatan sejarah kehadiran NGR di masa lalu membuka cara pandang masyarakat masa kini untuk memperbaiki berbagai kelemahan. Harapannya ialah agar anggota MRP dapat belajar dari masa lalu dan tidak mengulang kesalahan yang sama. Dengan demikian, proses rekrutmen anggota MRP harus sesuai dengan mekanisme yang benar sehingga akan melahirkan anggota-anggota MRP yang berkualitas. Oleh sebab itu, perlu ada dukungan dari berbagai pihak, termasuk pemerintah daerah dan pusat, agar MRP dapat berfungsi dengan baik. Dengan begitu, melalui MRP, kebijakan pemerintah yang menghadirkan Otsus di Papua akan membawa orang asli Papua sejahtera dan bukan menghancurkan masa depan masyarakat Papua sendiri.

PUSTAKA ACUAN

- Acemoglu, D., & Robinson, J.A. (2012). *Mengapa negara gagal*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo Kompas Gramedia.
- Al Rahab, A. (2010). *Heboh Papua, perang rahasia, trauma, dan separatisme*. Jakarta: Komunitas Bambu.

- Ayorbaba, A. (2011). *The papua way: Dinamika konflik laten & refleksi 10 Tahun otsus Papua*. Abepura: Tabloid Suara Perempuan Papua.
- Bappeda Provinsi Papua. (2010). *Evaluasi 5 tahun pelaksanaan otonomi khusus Papua*. Kerja Sama Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Papua dan Universitas Cenderawasih.
- Djadijono, M. (2006). Koreksi terhadap strategi pembangunan di Papua. *Analisis CSIS*, Vol. 35 No. 4, Desember 2006.
- Djopari, J.R.G. (1993). *Pemberontakan Organisasi Papua Merdeka*. Jakarta: PT Gramedia.
- Drooglever, P. J. (2010). *Tindakan pilihan bebas! Orang Papua dan penentuan nasib sendiri*. Yogyakarta: Kanisius.
- Elson, R.E. (2008). *The idea of Indonesia: Sejarah pemikiran dan gagasan*. Jakarta: Serambi.
- Gainau, A.W. (2012). *Papuanisasi birokrasi Papua*. Surabaya: Capiya.
- Harris, S. (2014). *Masalah-masalah demokrasi dan kebangsaan era reformasi*. Jakarta: Obor.
- Henderson, W. (1973). *West New Guinea: The dispute and its settlement*. New Jersey: American-Asian Educational Exchange Seton Hall University Press.
- Ijje, J.D. (2013). *Satu dasawarsa reaktivisasi Provinsi Papua Barat*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. Isak Morin, 15 Desember 2015.
- Kasim, A., Huseini, M., Anwar, R., & Siong, N.B. (2015). *Merekonstruksi Indonesia: Sebuah perjalanan menuju dynamic governance*. Jakarta: Kompas.
- Keagop, P. (2010). *Rekam jejak Majelis Rakyat Papua 2005–2015*. Jayapura: Suara Perempuan Papua.
- Kijne, I. S. (1961). *Ke mana Nieuw Guinea*. Hollandia: Pustaka Rakyat.
- Lijphart, A. (1966). *The trauma of the decolonization: The dutch and west New Guinea*. New Haven: Yale University Press.
- Majelis Rakyat Papua. (2013a). *Pergulatan orang asli Papua dalam kekuasaan otonomi khusus Papua dan Papua Barat*. Jayapura: MRP.
- _____. (2013b). *Implementasi otonomi khusus Papua dan Papua Barat dalam perjalanan empiris orang asli Papua*. Laporan Hasil Evaluasi Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat. Jayapura: MRP.
- Malak, S. (2013). *Manajemen & resolusi konflik di tanah Papua*. Bandung: Lepsindo.
- Mangkey, J. (2012). *Penanggalan liturgi tahun B/II, ziarah batin 2012, renungan dan catatan harian*. Jakarta: Obor.

- Meteray, B. (2011). *Penyemaian dua nasionalisme: Papua dan Indonesia pada masa pemerintahan kolonial Belanda di Netherlands Nieuw Guinea 1927–1962*. (Disertasi Fakultas Ilmu Budaya Universitas Indonesia, Jakarta).
- _____. (2012). *Nasionalisme ganda orang Papua*. Jakarta: Kompas.
- _____. (2013). Penguatan keindonesiaan di antara kepapuaan orang Papua. *Makalah*. Disampaikan pada Seminar Pancasila yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Pancasila, Universitas Pancasila, dan FIB Universitas Indonesia.
- Penerangan Kementerian Dalam Negeri. (1961). *Nasib nusa dan bangsa*. Hollandia: Pustaka Rakyat.
- Repport Inzake Nederlands Nieuw Guinea Over het jaar* (1954). Uitgebracht Aan de verenigde naties Ingevolge artikel 73 E van het handvest.
- Repport Inzake Nederlands Nieuw Guinea Over het jaar*. (1951). Uitgebracht Aan de verenigde naties Ingevolge artikel 73 E van het handvest.
- Report on Netherlands New Guinea for the Year*. (1950). Presented to Secretary General of the State United Nations Pursuant to article 73 E of the chapter, Ministry of Overseas Territories.
- Solossa, J. P. (2005). *Otonomi khusus Papua, mengangkat martabat rakyat Papua di dalam NKRI*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Suara Perempuan Papua. 5–11 September 2005
- Sumule, A. (2003). *Mencari jalan tengah otonomi khusus Provinsi Papua*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Umum.
- Timmer, J. (2007). Desentralisasi salah kaprah dan politik elite di Papua. Dalam Henk Schulte Nordholt, H.S. & Klinken, G.V. *Politik lokal di Indonesia*. Hlm. 595-625. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Trijono, L. (2006). Otonomi khusus dan pembangunan aras lokal Papua. *Analisis CSIS*, Vol. 35(4) Desember 2006: 363-384.
- Veur, P. van der. (1962, 8 Oktober). West Irian: A New era. *Asian Survey* 2 (8).
- _____. (1963). Political awakening in west New Guinea. *Pacific Affairs* 36 (1).

RINGKASAN DISERTASI

MENERUSKAN HIDUP SETELAH KERUSUHAN: INGATAN KOLEKTIF DAN IDENTITAS ETNIS MADURA PASCA-KEKERASAN ANTARETNIS DI KOTA SAMPIT, KALIMANTAN TENGAH¹

Herry Yogaswara

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

E-mail: yogaswaralipi@yahoo.com

Diterima: 9-6-2016

Direvisi: 13-6-2016

Disetujui: 17-6-2016

ABSTRACT

The Ph.D. dissertation project is about to explore Maduranese who returned to Sampit after the communal violence of February 2001. Sampit is a small town in the district of Kotawaringin Timur of the Province Central Kalimantan, Indonesia. The communal violence well known as kerusuhan or riot started from February 18, 2001 in the town of Sampit and spill-over to other city and districts in Central Kalimantan. Hundred peoples were killed, mostly Maduranese and thousands Maduranese leave Central Kalimantan by forced. They became internally displace person (IDP) in several districts and cities in Southern Kalimantan and East Java, mostly in the Madura Island. The framework of this thesis is relationship among collective memory, historicity and identity. The thesis would like to confirmed hypothesis which collective memory is shaping identity. Locus of study was town of Sampit, in the district of Kotawaringin Timur. However, to have wider perspective, the researcher visited city and other districts in Central Kalimantan; districts in South Kalimantan as neighbor province and Madura island in East Java. Result of the research are understanding narratives of riots including waves of migration in and out of Sampit; causes of riot; identities of Maduranese and efforts of Maduranese returned to Sampit. Collective memory is a strategy for Maduranese returned to Sampit through mechanism of remembering and forgetting.

Keywords: *collective memory, historicity, identity, communal violence, and Sampit of Central Kalimantan*

ABSTRAK

Disertasi ini bertujuan mengetahui orang-orang Madura yang kembali pasca-kekerasan antaretnis di Kota Sampit, Kabupaten Kotawaringin Timur, Provinsi Kalimantan Tengah. Kekerasan antaretnis yang sering disebut kerusuhan itu terjadi pada 18 Februari 2001, dari Sampit dan menyebar ke kota dan kabupaten-kabupaten di Kalimantan Tengah. Kerusuhan telah menyebabkan tewasnya ratusan penduduk Sampit, terutama dari kelompok etnis Madura. Selain itu, terjadi migrasi paksa orang-orang Madura ke luar Provinsi Kalimantan Tengah. Kerangka konseptual penelitian ini melihat keterkaitan antara ingatan kolektif, kesejarahan, dan identitas. Tesis utamanya adalah ingatan kolektif membentuk identitas (*collective memories shaping identity*). Locus studinya di Kota Sampit, tetapi kemudian melihat-lihat situasi di kota dan kabupaten-kabupaten lain di Kalimantan Tengah; kota dan kabupaten di Kalimantan Selatan; serta Kabupaten Sampang di Pulau Madura. Hasil penelitian menunjukkan narasi-narasi tentang lima gelombang migrasi orang Madura masuk dan keluar dari Sampit, narasi penyebab kerusuhan, penghilangan identitas, dan upaya kembali orang-orang Madura ke Sampit. Ingatan kolektif merupakan strategi untuk kembali ke Sampit melalui mekanisme mengingat (*remembering*) dan melupakan (*forgetting*).

Kata Kunci: ingatan kolektif, kesejarahan, identitas, kekerasan komunal, dan Sampit Kalimantan Tengah

¹ Naskah disertasi telah dinyatakan lulus dalam sidang promosi doktor Program Pascasarjana Antropologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Indonesia pada 11 Juli 2012.

PENDAHULUAN

Disertasi ini membahas tentang orang-orang Madura di Kota Sampit, Kabupaten Kotawaringin Timur (Kotim), Provinsi Kalimantan Tengah (Kalteng), yang kembali dari pengungsian pasca-kekerasan antarkelompok etnis pada Februari 2001. Kekerasan antarkelompok etnis yang terjadi di Kota Sampit pada waktu itu merupakan salah satu dari rangkaian kekerasan komunal yang bernuansa etnis (dan agama) yang terjadi di Indonesia pada masa transisi menuju era reformasi 1997–2001. Sebelumnya, terjadi kekerasan antarkelompok etnis di Sanggau Ledo (Kalimantan Barat), Sambas (Kalimantan Barat), Poso (Sulawesi Tenggara), Ambon (Maluku), dan Maluku Utara. Kekerasan komunal di Poso, Ambon, dan Maluku Utara lebih bernuansa agama, khususnya antara Islam dan Kristen. Sementara di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah lebih bernuansa etnisitas, yakni Dayak melawan Madura dan Melayu melawan Madura di Kalimantan Barat serta Dayak melawan Madura di Sampit, Kalimantan Tengah.

Kekerasan antaretnis di Sampit mempunyai perbedaan dengan di tempat lain, yaitu waktu kejadian yang pendek, skala penyebaran yang luas, tetapi jumlah korban tewas yang lebih banyak dibanding dengan tetangganya, Kalimantan Barat. Selain itu, kekerasan tersebut menghasilkan gelombang pengungsi lokal yang masif keluar dari Provinsi Kalimantan Tengah. Belum ada sumber yang dapat dipercaya mengenai berapa jumlah korban tewas karena biasanya jumlah yang dikeluarkan oleh pemerintah *undercalculated*, sedangkan yang berasal dari masyarakat sipil *overcalculated*. Akan tetapi, angka minimal 500 orang Madura tampaknya diterima oleh banyak pihak.

Kejadian kerusuhan di Sampit telah dijelaskan, baik untuk kepentingan akademis maupun kepentingan lain, seperti untuk program-program pemulihan ataupun rekonsiliasi. Kerusuhan tersebut terjadi akibat pengelolaan sumber daya alam yang meminggirkan masyarakat asli (Down to Earth, 2002), peran militer yang terpinggirkan setelah keruntuhan Orde Baru, ketimpangan horizontal (Khay Jin dkk., 2005), tidak bekerjanya institusi negara dan rapuhnya institusi tradisional (Smith, 2005), faktor kekerasan struktural dan

kultural (Smith & Bouvier, 2006), politik persekutuan (Klinken, 2009), perebutan ruang eksklusif (Hastijanti, 2005), komunikasi pascakonflik (Sukandar, 2007), serta analisis politik-ekonomi (Usop, 2009).

Penjelasan-penjelasan akademis tersebut telah memberikan berbagai jawaban terhadap akar, penyebab, dan penyulut kekerasan antarkelompok etnis di Sampit. Namun, belum ada jawaban yang memuaskan bagaimana orang-orang Madura dapat kembali ke Kota Sampit dan meneruskan kembali hidupnya, khususnya pengalaman traumatik dari kekerasan antaretnis yang menyebabkan ratusan orang Madura tewas, kemudian dipaksa keluar dari Kota Sampit. Setelah itu, dibatasinya orang-orang Madura untuk kembali ke Kota Sampit dan dikuasainya aset-aset orang Madura oleh warga Sampit lain yang bukan berasal dari etnis Madura.

Kerangka pemikiran disertasi ini terinspirasi oleh pemikiran Halbswach (1992, 34) tentang ingatan kolektif. Konsepsi tentang masa lalu akan berakibat pada *mental image* yang kita gunakan untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi pada masa sekarang. Ingatan kolektif secara mendasar adalah sebuah rekonstruksi tentang masa lalu dalam nuansa kekinian. Orang-orang Madura yang kembali ke Kota Sampit membentuk ingatan kolektifnya sendiri agar dapat melanjutkan kehidupannya dengan memilah-milah berbagai macam ingatan terhadap peristiwa yang pernah terjadi pada masa lalu. Ingatan kolektif menjadi pembentuk identitas.

Kembali dan upaya meneruskan hidup bagi orang-orang Madura di Kota Sampit tidak dapat melepaskan diri dari berbagai ingatan terhadap kejadian kekerasan antaretnis pada satu sisi. Namun, berbagai ingatan tentang hubungan-hubungan yang pernah terjalin di antara sesama orang Madura, antara orang Madura dan orang-orang Dayak, serta orang Madura dengan kelompok etnis lain merupakan bagian dari ingatan yang mendorong untuk kembali ke Kota Sampit.

Berdasarkan pada upaya-upaya untuk mengisi kekosongan penelitian-penelitian terdahulu, pengalaman personal peneliti, dan kerangka konseptual yang dipilih, dalam disertasi ini dirumuskan tiga pertanyaan kunci: 1) Bagaimana

hubungan antarkelompok etnis Dayak dan Madura sebelum terjadinya peristiwa kekerasan antaretnis di Kota Sampit?; 2) Bagaimanakah peristiwa kekerasan antaretnis berakibat pada penghilangan identitas orang-orang Madura di Kota Sampit?; serta 3) Bagaimanakah upaya-upaya yang dilakukan oleh orang-orang Madura pasca-kekerasan antaretnis agar dapat kembali meneruskan kehidupannya di Kota Sampit?

KERANGKA KONSEPTUAL: KESEJARAHAN, INGATAN, DAN IDENTITAS

Kesejarahan dan sejarah bukan hanya perbedaan semantis, melainkan mempunyai pemahaman yang berbeda. Misalnya, definisi oleh Arnett, “*History is a linear description of events understood within a chronological scheme. Historicity is not chronological. Two events can be historically connected yet be years apart*” (Arnett, 2002, 503). Disertasi ini melihat keterkaitan antara kesejarahan, identitas, dan etnisitas dalam realitas keseharian orang-orang Madura pasca-kekerasan antaretnis. Kesejarahan adalah sebuah proses bagaimana pengalaman pada masa lalu dijadikan referensi untuk bertindak pada masa sekarang. Namun, tidak semua pengalaman pada masa lalu tersebut dapat dijadikan referensi untuk tindakan pada masa sekarang karena adanya berbagai peristiwa yang dianggap penting sehingga seseorang harus menyeleksi ingatan-ingatan pada masa lalunya.

Meminjam pendekatan sejarah dari Bernard Lewis, historisitas/kesejarahan dalam kajian antropologi dapat dimanifestasikan dalam sebuah ragam sejarah yang disebut “sejarah sebagaimana yang diingat”, atau biasa disebut oleh para ahli antropologi dan sosiologi sebagai memori kolektif (Lewis, 2009, x). Sejarah, dalam pengertian memori kolektif, lebih banyak berupa pernyataan tentang masa lalu atas dasar apa yang diingat, sedangkan ingatan itu sendiri bekerja melalui proses seleksi atas apa yang dianggap bermakna dan berguna dalam tindakan kesehariannya. Oleh sebab itu, dalam proses mengingat, terjadi juga proses melupakan (*remembering and forgetting*). Kejadian yang bersifat traumatik dan dianggap

akan mengganggu relasi dengan kelompok lain cenderung akan dilupakan. Sementara berbagai peristiwa yang akan menghadirkan hubungan positif akan cenderung diingat dan dijadikan referensi untuk bertindak dengan kelompok lain. Oleh karena itu, penting untuk dicari tentang apa yang diingat serta untuk tujuan apa mengingat sebuah peristiwa tertentu. Namun, ingatan kolektif itu sendiri bukanlah sejarah meskipun sesekali berasal dari sumber material yang sama. Ingatan kolektif adalah fenomena kolektif, tetapi hanya dapat dimanifestasikan dalam tindakan dan pernyataan dari individu.

Ingatan kolektif ataupun individual membentuk identitas, khususnya ingatan terhadap berbagai peristiwa yang mempunyai makna yang penting bagi suatu komunitas. Peristiwa bermakna tersebut akan menebalkan garis batas perasaan seseorang tentang dirinya dalam hubungannya dengan orang lain dan masyarakat umum (Benda Beckman dalam Ramsdett & Thufail, 2010). Peristiwa kekerasan komunal telah menciptakan kelompok-kelompok yang menjadi pemenang pada satu sisi serta kelompok yang kalah pada sisi lain. Rasa keterikatan yang kuat dan eksklusif pada suatu kelompok bisa mengandung persepsi tentang jarak dan keterpisahan dari kelompok lain. Kesetiakawanan kelompok bisa memicu tumbuhnya perselisihan antarkelompok, termasuk keterikatan etnis, keagamaan, rasial, dan keterikatan selektif lain (Sen, 2006, 4).

Terdapat pandangan yang beragam tentang identitas etnis, yaitu yang melihatnya sebagai sentimen primordial, seperti kekerabatan, agama, dan bahasa (Geertz, 1973), ras, bahasa, agama, tribalitas, nasionalitas, serta kasta (Horowitz, 2005; Varshney, 2002) kategori politik, budaya, dan sejarah (Hall, 1991). Misalnya, mengikuti pendapat Stuart Hall, pada masa kolonial, penyebutan kelompok etnis Dayak adalah “etnik asli Borneo non-muslim” atau *non-Moslem indigenous peoples of Borneo* (Maunati, 2004). Padahal, dalam kenyataannya, jumlah orang yang mengaku sebagai orang Dayak dan beragama Islam mencapai jumlah yang signifikan di Kalimantan Tengah. Walaupun kategori politik, budaya, dan sejarah merupakan cara melihat etnisitas lebih dinamik, dalam keseharian

pandangan primordial dan askriptif sering kali lebih digunakan oleh masyarakat dalam relasi antaretnisnya.

METODE PENELITIAN

Pengumpulan data penelitian untuk disertasi ini dilakukan melalui penelitian lapangan dan pengumpulan data dokumen. Kunjungan lapangan dilakukan mulai Oktober 2008 hingga Februari 2010. Namun, peneliti tidak terus-menerus tinggal di Sampit pada waktu tersebut, tetapi pulang-pergi pada waktu tertentu. Fokus studi lapangan dilakukan di Kota Sampit, Kabupaten Kotawaringin Timur, Provinsi Kalimantan Tengah. Ketika menyebutkan Kota Sampit, secara administratif ada dalam dua wilayah kecamatan, yaitu Kecamatan Baamang dan Mentawa Baru/Ketapang. Selain itu, peneliti mengunjungi kecamatan-kecamatan lain di Kabupaten Kotawaringin Timur, termasuk Kota Besi, Cempaga Hulu, Cempaga Hilir, dan Samuda, untuk memahami relasi-relasi Dayak-Madura di daerah-daerah tersebut.

Kemudian, peneliti mengunjungi kabupaten-kabupaten dan kota di Provinsi Kalimantan Tengah, yaitu ke Kota Palangkaraya; Kabupaten Kotawaringin Barat, Kabupaten Katingan, Kabupaten Pulang Pisau, Kabupaten Kapuas, Kabupaten Barito Utara, Kabupaten Barito Selatan, Kabupaten Barito Timur, dan Kabupaten Murung Raya. Tujuan kunjungan ke kota dan kabupaten-kabupaten di Provinsi Kalimantan Tengah adalah melihat bagaimana efek spiral kerusuhan di Kotawaringin Timur terhadap posisi orang-orang Madura di kabupaten-kabupaten tersebut.

Kunjungan melebar pada kabupaten/kota tetangga Provinsi Kalimantan Tengah, yaitu Kota Banjarmasin dan Kota Martapura di Provinsi Kalimantan Selatan. Kedua kota tersebut merupakan tempat tinggal orang-orang Madura yang tidak ingin mengungsi ke Pulau Madura dan kabupaten/kota lain di Provinsi Jawa Timur. Beberapa orang dari kalangan “elite” Madura yang menjadi anggota Ikatan Keluarga Madura (Ikama) tinggal di wilayah Kalimantan Selatan.

Selain itu, untuk dapat memahami kondisi dan situasi orang-orang Madura, dilakukan kunjungan ke Kota Surabaya dan Kabupaten Sampang di Pulau Madura, Provinsi Jawa Timur.

Kunjungan dilakukan khususnya di Kecamatan Ketapang dan Kecamatan Kedundung, yang merupakan tempat tinggal ataupun pengungsian orang-orang Madura-Sampit sebelum kembali ke Kota Sampit pascakerusuhan.

Subjek penelitian ini sebagian besar adalah orang-orang Madura yang telah kembali ke Kota Sampit dan beberapa orang Madura yang tidak kembali ke Kota Sampit. Selain itu, beberapa informan adalah orang-orang Dayak Sampit, Dayak Ngaju, Dayak Manyaan, Dayak Bakumpai², Banjar, Bugis, China, dan orang Indo-Eropa eks-KNIL.

Pengumpulan data wawancara mendalam dilakukan pada hampir semua informan. Kepada semua informan, saya mengungkapkan identitas saya sebagai seorang mahasiswa pascasarjana yang sedang melakukan penelitian untuk menulis disertasi. Namun, dalam beberapa kasus, saya tambahkan pekerjaan saya sebagai peneliti pada sebuah lembaga penelitian pemerintah. Pengamatan semi-terlibat dilakukan untuk melihat bagaimana interaksi keseharian para informan. Kemudian, pengamatan pada tempat-tempat yang dianggap penting terkait dengan kerusuhan, seperti makam massal di Sampit, kuburan Kristen di Sampit, tugu perdamaian di Sampit, serta bangunan dan rumah yang hancur dan terbakar di Sampit dan Palangkaraya. Selain itu, pengamatan dilakukan pada tempat-tempat yang menjadi penanda sejarah sebuah tempat ataupun penanda etnis (*ethnic marker*), seperti perumahan tepi sungai, perumahan dengan arsitektur tertentu yang terkait dengan identitas etnis Dayak, Madura, Banjar, Toraja, Bugis, China, dan sebagainya.

NARASI KERUSUHAN: GELOMBANG MIGRASI, PENYEBAB KERUSUHAN, PENGHILANGAN IDENTITAS, DAN UPAYA KEMBALI

² Konsep tentang “Dayak” di sini lebih mengacu pada upaya untuk memahami keragaman etnis Dayak yang ada di Kalimantan Tengah dan penggunaan konsep dalam sensus penduduk pada 2000. Tentunya banyak perdebatan mengenai penggunaan konsepsi Dayak berbasis data sensus penduduk karena sensus tersebut tidak memberikan petunjuk yang jelas bagi para enumerator tentang apa yang disebut dengan etnis.

Hasil penelitian menunjukkan adanya narasi-narasi yang terkait dengan akar penyebab kerusuhan, situasi pasca-kerusuhan, dan upaya meneruskan hidup bagi orang-orang Madura sekembali dari pengungsian. Narasi-narasi itu adalah adanya lima gelombang migrasi orang-orang Madura ke Sampit; penyebab dan penyulut kerusuhan; upaya sistematis penghilangan identitas Madura dari ruang publik Sampit khususnya dan Kalimantan Tengah pada umumnya; serta upaya orang Madura kembali dan meneruskan kehidupan di Kota Sampit.

Berkaitan dengan “gelombang migrasi”, temuan ini menunjukkan bahwa terjadi dinamika hubungan pasang naik dan pasang surut dalam hal relasi antara orang-orang Dayak dan Madura karena berbagai penanda peristiwa penting, yaitu dimulainya kehadiran orang-orang Madura di Kota Sampit, relasi awal orang Madura dengan Dayak Sampit; penguasaan sumber daya oleh orang Madura hingga terjadinya kerusuhan. Kemudian, bagaimana orang Madura terusir, menyusun strategi untuk kembali dan meneruskan hidupnya. Gelombang migrasi ini sebetulnya dapat menolak anggapan bahwa migrasi selalu ditentukan oleh *push and pull factors* sebagaimana yang diyakini oleh demograf. Tetapi, dalam banyak kasus, yang terjadi adalah dominan penyebab *push factor* atau faktor penekan paksa yang membuat penduduk harus pergi dari wilayah hidupnya. Kemiskinan dan ketakutan karena konflik adalah dua faktor penekan yang penting ditekankan untuk memahami mengapa pada masa lalu orang Madura harus meninggalkan kampung halamannya, dan sebaliknya meninggalkan Kota Sampit karena situasi paksa dari kerusuhan.

Lima Gelombang Migrasi Orang Madura

Temuan peneliti terhadap gelombang migrasi orang-orang Madura di Kota Sampit dapat dijelaskan ke dalam fenomena “lima gelombang migrasi”.

(a) *Gelombang perintis* terjadi sekitar 1920-an, yaitu orang-orang Madura yang diangkut dari Pulau Madura dan dipekerjakan di perkebunan karet, gambir, dan kelapa sawit di Sampit. Inilah generasi yang menjadi

pembuka jalan terbentuknya sebuah “sub-kultur” Madura di Sampit. Pada masa itu, relasi-relasi antarkelompok etnis masih sangat terbatas karena para migran hanya berasal dari Jawa, Banjar, dan orang-orang China. Dalam gelombang migrasi ini, tidak ditemukan konflik-konflik antarkelompok etnis yang mengarah pada hal-hal kekerasan. Gelombang perintis ini dan hingga sekarang menyebut Kalimantan sebagai *Jaba Daja*, yaitu wilayah utara lautan. Konsep ini dikemukakan oleh orang-orang Madura untuk menyebut Pulau Kalimantan, khususnya Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah masa kini.

(b) *Generasi Brengsel* atau gelombang kedua terjadi pasca-kemerdekaan pada 1950–1970. Brengsel adalah sebutan lokal untuk nama perusahaan kayu Belanda, NV Bruynzeel Dayak Houtbedrijven, yang sejak 1947 membangun pabriknya di Sampit dan beroperasi pada akhir 1949, kemudian dinasionalisasi pada 1955. Dalam gelombang ini, terjadi lonjakan jumlah penduduk yang cukup besar, dan tumbuhnya ruang-ruang permukiman yang bersifat eksklusif-etnis, tetapi konflik-konflik yang mengarah pada kekerasan komunal antarkelompok etnis tidak terjadi.

(c) *Gelombang Industri Kayu* terjadi pada akhir 1960-an dan awal 1970-an, yang dipicu oleh perkembangan industri kehutanan, yang difasilitasi oleh UU Pokok Kehutanan No. 5/1967 yang mengizinkan Hak Pengusahaan Hutan (HPH). Masa ini dikenal sebagai konsepsi “banjir kap”. Sebagian besar para pemilik HPH ini adalah kroni dari Presiden Soeharto dan juga perusahaan di bawah kendali militer. Pada gelombang inilah konflik-konflik yang bernuansa etnis sudah banyak terjadi walaupun masih dalam tataran perkelahian individual dan tercatat mulai 1982.

Gelombang pertama hingga gelombang ketiga dalam ilmu kependudukan disebut migrasi swakarsa atau *spontaneous migration*. Pada migrasi jenis ini, migran mempunyai opsi untuk memilih tempat tujuan dan bagaimana

pergi ke tempat tujuan. Namun, kemiskinan yang ada di Pulau Madura pada masa-masa tersebut merupakan faktor penekan yang signifikan.

- (d) *Gelombang keempat* adalah migrasi terpaksa (*forced migration*), yang terjadi pada saat kerusuhan mulai 18 Februari 2001 dan gelombang perpindahan sekitar seminggu sesudahnya. Mereka yang akan pindah tidak mempunyai opsi selain harus pindah (*push factors*), minimal untuk keselamatan jiwanya, keluarga, dan komunitasnya. Namun, dalam konteks relasi antarkelompok etnis, walaupun terjadi pemindahan paksa orang-orang Madura ke luar Sampit, ditemukan berbagai narasi tentang perasaan kehilangan yang sangat besar bagi kalangan masyarakat non-Madura terhadap kepergian orang-orang Madura ini. Gelombang keempat dapat dianggap sebagai kehancuran subkultur Madura di Sampit dalam berbagai arti. Perumahan orang-orang Madura yang mencerminkan “ruang” sosial dan budaya banyak yang dihancurkan; makanan khas Madura menghilang; nama jalan bernuansa Madura diganti; kesenian Madura, seperti ronggeng dan karapan sapi, tidak bisa lagi dipertunjukkan; serta organisasi Ikatan Keluarga Madura (Ikama) harus dibubarkan. Gelombang keempat ini adalah kondisi ketika orang-orang Madura menjadi orang-orang kalah (*the losers*), kemudian orang Dayak mendapat dirinya menjadi pemenang (*winners*) yang dapat menentukan nasib orang-orang Madura melalui perda-perda ataupun kebijakan lain yang diskriminatif. Kekalahan orang-orang Madura Sampit ini tidak hanya di Sampit, tetapi juga ketika ada di tempat pengungsian karena para pengungsi ini dianggap sebagai orang-orang pengacau di Sampit dan mempermalukan orang-orang Madura lain.
- (e) *Gelombang kelima* adalah saat orang-orang Madura kembali dari tempat pengungsian ke Sampit. Narasi-narasi yang muncul adalah bagaimana hubungan antaretnis yang sudah lama terbangun antara orang-orang Madura dan orang lokal Sampit, termasuk orang Dayak, dapat memberikan jaminan rasa

aman dan proses penerimaan kembali pada beberapa orang.

Narasi Penyebab Kerusuhan

Hasil penelitian ini mengonfirmasi peranan anggota kelompok elite dalam menyulut terjadinya kerusuhan seperti temuan-temuan dari para penulis terdahulu. Namun, hasil penelitian ini lebih mendalami soal bagaimana berbagai prasangka ihwal karakter negatif tentang orang-orang Madura diperkuat dan dimanipulasi sebagai sebuah ancaman terhadap keberadaan orang-orang Dayak sebagai penduduk asli maupun kelompok etnis lain di Kota Sampit. Hasil penelitian telah menemukan bagaimana imajinasi tentang ancaman terhadap pendudukan Kota Sampit oleh orang-orang Madura telah membangkitkan semangat untuk membela “tanah air” (*petak pahaga danum*) yang berakibat pada pembunuhan dan pengusiran orang-orang Madura dari Kota Sampit secara masif. Upaya untuk memperkuat imajinasi ini dikaitkan dengan berbagai peristiwa penting yang menandakan kebangkitan kembali budaya Dayak yang disebut Pakat Dayak I pada 1894. Setelah membangkitkan kesadaran kolektif tentang pentingnya menjaga tanah Dayak, kemudian dilanjutkan dengan penceritaan tentang berbagai peristiwa kekerasan yang dilakukan oleh orang-orang Madura terhadap orang Dayak sejak 1982 hingga hari-hari menjelang kerusuhan pada 18 Februari 2001.

Salah satu narasi kecil yang dikembangkan adalah ditemukannya spanduk yang bertulisan “Sampit Adalah Sampang Kedua”. Spanduk ini kemudian dituliskan dalam “Buku Merah”—kumpulan dokumen peristiwa kerusuhan Sampit—sebagai upaya orang-orang Madura untuk menduduki dan menguasai Kota Sampit. Sementara itu, “Sampang” dimaknai sebagai nama kabupaten di Pulau Madura, dan banyak orang Madura yang tinggal di Kota Sampit. Tetapi, narasi lain menyebutkan bahwa spanduk tersebut dibuat oleh orang-orang Madura untuk memperingatkan kepolisian Sampit yang telah menangkap beberapa buruh Madura yang belum tentu salah. Pengertian “Sampang Kedua” adalah sebelumnya terjadi peristiwa demonstrasi besar-besaran di kantor Bupati Sampang, yang waktu

kejadiannya tidak terlalu lama dengan waktu kerusuhan. Orang-orang Madura yang membawa spanduk “Sampit Adalah Sampang Kedua” adalah bentuk peringatan bagi kepolisian Sampit. Apabila tidak mampu menyelesaikan kasus buruh tersebut, peristiwa pendudukan kantor bupati seperti di Kabupaten Sampang akan berulang.

Demikian halnya dengan pengertian “Gencar”, yang dianggap sebagai “Gerakan Carok Antar Pulau”, sebuah gerakan dari orang-orang Madura yang terlatih untuk melakukan tindakan balas dendam kepada orang-orang Dayak di Sampit. Narasi lain menyebutkan bahwa Gencar adalah kependekan dari General Cargo, yaitu salah satu bagian di pelabuhan Sampit, dan terkait dengan pembagian kerja buruh angkut pelabuhan tersebut.

Narasi Penghilangan Identitas Madura

Peristiwa kekerasan antarkelompok etnis ini kemudian memasuki wilayah identitas dengan pendirian berbagai “monumen” yang menegaskan tentang siapa yang menjadi “pemenang” dan siapa yang “kalah” dalam konflik tersebut. Kelompok yang “menang” mempunyai klaim untuk membuat “monumen peringatan” yang dianggap dapat mengisahkan penyebab kerusuhan dan akibat kekerasan antarkelompok etnis menurut versinya. Selain itu, kelompok “pemenang” mempunyai klaim untuk mengatur kehidupan yang “kalah” melalui instrumen hukum (seperti peraturan daerah) dan penelusuran rekam jejak orang yang kembali dari pengungsian.

“Monumen” yang disebut sebagai “tugu perdamaian”, yang terletak di bundaran jalan poros Sampit-Pangkalan Bun, dibuat berdasarkan pada kesepakatan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang pada saat pasca-kerusuhan Februari 2001 tidak lagi diwakili oleh anggota orang-orang Madura karena mereka telah meninggalkan Sampit. Tugu utama terbuat dari kayu ulin dengan memuat ornamen senjata khas Dayak, yaitu mandau dan telawang (perisai), serta tercantum tanggal 18 Februari 2001. Tanggal tersebut dikenang sebagai dimulainya serangan oleh elemen Madura kepada keluarga orang Dayak yang menimbulkan delapan korban jiwa Dayak yang tinggal pada satu rumah yang dibakar. Padahal, kekerasan

kelompok etnis yang bersifat masif sesungguhnya terjadi mulai 20 Februari 2001, yaitu ketika bala bantuan untuk orang-orang Dayak di Sampit datang dari berbagai wilayah Kalimantan Tengah dan pembunuhan yang mengakibatkan tewasnya ratusan orang Madura.

Kemudian, berlakunya Perda tentang Penanggulangan Dampak Kerusuhan Etnis (PDKE), ditambah dengan kesepakatan-kesepakatan dalam Kongres Rakyat Kalimantan Tengah (KRKT), semakin mempersempit ruang ekspresi orang-orang Madura di Sampit. Poin penting dari PDKE adalah melakukan seleksi alamiah terhadap orang-orang Madura yang dapat diizinkan atau ditolak kembali ke Sampit atau beberapa wilayah lain di Provinsi Kalimantan Tengah.

Identitas orang-orang Madura, termasuk hak-hak politik, ekspresi budaya, dan memori kolektif, dihilangkan di ruang publik Kota Sampit. Nama Jalan Pulau Madura di Palangkaraya telah diganti menjadi Jalan Pulau Batam; kertak Madura telah menjelma menjadi Jalan M.T. Haryono di Kota Sampit; serta Ikatan Keluarga Madura (Ikama) telah menjadi organisasi terlarang, yang kemudian anggota keluarga dari organisasi ini dicurigai.

Memilah Ingatan: Upaya Meneruskan Hidup di Kota Sampit

Pascakerusuhan di Kota Sampit, muncul berbagai wacana, yaitu (1) Cara pemulangan orang-orang Madura ke Kota Sampit; (2) Perlindungan harta milik berupa tanah pertanian, perumahan dan pekarangan, serta bangunan tempat usaha; (3) Lapangan kerja bagi orang Madura; serta (4) Proses rekonsiliasi antara orang-orang Madura dan orang Dayak.

Hasil Kongres Rakyat Kalimantan Tengah (KRKT) hanya memberikan dua rekomendasi terkait dengan hal tersebut, yaitu cara pemulangan orang-orang Madura harus bersifat alamiah. Kemudian, masalah rekonsiliasi disinggung, tetapi tidak ada perincian yang jelas mengenai langkah-langkah yang akan dilakukan. Sementara perlindungan harta milik orang Madura dan lapangan kerja tidak mendapatkan tempat yang layak untuk dibicarakan. Pengembalian alamiah artinya tidak dilakukan secara besar-besaran serta dilakukan melalui jalur kekerabatan dan

pertemanan; tidak ada upaya pemerintah. Namun, perlu ada penyaringan di pintu-pintu masuk Kota Sampit untuk mencari orang-orang yang dianggap terlibat dalam kerusuhan pada Februari 2001. Selain itu, masyarakat melalui ketua rukun tetangga dapat menentukan persetujuan atau penolakan terhadap keinginan kembalinya orang-orang Madura tersebut ke tempat mereka.

Oleh sebab itu, orang-orang Madura yang ingin dan telah kembali ke Kota Sampit harus mengambil referensi berbagai peristiwa masa lalu yang akan menyebabkan dirinya diterima kembali di Kota Sampit. Peristiwa-peristiwa dan ingatan yang menyebabkan hubungan dengan orang-orang Dayak yang tidak bersifat harmonis harus disingkirkan, termasuk berbagai peristiwa traumatik pada saat kerusuhan, yaitu kehilangan kerabat atau teman yang terbunuh, serta rumah yang dibakar.

Ingatan-ingatan yang dipilih adalah tentang bagaimana relasi pada masa lalu dengan orang-orang Dayak yang bersifat harmoni atau minimal tidak saling mengganggu. Bagaimana hubungan kerja sama perdagangan telah menjadi hubungan pertemanan dan kekerabatan yang saling melindungi. Atau, justru dengan menyalahkan organisasi di kalangan orang Madura sendiri yang dianggap menjadi penyebab kerusuhan.

Terdapat orang-orang Madura yang dengan mudahnya masuk kembali ke Kota Sampit tanpa perlu khawatir karena mendapatkan jaminan dari orang-orang Dayak. Jaminan dari orang-orang Dayak itu diperoleh atas dasar pertemanan pada masa sebelum kerusuhan; membayar kompensasi dalam jumlah tertentu; atau dijadikan bagian dari proyek-proyek pemerintah yang terkait dengan pemulihan wilayah pascakonflik. Selain itu, ada orang-orang Madura yang mendapat penolakan karena identitasnya sebagai orang Madura. Tetapi, ada juga orang-orang yang menghindari kontak dengan orang-orang Dayak.

PENUTUP

Mengambil pembelajaran dari orang-orang Madura yang mencoba meneruskan kehidupannya di daerah pascakonflik, terlihat bahwa konsepsi tentang masa lalu yang membentuk *mental image* dan digunakan untuk memecahkan permasalahan

yang dihadapi pada masa sekarang telah terkonfirmasi dalam penelitian ini. Hal ini dapat dilihat dari cara mereka kembali ke Kota Sampit dan membangun kembali kehidupannya berdasarkan pada pengalaman masa lalunya. Namun, pengalaman masa lalu tidak bersifat statis dan linier, tetapi dinamik, tidak mempunyai pola yang tetap, dan kadang kala bersifat tidak terduga. Oleh sebab itu, walaupun ingatan kolektif bersifat esensial untuk memahami *mental image* yang membentuk tindakan pada masa kini, ingatan-ingatan yang bersifat individual tidak dapat dinegasikan dan mewarnai ingatan kolektif suatu masyarakat. Hal ini tampak dari adanya orang-orang Madura yang demikian mudah kembali dan membangun usahanya kembali di Kota Sampit tanpa melalui hambatan. Tetapi, ada orang-orang lain yang kesulitan kembali ke Kota Sampit, mengalami penghambatan dan diskriminasi, juga pelecehan.

Dalam ranah antropologi, konsep ingatan kolektif ini menjadi penting karena inilah yang menjadi pembentuk identitas. Ingatan kolektif membuat orang-orang menjadi sadar tentang siapa dirinya dan siapa orang lain, juga tentang apa yang menjadi pembeda antara kelompoknya dan kelompok di luar dirinya. Rangkaian peristiwa yang terjadi pada Februari 2001 di Kota Sampit, Kalimantan Tengah, telah menjadi sebuah ingatan kolektif yang sekaligus menjadi pembeda identitas antara orang-orang Madura dan Dayak di kota itu; antara kelompok yang merasa menang dan yang merasa kalah.

Kekerasan antarkelompok etnis yang terjadi antara orang-orang Dayak dan Madura di Kota Sampit dapat ditafsirkan bersifat multifaktor, termasuk peranan pemimpin-pemimpin kelompok etnis yang menggalang kekuatan untuk mengalahkan lawannya. Kemudian, faktor eksternal adanya kekerasan etnis yang terjadi di Kalimantan Barat antara orang-orang Dayak dan Madura serta orang Melayu dan Madura mempertinggi saling curiga di antara pemimpin kelompok elite sehingga mereka mempersiapkan diri apabila konflik yang sama terjadi di Kota Sampit.

Penggunaan konsep historisitas dan ingatan kolektif dalam studi-studi antropologi menjadi sangat penting untuk melihat dinamika sosial dan budaya pada tingkat individu dan kelompok,

tetapi dikaitkan dengan permasalahan yang lebih luas pada tingkat negara-bangsa.

Dalam kaitannya dengan upaya menciptakan situasi damai di Kota Sampit (*peace building*), hasil penelitian ini memberikan kontribusi pada sisi penggalian ingatan-ingatan. Penggalian ingatan yang dimaksudkan adalah membayangkan kembali relasi-relasi Dayak dan Madura yang mempunyai kesinambungan sejarah yang sudah lama berlangsung, khususnya situasi-situasi keseharian ketika orang-orang Dayak dan Madura serta kelompok etnis lainnya di Kota Sampit pernah hidup berdampingan secara damai. Selain itu, hal-hal yang membangkitkan ingatan yang traumatik seharusnya diminimalkan. Ingatan traumatik itu, di antaranya, terwujud dalam “tugu perdamaian”, peraturan daerah yang diskriminatif, serta rumor yang selalu datang menjelang tanggal 18 Februari. Selain itu, orang-orang Madura diberi kesempatan untuk kembali menggunakan aset-asetnya tanpa dibebani kompensasi kepada siapa pun yang menduduki aset tersebut. Pihak pemerintah bertanggung jawab menghilangkan berbagai hal yang dapat membangkitkan ingatan traumatik tersebut sambil mengajak organisasi masyarakat sipil membuat program rekonsiliasi di tingkat akar rumput.

PUSTAKA ACUAN

- Arnett, R. C. (2002). Paulo Freire's revolutionary pedagogy: From a story-centered to a Narrative-centered Communication Ethics. *Journal of Qualitative Inquiry* 8, 489.
- Down To Earth. (2002). *Root and sources ethnic riot in Sampit Central Kalimantan*. United Kingdom: Doe.
- Geertz, C. (1973). The integrative revolution: primordial sentiments and civil politics in the new state. Dalam *The interpretation of cultures*. New York: Basic Books.
- Halbwachs, M. (1992). *On collective memory*. USA: The University of Chicago Press.
- Hall, S. (1991). Cultural identity and diaspora. Dalam Kathryn Woodward et al., *Identity and Diaspora*. London: SAGE Publication.
- Hastijanti, R. A. R. (2005). *Proses pembentukan ruang eksklusif pada permukiman masyarakat plural. Studi kasus konflik etnis di Sampit, Kalimantan Tengah* (Disertasi Doktor). Fakultas Teknik Sipil dan Perencanaan Institut Teknologi Sepuluh November, Surabaya.
- Horowitz, D. L. (2005). *Ethnic Group in Conflict*. Berkeley and LC, CA: California University Press.
- Khay Jin Khoo et.al. (2005). Ethnicity and inequality di Kalimantan. Paper presented at *Workshop PMB-CRISE Project*. Jakarta: PMB LIPI.
- Klinken, G. van. (2007). *Perang kota kecil: kekerasan komunal dan demokratisasi di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor-KITLV.
- Lewis, B. (2009). *Sejarah: Diingat, ditemukan kembali, ditemuipkan* (terjemahan). Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Maunati, Y. (2004). *Identitas dayak: komodifikasi dan politik kebudayaan*. Yogyakarta: Penerbit LkiS.
- Ramstedt, M., & Thufail, F. I. (Eds). (2011). *Kegalauan identitas: Agama, etnisitas, dan kewarganegaraan pada masa pasca-Orde Baru*. Jakarta: Pusat Penelitian Sumber Daya Regional LIPI dan Max Planck Institute for Social Anthropology dan Penerbit PT Grasindo.
- Sen, A. (2006). *Kekerasan dan ilusi tentang identitas*. Jakarta: Penerbit Marjin Kiri.
- Smith, G., & Bouvier, H. (Eds). (2006). *Communal conflicts in Kalimantan: Perspectives from the LIPI-CNRS Conflict Studies Program*. Jakarta: PDI LIPI and Lasema France.
- Smith, C. Q. (2005). *The roots of violence and prospects for reconciliation: A case study of ethnic conflict in central Kalimantan*. Washington, DC: World Bank.
- Sukandar, R. (2007). *Negotiating post-conflict communication: A case of ethnic conflict in Indonesia*. (Disertasi USA Ohio: The School of Communication Studies Ohio University).
- Usoy, S. R. (2009). *Analisis struktural atas konflik dan kekerasan etnis di Sampit*. (Disertasi Program Studi Ilmu Sosial Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya).
- Varshney, A. (2002). *Ethnic conflict and civic life: Hindus and muslims in India*. USA: Yale University Press.

Surat Kabar

- Ikama: Pulangkan warga tak jelas identitasnya. (2001, Maret 1). *Kalteng Pos*.
- Ikrar pernyataan warga IKAMA. (2001, Maret 29). *Kalteng Pos*.
- Spanduk kerusuhan di gubernur. (2001, Juni 12). *Kalteng Pos*.

TINJAUAN BUKU

PENGUATAN DEMOKRASI: PARTAI POLITIK DAN (SISTEM) PEMILU SEBAGAI PILAR DEMOKRASI

Muhadam Labodo dan Teguh Ilham, 2015. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, xi+ 282 hlm.

Dian Aulia

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

E-mail: dianbinaulia@gmail.com

Diterima: 20-6-2016

Direvisi: 23-6-2016

Disetujui: 27-6-2016

PENDAHULUAN

Buku berjudul *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep, dan Isu Strategis* yang ditulis oleh Muhadam Labodo dan Teguh Ilham mengulas dua tema sekaligus, yakni partai politik dan sistem pemilihan umum (pemilu). Menurut penulis, kedua tema ini perlu dikaji dan dipahami secara utuh. Apabila partai politik mampu menjadi pilar demokrasi yang melahirkan kader unggul, semestinya sistem pemilu mampu menjadi “jembatan” *output* partai politik untuk duduk ke dalam sistem pemerintahan. Melalui buku ini, penulis menggunakan metode kualitatif, yakni mendeskripsikan dan mengurai teori dan konsep, yang kemudian dianalisis dan diulas dengan isu ataupun persoalan yang dihadapi oleh Indonesia. Teguh Ilham dan Muhadam Labodo, yang juga merupakan senior sekaligus dosen dari Teguh, mendedikasikan diri pada almamaternya, yaitu Ilmu Pemerintahan Dalam Negeri. Selain itu, Muhadam Labodo aktif sebagai pengajar hampir di seluruh DPRD dan pemerintah daerah di Indonesia. Sebagai akademikus serta berdasarkan pada pengalaman berkecimpung dalam urusan pemerintahan dan politik, Labodo merupakan akademikus dari institusi pemerintahan yang cukup produktif. Buku hasil kolaborasi antara guru dan murid ini berbeda dengan buku kebanyakan, yang membahas partai politik ataupun sistem pemilu secara makro. Dalam buku ini, kedua tema dibahas dalam tiap-tiap

bab yang berbeda sehingga membantu pembaca lebih fokus terhadap materi. Pada akhir buku ini, ditawarkan konsep-konsep yang dapat menjadi masukan dalam menguatkan partai politik sebagai mesin serta salah satu pilar demokrasi sekaligus perbaikan bagi sistem pemilu.

Buku Muhadam dan Teguh terdiri atas lima bab, ditambah bagian pengantar penulis dan editorial. Pada bagian pengantar, penulis memberikan pemahaman bahwa buku menyajikan teori-teori dari para ahli mengenai partai politik dan sistem pemilihan umum serta dinamika implementasinya yang didasarkan pada praktik yang terjadi di Indonesia. Teori dan konsep ditujukan penulis agar pembaca mampu membandingkan dan menganalisis teori ke dalam tataran praksis dalam konteks keindonesiaan. Namun, penulis “membungkus” teori dan konsep dengan menambahkan perspektif sejarah terbentuknya partai politik di dunia hingga konteks Indonesia sebagaimana yang dipaparkan pada bab pertama. Beragam konsep dan teori yang berkaitan dengan partai politik dijabarkan oleh penulis, misalnya Neumann (1963, 352), yang mengartikan partai politik sebagai organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha menguasai pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain, mempunyai pandangan yang berbeda. Pada hakikatnya, pembentukan partai politik dilandasi oleh hak asasi warga negara yang dijamin oleh

konstitusi, sebagaimana redaksional Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang. Jika dilihat dari rangkaian penjabaran teori-teori partai politik ataupun pemilu yang kemudian dikontekskan dengan persoalan partai politik dan pemilu di Indonesia, agaknya penulis menjabarkan demokrasi secara prosedural. Partai politik dan pemilu hanya digunakan sebagai alat untuk bergantinya rezim kekuasaan para elite, sementara rakyat bukanlah “penikmat” langsung dari pelaksanaan demokrasi. Namun, penulis kurang mengurai persoalan politik, yang semestinya dapat menguatkan analisis yang dibangun oleh penulis terkait dengan perkembangan demokrasi melalui partai dan pemilu dari masa ke masa. Penulis justru berfokus pada rangkaian peristiwa yang dibangun secara *historical* dalam bab tentang partai politik ataupun bab tentang pemilu.

Pada bab kedua, berangkat dari konsep demokrasi, penulis ingin memberikan pemahaman kepada pembaca bahwa pemilu merupakan suatu cara yang dapat mawadahi keinginan rakyat sekaligus mengangkat eksistensi rakyat, yakni pemerintahan tertinggi ada pada rakyat. Sebagaimana penulis mengutip adagium yang diungkapkan Abraham Lincoln, “*Democracy is government of the people, by the people, and for the people,*” demikian kekuasaan negara berasal dan ditentukan oleh rakyat. Meskipun pada perkembangannya lahir berbagai model demokrasi, secara mendasar konsep demokrasi tetap dimaknai bahwa kedaulatan tertinggi negara ada pada rakyat. Hal ini sejalan dengan Ni’matul Huda (2005, 12), yang mengatakan, apa pun varian model dalam mendesain kreatif demokrasi, seluruh bangsa di dunia tetap menggunakan istilah demokrasi di depan variasi itu, yang secara keseluruhan memiliki kesamaan makna, yaitu *government rule by the people* (rakyat berkuasa), yang berasal dari bahasa Yunani, *demos* dan *kratos/kratein*.

Pada dasarnya, pemilu merupakan suatu cara dalam melaksanakan demokrasi secara tidak langsung, yakni mewakilkan “suara rakyat” kepada wakilnya yang telah dipilih melalui

proses dan mekanisme “pemilihan” wakil dari rakyat untuk mengambil keputusan-keputusan negara—atas nama rakyat. Maka, kemudian, kualitas dari pelaksanaan proses dan mekanisme pemilihan tersebut dipengaruhi oleh prakondisi tertentu. Setidaknya ada tiga yang dipaparkan oleh penulis, yaitu Modernitas dan Kesejahteraan, Budaya Politik, serta Struktur Sosial Masyarakat.

Selanjutnya, pada bab ketiga, penulis membahas soal perkembangan partai politik di Indonesia pra dan pasca-reformasi. Dalam pembabakannya, penulis menjelaskan perkembangan partai politik berdasarkan tiga masa, yakni masa demokrasi liberal dan demokrasi terpimpin (Orde Lama) pada rezim Soekarno; masa Orde Baru, yakni pada rezim Soeharto; serta masa orde reformasi setelah runtuhnya rezim Soeharto. Pada masa demokrasi liberal, ketika Indonesia menerapkan sistem pemerintahan parlementer, dominasi partai politik di DPR sangat memengaruhi kondisi pemerintahan yang justru kerap tidak stabil. Hal ini ditunjukkan oleh pergantian kabinet hingga tujuh kali akibat sering kali dijatuhkannya mosi tidak percaya dari DPR. Kondisi demikian dipengaruhi pula oleh faktor sistem multipartai yang kian menunjukkan besarnya kepentingan politik untuk mendapatkan kekuasaan. Berkebalikan dengan masa demokrasi liberal, masa demokrasi terpimpin atau Orde Lama menjadikan peran partai politik tidak tampak, dan kekuasaan presiden yang otoriter mendominasi pemerintahan.

Adapun bab keempat pada buku ini membahas soal perkembangan pemilihan umum di Indonesia. Sebagaimana pembabakan partai politik, penulis membagi pelaksanaan pemilu di Indonesia menjadi tiga masa, yakni pada masa demokrasi liberal dan demokrasi terpimpin/Orde Lama, masa Orde Baru, serta pemilu masa reformasi. Berdasarkan pada uraian penulis, dari pemilu pertama (1955) hingga pemilu kedua sempat mengalami hambatan hingga dua kali penundaan, yang akhirnya dapat dilaksanakan pada 1971. Padahal, semula pemilu diagendakan akan dilaksanakan lima tahun setelah pemilu pertama, yakni pada 1960. Namun, ketidaksiapan kondisi politik dan ekonomi pada saat itu menyebabkan pelaksanaan pemilu diundurkan. Peristiwa yang terjadi pada saat itu adalah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang menyatakan bahwa konstituante

dibubarkan dan Indonesia kembali ke UUD 1945. Sementara penundaan kedua disebabkan oleh terjadinya peralihan rezim dari Soekarno ke rezim Soeharto, yakni pada 1967. Penyelenggaraan pemilu dapat dilaksanakan secara periode lima tahunan setelah dilaksanakannya pemilu ketiga.

Pada bab terakhir, yakni bab kelima, dibahas tentang masa depan partai dan pemilihan umum di Indonesia. Pada bab inilah penulis banyak mengelaborasi ide dan pandangan penulis secara akademis sehingga, menurut *reviewer*, bagian ini merupakan bagian “puncak” pada buku ini. Dalam bagian ini, penulis menguraikan problem partai politik di Indonesia, di antaranya lemahnya ideologi, lemahnya sistem rekrutmen, pola kaderisasi kader, dan lemahnya sistem *fundraising* partai politik. Sementara persoalan sistem pemilu dihadapkan pada persoalan rendahnya daya kritis masyarakat menentukan pilihannya, mahal biaya pemilu, dan tingginya tingkat perselisihan hasil pemilu.

PASANG-SURUT PARTAI POLITIK DI TIGA ZAMAN

Pada awalnya, partai politik berkembang di belahan Eropa Barat, yang mulanya lebih berbentuk golongan atau kelompok-kelompok politik dalam parlemen yang bersifat elitis dan aristokratis. Penulis menggambarkan bahwa kelompok-kelompok politik di parlemen tersebut pada akhirnya berusaha mengembangkan organisasi massa, yang kemudian pada abad ke-19 kelompok-kelompok tersebut lahir sebagai suatu partai politik. Sementara dalam konteks Indonesia, penulis melihat kemunculan partai politik sudah ada sebelum kemerdekaan Indonesia, yakni cikal-bakalnya berasal dari pergerakan-pergerakan yang berperan pada masa penjajahan kolonial Belanda.

Pergerakan dalam bentuk partai politik melesit dalam menyongsong kemerdekaan, bahkan berkembang pesat seiring dengan gelombang demokratisasi melalui gerakan reformasi 1998 yang berujung pada percepatan pemilu pada 1999 serta tuntutan amendemen konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) menuju demokrasi (Riwanto, 2016, 30).

Sebagaimana dijelaskan di awal, partai politik di Indonesia mengalami pasang-surut pada awal-awal kemerdekaan dan reformasi. Kondisi demikian dipengaruhi oleh ketidakstabilan pemerintahan yang beberapa kali mengalami pergantian sistem pemerintahan. Ketidakstabilan terlihat, misalnya, dalam pemilu pertama pada 1955 untuk DPR sebanyak 118 peserta, yakni terdiri atas 36 partai politik, 34 organisasi kemasyarakatan, dan 48 perorangan. Sementara untuk pemilu anggota konstituante sebanyak 91 peserta, yang terdiri atas 39 partai politik, 23 organisasi kemasyarakatan, dan 29 perorangan. Namun, seiring usainya pemilu berlangsung, jumlah partai politik berkurang tidak lebih dari 40 partai.

Menurut Syamsudin Haris (2014, 23), demokrasi parlementer yang diterapkan pada era Soekarno, sebagai suatu eksperimen politik, gagal mewujudkan harapan bahwa Pemilu 1955 dapat menyelesaikan krisis politik nasional pada waktu itu. Hal ini disebabkan oleh pengaruh tekanan dari Presiden Soekarno dan militer, yang akhirnya menghentikan eksperimen terhadap sistem parlementer. Hingga pada akhirnya masa demokrasi parlementer berakhir setelah Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959, yakni perihal pembubaran konstituante dan kembali berlakunya UUD 1945. Situasi politik pada masa itu kacau dan tidak stabil, konstituante dianggap tidak mampu menetapkan undang-undang dasar, sementara Indonesia masih menggunakan UUDS yang dianggap pemerintahan demokrasi liberal pada masa itu tidak sesuai dengan kehidupan masyarakat. Selain itu, ada desakan dari militer agar Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit, yakni untuk kembali pada UUD 1945 dan membubarkan konstituante. Keadaan yang genting inilah alasan dikeluarkannya Dekrit Presiden. Peristiwa ini sekaligus mengantarkan Indonesia ke masa demokrasi terpimpin/Orde Lama—era otoritarianisme.

Masa Orde Lama menorehkan sejumlah persoalan yang justru berkebalikan dari apa yang dihadapi oleh masa demokrasi liberal. Kekuasaan Presiden sangat luas dan menonjol, segala kewenangan yang semula dijalankan oleh DPR menjadi kewenangan presiden. Jumlah partai politik, yang semula begitu banyak pada masa demokrasi liberal, kemudian hanya tersisa 10 partai

politik setelah Perpres No. 7 Tahun 1959 Tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan Kepartaian ditetapkan. Namun, di antara partai politik yang ada, PKI, yang berideologi komunis, pada saat itu mendapat dukungan penuh dari Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia. Dukungan penuh tersebut berkaitan dengan banyaknya jumlah partai politik yang sedikit-banyak memengaruhi ketidakstabilan politik di Indonesia. Sementara itu, Soekarno sebagai presiden memiliki peranan besar dalam hal politik, termasuk untuk mewujudkan Nasakom (Nasionalis, Agama, dan Komunis). Melalui PKI, Soekarno berusaha merangkul seluruh partai yang memiliki ideologi berbeda-beda itu untuk persatuan bangsa. Alih-alih mempersatukan bangsa, Soekarno melakukan fusi terhadap banyaknya partai yang ada hingga tersisalah 10 partai yang berideologi nasionalis dan sosialis (PNI, Partai Indonesia, IPKI, dan Partai Murba), partai berideologi keagamaan (PSII, NU, Perti, Parkindo, dan Partai Katholik), serta partai berideologi komunis, yaitu PKI. Hingga akhirnya terjadi peristiwa 30 September, yang menyebabkan runtuhnya PKI sebagai partai politik terbesar pada 1965 sekaligus mulai runtuhnya rezim Soekarno.

Pasang-surut jumlah partai politik kembali terjadi pada rezim Soeharto dan setelah berakhirnya Orde Baru. Pada masa Orde Baru, yakni era Soeharto, fusi terhadap partai politik juga dilakukan, yakni dengan membaginya ke dalam tiga partai, yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan Golongan Karya (Golkar), sebagai mesin politik pemerintahan Soeharto dalam melanggengkan kekuasaannya. Sementara itu, ketika rezim Orde Baru, yang pemerintahannya dinilai diktator dan otoriter, berakhir, demokrasi digadang-gadang, tidak sedikit kelompok-kelompok yang mendirikan partai politik dengan mengatasnamakan demokrasi.

Setidaknya, di awal masa reformasi, dari sekitar 141 partai politik mendaftar sebagai peserta Pemilu 1999, hanya sekitar 48 partai politik yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilu. Pada 2004, pemilu hanya diikuti oleh 24 partai politik, tetapi di samping itu terdapat 26 partai politik yang tidak lolos verifikasi Komisi Pemilihan Umum (KPU), 58 partai politik yang

tidak memenuhi syarat sebagai badan hukum partai, serta 153 partai politik yang status badan hukumnya dibatalkan menurut Tim Litbang Kompas (Safa'at, 2011, 1). Adapun partai politik yang mengikuti pemilu pada 2009 sebanyak 38 partai nasional dan 6 partai politik lokal di Aceh, namun partai yang mendapatkan kursi di DPR berjumlah 9 partai politik.

Sebegitu terbendungnya demokrasi pada masa Orde Baru menyebabkan derasnya kemunculan berbagai macam partai politik. Persoalannya, partai politik yang bermunculan perlu dipertanyakan esensi dan ideologi yang melatarbelakanginya. Bagaimana tidak, nama-nama partai politik pada saat itu cukup menyita perhatian karena keunikannya, bahkan penulis berpendapat nama-nama partai politik terkesan satire. Misalnya Partai Seni dan Dagelan Indonesia, Partai Dua Syahadat, Partai Orde Asli Indonesia, dan sebagainya (Ma'shum, 2001, 41).

Meskipun pada awal reformasi terdapat payung hukum mengenai partai politik, yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, syarat pendirian partai politik masih sangat general dan terkesan administratif bahkan sekadar formalitas. Dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 disebutkan bahwa syarat pendirian partai politik sekurang-kurangnya didirikan oleh 50 orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 tahun; partai politik yang dibentuk tersebut harus memenuhi syarat, yaitu mencantumkan Pancasila sebagai dasar negara dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam anggaran dasar partai; asas atau ciri, aspirasi dan program partai politik tidak bertentangan dengan Pancasila; keanggotaan partai politik bersifat terbuka untuk setiap warga negara Republik Indonesia yang telah mempunyai hak pilih; partai politik tidak boleh menggunakan nama atau lambang yang sama dengan lambang negara asing, bendera Negara Kesatuan Republik Indonesia Sang Merah Putih, bendera kebangsaan negara asing, gambar perorangan, dan nama serta lambang partai lain yang telah ada.

Berdasarkan pada penjabaran redaksi di atas, sangat memungkinkan terbentuknya partai politik yang secara latar belakang dan hakikatnya tidak begitu substantif selama asas atau cirinya tidak bertentangan dengan Pancasila. Namun, secara

ideologi, visi dan misi, kaderisasi, serta hakikat sebagai partai politik sangat minim.

Dalam perjalanannya, payung hukum mengenai partai politik mengalami beberapa kali perubahan. Pada 2002, Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 diubah menjadi Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, yang digunakan sebagai dasar untuk melaksanakan pemilu 2004. Selanjutnya, pada 2008, Undang-Undang Partai Politik kembali diubah menjadi Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 sebagai landasan hukum pelaksanaan Pemilu 2009. Terakhir, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 diubah sebagian melalui Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Meski secara *de facto* kondisi partai politik saat ini belum seideal yang dicitakan, setidaknya dari segi regulasi spesifikasi pendirian partai politik lebih spesifik dan secara administrasi membutuhkan keseriusan bagi warga negara yang ingin mendirikan partai politik sehingga tidak terkesan gampang.

Beberapa materi muatan yang ditambahkan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang terkait dengan syarat mendirikan partai politik terdapat dalam Pasal 2, yakni soal keterwakilan pendiri partai dari setiap provinsi di Indonesia minimal 30 orang warga negara Indonesia yang berusia 21 tahun atau sudah menikah; keterwakilan perempuan yang harus dipenuhi oleh partai politik sebanyak 30% dari jumlah anggota partai; pendiri dan pengurus partai politik tidak boleh merangkap sebagai anggota partai politik lain. Kemudian, penambahan syarat yang harus ada pada anggaran dasar partai politik adalah harus memuat mekanisme rekrutmen keanggotaan partai politik dan jabatan politik, sistem kaderisasi partai, mekanisme pemberhentian anggota partai politik, dan mekanisme penyelesaian perselisihan internal partai politik; serta syarat kepengurusan partai politik di tingkat pusat harus memenuhi keterwakilan perempuan minimal 30% dari jumlah pengurus partai tingkat pusat.

Pada Pemilu 2014, jumlah partai politik yang menjadi peserta pemilu ada 12 partai politik nasional dan 3 partai politik lokal Aceh. Partai-partai itu adalah Partai Nasional Demokrat (NasDem),

Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI Perjuangan), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Damai Aceh (PDA), Partai Nasional Aceh, Partai Aceh (PA), Partai Bulan Bintang (PBB), serta Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI).

SISTEM PEMILU INDONESIA: PILIHAN BERDEMOKRASI

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, pemilihan umum merupakan salah satu bentuk demokrasi perwakilan, yakni rakyat mempercayakan suaranya kepada wakil-wakilnya yang telah dipilih untuk menjalankan roda pemerintahan. Pemilihan yang dilakukan oleh masyarakat inilah yang kemudian dilakukan secara langsung melalui pemilihan umum. Dalam pelaksanaannya, pemilu dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, jujur, dan adil atau sering disebut Luberjurdil.

Sebagaimana pembabakan yang dilakukan oleh penulis dalam buku ini, pemilu mulai dilakukan pada masa demokrasi liberal/demokrasi terpimpin, atau dikenal dengan masa Orde Lama, yakni pada tahun 1955. Berlandaskan pada Undang-Undang No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR *juncto* Undang-Undang No. 18 Tahun 1953, pemilu pertama kali tersebut dilaksanakan. Hanya, evaluasi terhadap undang-undang tersebut tidak mengatur mengenai tata cara dan segala yang berkaitan dengan kampanye pemilu. Kemudian, pada 1954, sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang tentang Pemilu tersebut, dibuatlah Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1954 tentang Menyelenggarakan Undang-Undang Pemilu serta Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 1954 tentang Cara Pencalonan Keanggotaan DPR/Konstituante oleh Anggota Angkatan Perang dan Pernyataan Nonaktif/Pemberhentian Berdasarkan Penerimaan Keanggotaan Pencalonan Keanggotaan Tersebut, Maupun Larangan Mengadakan Kampanye Pemilu terhadap Anggota Angkatan Perang.

Pemilu pertama yang diikuti oleh lebih dari 30-an partai politik tersebut berhasil dilaksanakan. Berdasarkan pada jumlah peserta dalam pemilu tersebut, Indonesia menganut sistem multipartai, sementara penulis pula memaparkan bahwa Pemilu 1955 menggunakan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) yang dikaitkan dengan sistem daftar sehingga disebut sebagai sistem proporsional tidak murni.

Penyelenggaraan pemilu berikutnya (kedua) baru dapat terlaksana pada 1971, yakni pada rezim Soeharto. Dengan demikian, penulis mengategorikan pemilu kedua ini berlangsung pada masa Orde Baru. Pemilu ini masih menganut sistem multipartai, tetapi terbatas, yakni sebanyak 10 partai politik. Namun, pada pemilu tahun berikut-berikutnya, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, Soeharto melakukan fusi terhadap partai politik sehingga hanya tiga partai politik yang menjadi peserta pemilu, yakni PDI, PPP, dan Golkar sebagai mesin pemerintahan. Pemilu yang dimaksudkan adalah pada 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997, yang semuanya dimenangi oleh Partai Golkar. Dominasi Partai Golkar yang begitu kuat dan selalu memenangi pemilu menjadikan kedua partai lainnya hanya sebagai “peramai”. Atas dasar itulah, penulis dalam bukunya menyatakan, sesungguhnya pada masa Orde Baru Indonesia menganut sistem partai tunggal pada setiap pemilunya (1977–1997). Hal ini sejalan dengan Maurice Duverger (1967, 207), yang mendefinisikan sistem partai tunggal menjadi dua pengertian: pertama, dalam suatu negara memang hanya ada satu partai; dan kedua, suatu negara memiliki beberapa partai saja, tetapi hanya ada satu partai politik yang dominan di antara partai lainnya. Sementara persoalan pada Orde Baru sesuai dengan definisi kedua Duverger.

Pemilu pada 1971, 1977, 1982, 1992, hingga pemilu pada 1997 menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem stelsel daftar. Sistem ini dimaksudkan bahwa DPR dan DPRD memiliki kekuatan perwakilan organisasi yang sama besar dan berimbang dengan dukungan pemilih. Dalam hal ini, pemilih memberikan suaranya kepada peserta pemilu.

Selanjutnya, belum sampai periode lima tahunan, pemilu kembali dilaksanakan, yakni

pada 1999. Kondisi ini terjadi lantaran runtuhnya kekuasaan Soeharto yang disebabkan oleh memuncaknya tuntutan mahasiswa, masyarakat, dan elite agar Soeharto turun dari jabatannya. Kemudian, di bawah Presiden B.J. Habibie, Indonesia masuk ke gerbang reformasi, dan Pemilu 1999 pun dilaksanakan. Dasar hukum terkait dengan penyelenggaraan pemilu juga mengalami reformasi, yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik; Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum; serta Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, yang kemudian peraturan inilah yang melandasi pelaksanaan pemilu.

Masa reformasi seolah membuka keran demokrasi yang selama masa Orde Baru terbenung. Tuntutan demokrasi dijadikan dasar bagi kelompok-kelompok untuk membentuk partai politik sehingga sistem multipartai kembali bangkit. Kondisi ini menyebabkan membeludaknya jumlah partai politik yang mendaftarkan diri sebagai peserta Pemilu 1999. Sementara itu, sistem pemilu era reformasi ini masih sama dengan pemilu sebelumnya, yakni sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar, dengan berdasarkan pada Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Pemilu selanjutnya dilakukan lima tahun setelahnya, yakni pada 2004. Terdapat banyak perubahan yang dimaksudkan untuk perbaikan dalam penyelenggaraan Pemilu 2004. Pertama, perbaikan terhadap landasan hukum penyelenggaraan, yakni Undang-Undang Partai Politik (sebagaimana dijelaskan pada bagian partai politik); Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 diubah menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD; serta untuk pertama kalinya terdapat Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yakni Undang-Undang No. 23 Tahun 2003.

Kedua, berbeda dengan penyelenggaraan pemilu sebelum-sebelumnya, Pemilu 2004 diselenggarakan oleh KPU, yang dipilih oleh presiden dengan persetujuan DPR. Sementara KPU

daerah diusulkan oleh eksekutif sesuai dengan tingkatannya (kabupaten/kota/provinsi), kemudian disetujui oleh KPU di atasnya, misalnya KPU kabupaten disetujui oleh KPU provinsi, dan KPU provinsi disetujui oleh KPU pusat. Dengan demikian, penyelenggaraan pemilu sepenuhnya menjadi tanggung jawab KPU yang akan dilaporkan kepada presiden dan DPR.

Ketiga, sistem pemilu yang digunakan pada Pemilu 2004 mengalami perubahan yang cukup signifikan dibandingkan dalam pemilu yang selama ini telah dilaksanakan. Terdapat tiga sistem pemilu yang diterapkan sesuai dengan kategori peruntukannya, yakni pemilu anggota DPR dan DPRD, pemilu untuk anggota DPD, serta pemilihan presiden dan wakil presiden. Sistem pemilu pada pemilu DPR dan DPRD menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem calon terbuka. Perbedaannya dengan sistem pemilu yang selama ini digunakan di Indonesia (sistem pemilu proporsional berdasarkan pada stelsel daftar) adalah sistem proporsional dengan sistem calon terbuka memungkinkan pemilih dapat memilih calon anggota legislatif (caleg). Artinya, dapat memilih nama caleg yang terdapat pada surat suara (juga menampilkan gambar partai politik) yang dicalonkan partai politik, bukan hanya memilih partai politik.

Sistem pemilu untuk pemilihan anggota DPD dilakukan dengan sistem distrik berwakil banyak. Tiap-tiap provinsi memiliki kesempatan untuk memilih wakilnya sebanyak empat orang untuk duduk di kursi DPD. Dalam buku Miriam Budiardjo (2014, 461–462), sistem pemilihan umum dengan sistem distrik atau *single member constituency* adalah satu daerah memilih satu wakil. Dalam sistem ini, terdapat beberapa varian yang mendekatinya, yakni *block vote* (BV), *alternative vote* (AV), serta sistem dua putaran atau *two-round system* (TRS). Sementara penulis dalam bukunya menyebutkan terdapat lima varian (di antaranya yang disebutkan oleh Miriam Budiardjo), dua di antaranya adalah *first past the post* (FPTP) dan *party block vote* (PBV). Sistem distrik yang digunakan di Indonesia, misalnya pada pemilihan presiden dan wakil presiden yang menggunakan sistem distrik dengan varian *two round system*, membuka peluang untuk dilakukan

pemilu putaran kedua. Kasus pemilu yang mengalami putaran kedua adalah pemilihan presiden dan wakil presiden pada 2004 antara pasangan Megawati Soekarnoputri-Ahmad Hasyim dan Susilo Bambang Yudhoyono-Muhammad Jusuf Kalla.

Pemilu tahun 2009 menggunakan sistem pemilihan umum yang sama dengan Pemilu 2004, yakni pemilu DPR dan DPRD menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, pemilihan DPD dengan sistem distrik berwakil banyak, dan sistem distrik varian *two round system* untuk pemilihan langsung bagi presiden dan wakil presiden. Hanya, berbeda dengan pemilihan presiden dan wakil presiden sebelumnya, pada 2009 pemilihan presiden dan wakil presiden hanya mengalami satu kali putaran karena jumlah suara untuk pasangan Susilo Bambang Yudoyono dan Boediono di atas 50%.

Evaluasi dan perbaikan yang dilakukan pada Pemilu 2009 adalah kembali diubahnya Undang-Undang Pemilu Legislatif, yakni Undang-Undang No. 12 Tahun 2003, menjadi Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD; Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 diubah menjadi Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; serta Undang-Undang Partai Politik (sebagaimana dijabarkan sebelumnya). Selain itu, terdapat payung hukum baru mengenai pengaturan penyelenggaraan pemilihan umum, yakni Undang-Undang No. 22 Tahun 2007.

Euforia pemilihan langsung presiden dan wakil presiden mendorong terselenggaranya pemilihan kepala daerah—yang selama ini ditunjuk atau ditetapkan oleh presiden—menjadi pemilihan langsung pula. Hal ini semakin diperkuat oleh semangat otonomi daerah yang menjadi salah satu fokus pada 1999. Dengan begitu, pada 2005, pemilihan kepala daerah (pemilukada) dilaksanakan secara langsung dengan berdasarkan pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian menjelang Pemilukada 2009 diubah menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan tersebut terkait dengan perubahan peserta pemilukada,

yang semula hanya boleh berasal dari partai politik atau gabungan partai politik, menjadi dapat diikuti oleh calon perseorangan atau independen. Terakhir, pada 2015, terjadi pemisahan pengaturan pemilu dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yakni dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang.

PARTAI POLITIK DAN SISTEM PEMILU: TANTANGAN DAN PENGUATAN

Partai politik dan sistem pemilu saling berkaitan satu sama lain. Partai politik tanpa sistem pemilu yang baik akan menyebabkan partai politik kehilangan “wadah” sehingga membuatnya menjadi tidak teratur dan stabil. Misalnya, pembagian/penetapan jumlah kursi di parlemen tidak jelas sehingga membutuhkan proses yang panjang, sebagaimana pengalaman Pemilu 1999. Sementara, sebaik apa pun sistem pemilu, tanpa kualitasnya partai politik, hasil pemilu yang diselenggarakan akan “kosong”. Adapun sistem pemilu merupakan pilihan yang formatnya dapat disesuaikan dengan kebutuhan (politik) bangsa-negara Indonesia, tetapi penguatan partai politik tidak berarti apa-apa jika tidak disertai oleh penguatan sistem pemilu.

Berkenaan dengan peranan partai politik, Ramlan Surbakti (1992, 175) mengatakan bahwa terdapat beberapa tipe perwakilan, yakni 1) Pandangan yang mengatakan bahwa rakyat melaksanakan fungsinya sesuai dengan program partai; 2) Partai merupakan penghubung antara kepentingan lokal dan kepentingan nasional yang diperjuangkan oleh partai politik. Dengan melaksanakan program partai, wakil rakyat melaksanakan kepentingan nasional; 3) Apa yang diperjuangkan oleh suatu partai politik tidak selalu menyangkut kepentingan nasional. Oleh karena itu, sebagian wakil rakyat terkait dengan program partai, dan sebagian lagi ditentukan dengan pertimbangan demi kepentingan nasional; serta 4) Pandangan yang membedakan perwakilan rakyat

dari segi kepentingan siapa yang diperjuangkan oleh wakil rakyat atau didahulukan oleh wakil rakyat, yakni kepentingan daerah (distrik) atau kepentingan nasional (bangsa-negara).

Berpijak pada pandangan Ramlan, penulis menyampaikan bahwa kondisi partai politik saat ini lebih cenderung partai politik mengutamakan kepentingan sendiri atau golongan. Selain itu, partai politik lebih disibukkan oleh urusan-urusan internal partai dan golongan, bukan lagi mengusung kepentingan konstituen atau kepentingan publik. Padahal, kader partai politik hanya dapat terpilih melalui suara rakyat yang telah memilihnya atau menjadi konstituennya. Dengan begitu, kader partai politik terpilih bukan lagi hanya mewakili dirinya secara individu ataupun hanya mewakili golongan partai yang mengusungnya, melainkan sebagai legislatif perpanjangan tangan bagi rakyat secara luas. Dengan demikian, Efriza (2014, 257) mengatakan bahwa seharusnya kader-kader partai politik yang duduk di kursi parlemen/legislatif dapat mengartikan aspirasi-aspirasi dari masyarakat dan menyuarakan keinginan masyarakat dengan membela kepentingan masyarakat luas.

Sehubungan dengan persoalan partai politik, Muhadam dan Teguh menjelaskan setidaknya terdapat tiga hal yang menjadi persoalan dan sekaligus tantangan yang dihadapi partai politik Indonesia. Pertama, terkait dengan lemahnya ideologi partai politik. Dalam hal ini, setiap partai politik menganut suatu ideologi, tetapi ideologi tersebut cenderung sebatas AD/ART partai. Pemberian dukungan terhadap partai politik seharusnya berasaskan pada ideologi yang dianutnya, tetapi yang terjadi kepentingan politik pada saat tertentu justru dominan menjadi pertimbangan bagi partai politik dalam mengambil kebijakan. Misalnya, pada Pemilu 2004, koalisi antara PDIP dan partai pendukung yang mengusung pasangan Megawati-Hasyim Muzadi, yakni Golkar, PPP, PDS, dan PBR. Secara ideologi, PDIP, PDS, dan Golkar merupakan partai sekuler yang berideologi Pancasila. Sementara PPP dan PBR merupakan partai Islam. Begitu berbeda ideologi antara PDIP dan PPP. Selain itu, sikap PPP, yang semula tegas menolak perempuan untuk menjadi presiden, ketika Hasyim Muzadi (Ketua Umum Tanfidziyah PBNU) menjadi wakil calon presiden justru turut mengusung pasangan calon ini. Belum lagi per-

soalan relasi antara Megawati dan Hamzah Haz (PPP) pada saat berpasangan menjadi presiden dan wakil presiden, yang sempat dikabarkan kurang harmonis, serta relasi antara PPP dan PDS yang juga kurang harmonis karena persoalan kecurigaan Kristenisasi, sementara PPP mengusung kepentingan eksklusif komunitas Islam. Peristiwa ini terjadi pula pada Pemilu 2009. Fenomena ini menunjukkan bahwa partai politik tidak secara konsisten berpegang teguh pada ideologinya saat berkonsolidasi, tetapi melihat bagaimana kepentingan pragmatis partai politik pada saat itu. Padahal, konsolidasi ideologis di antara partai begitu penting karena terkait dengan konsolidasi agenda politik yang akan dijalankan, dan melalui konsolidasi ideologis pula setiap kader partai “diingatkan” akan jati diri atau identitas partainya (Noor 2013, 5).

Berkaitan dengan persoalan ideologi tersebut, penulis berpendapat, untuk menguatkan ideologi partai politik dapat melalui penguatan peran divisi penelitian dan pengembangan (litbang) yang ada dalam struktur organisasi partai politik (tentunya selain dengan sistem pengaderan yang mampu mentransfer dan memperkuat ideologi partai politik, yang dibahas pada poin kedua di bawah ini) sebagai divisi yang berfungsi dalam mengumpulkan, menganalisis, dan mendistribusikan informasi politik kepada semua jaringan organisasi partai politik dari pusat hingga daerah. Dengan demikian, divisi litbang dapat memberikan informasi sebagai bahan dan dasar bagi pengambilan kebijakan partai-partai.

Kedua, lemahnya sistem rekrutmen dan pola kaderisasi anggota partai politik. Dalam hal ini, penulis menggambarkan dengan banyaknya terjadi fenomena “kutu loncat” yang dianggap sebagai sesuatu yang lumrah, yakni politikus atau kader partai seenaknya pindah dari satu partai ke partai yang lain. Selain itu, pola rekrutmen dan kaderisasi yang dilakukan oleh partai politik cenderung bersifat instan, misalnya terhadap *incumbent* yang telah memiliki konstituensi sendiri ataupun sudah “punya nama”. Menurut hipotesis penulis, partai politik cenderung “malas” untuk “bersusah payah” dalam mengembangkan rekrutmen dan pola kaderisasi yang berkualitas lantaran terbentur persoalan pendanaan partai. Partai poli-

tik cenderung kesulitan mengumpulkan dana dari iuran anggotanya. Oleh sebab itu, partai politik ataupun politikus melakukan simbiosis mutualisme, yakni politikus dapat menggunakan partai politik sebagai “kendaraan” menjelang pemilu, asalkan memiliki dana, sedangkan partai politik mendapatkan dana dan kader untuk menjaga eksistensinya.

Pola rekrutmen dan kaderisasi yang dilakukan oleh partai politik ini sangat berpengaruh terhadap kualitas kader yang terpilih sebagai pemimpin ataupun wakil rakyat dalam menjalankan roda pemerintahan. Selain itu, sistem kaderisasi merupakan wadah yang tepat bagi partai politik untuk menanamkan ideologi yang dianut oleh partai kepada para kadernya. Oleh karena itu, penulis memberikan beberapa catatan yang harus segera diperbaiki oleh partai politik, yakni pertama, proses rekrutmen calon anggota partai politik haruslah diikuti dengan sistem seleksi yang ketat dengan menggunakan teknik seleksi yang baik. Dengan begitu, proses seleksi tersebut dapat menghasilkan kader-kader yang memenuhi kualifikasi dan kompetensi berkualitas. Kedua, kader yang telah terpilih harus melewati masa orientasi dan sosialisasi dalam rangka mengenalkan ideologi dan program-program partai secara intensif sehingga kader memiliki karakter yang benar-benar matang.

Catatan ketiga, anggota partai politik perlu diberi pembinaan yang baik, yang menekankan pada persoalan mental dan nilai-nilai moral. Keempat, partai politik harus menyiapkan setiap kadernya untuk mengisi jabatan politik dengan menerapkan prinsip skala prioritas bagi kader yang berkualitas, cakap, berintegritas serta loyalitas kepada partai dan publik. Kelima, adanya pembatasan masa bakti anggota partai sehingga regenerasi partai politik dapat berjalan dengan baik. Kemudian, yang keenam, partai politik harus tegas dalam menerapkan sanksi terhadap kader yang terbukti melakukan pelanggaran, apa pun jenis pelanggarannya.

Tantangan ketiga yang dihadapi oleh partai politik adalah krisisnya *fundraising* partai politik. Berdasarkan pada Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, sumber keuangan partai berasal dari iuran anggota, sumbangan yang

sah menurut hukum, serta bantuan keuangan dari APBN/APBD. Namun, hampir dapat dikatakan dana yang berasal dari iuran anggota agaknya sulit diandalkan karena hubungan ideologis dan “ketidakdekatan” anggota partai dengan partai politiknya. Maka, yang justru terjadi di lapangan adalah partai politik bergantung pada bantuan dari negara melalui APBN/APBD ataupun “sumbangan” yang tidak menutup kemungkinan dari elite partai yang menyebabkan partai seolah milik ataupun identik dengan “perseorangan”. Lain halnya dengan Amerika dan Inggris yang begitu ketat dengan “sumber” pendanaan partai politik sehingga sangat membatasi sumbangan individual, bahkan Amerika melarang adanya sumbangan perusahaan. Begitupun dana partai yang bersumber dari negara yang juga dibatasi. Hal ini guna mencegah praktik uang dan peredaran uang yang “tidak jelas”. Selain itu, memang partai bersifat mandiri sebagaimana negara *libertarian* ataupun *political market* yang menempatkan partai politik sebagai organisasi privat, seperti Amerika dan Inggris. Sejatinya, yang perlu dimaksimalkan oleh partai politik di Indonesia sebagaimana kedua negara tersebut adalah iuran anggota. Selain itu, yang membedakan adalah partai politik di Indonesia cenderung diposisikan sebagai organisasi publik yang konsekuensinya banyak hukum negara yang mengaturnya. Maka, pengaturan mengenai batasan-batasan sumbangan terhadap partai politik perlu diatur lebih jelas, baik besaran sumbangan, batasan sumbangan, maupun sumber yang memberikan sumbangan, seluruhnya harus dilaporkan kepada negara.

Seperti telah diuraikan sebelumnya, persoalan partai hanya menjual “tiket” dan menjadi “kendaraan politik” bagi politikus saat maju pada pemilu juga disebabkan oleh kebutuhan akan pendanaan partai politik yang besar, tetapi terhambat oleh ketidakmampuan partai dalam mengelola sumber pemasukan dana partai politik. Dengan demikian, perlu dilakukan dekonstruksi *fundraising* partai politik sebagaimana yang disampaikan oleh Muhadam dan Teguh, bahwa partai politik perlu memaksimalkan iuran anggota partai politik dengan memperbaiki sistem keuangan yang baik terlebih dahulu. Misalnya, membedakan keuangan partai politik dengan

pengaturan keuangan kampanye, yakni keuangan partai politik digunakan untuk membiayai kegiatan partai, seperti pembiayaan sekretariat, rapat-rapat partai, pendidikan politik dan kaderisasi, serta kegiatan untuk publik yang bertujuan untuk eksistensi partai politik (kegiatan sosial, kajian, aksi, dan lainnya). Sementara keuangan kampanye mengatur pendapatan dan belanja kampanye yang hanya berlangsung pada masa pemilu.

Selanjutnya, problem dan tantangan yang terdapat dalam sistem pemilu, di antaranya, pertama, masih rendahnya daya kritis masyarakat dalam memilih. Sebagaimana yang dikutip oleh penulis, bahwa terdapat tipe-tipe pemilih, yakni pemilih rasional, pemilih kritis, pemilih tradisional, dan pemilih skeptis. Berdasarkan pada tipe pemilih inilah kemudian penulis mengindikasikan bahwa mayoritas pemilih di Indonesia merupakan pemilih tradisional dan skeptis. Pemilih tradisional dimaksudkan bahwa pemilih memiliki pertimbangan yang sangat kuat dalam hal ideologi sehingga cenderung fanatik dan tidak terlalu memperhatikan program kerja atau kinerja partai politik ataupun calon dari partai politik tersebut. Adapun yang menjadi ukuran adalah adanya kedekatan sosial-budaya, nilai, asal-usul, paham, ataupun agama. Sementara pemilih skeptis tidak mendasarkan orientasi pada ideologi ataupun kebijakan dan program kerja suatu partai atau kandidat partai. Maka, pemilih skeptis cenderung menjadikan pemilu sebagai ajang formalitas. Terkait dengan hal ini, terdapat faktor yang memengaruhi partisipasi rakyat dalam memilih wakilnya, yakni faktor internal dan eksternal. Faktor internal yang dihadapi, misalnya, adalah kurangnya pendidikan politik serta sikap apatis atau tidak peduli. Kemudian, dari faktor eksternal, apakah partai politik dapat menyediakan dan mengusung kader terbaiknya untuk dipilih dan menjadi wakil rakyat atau justru sebaliknya, serta peran media massa yang begitu besar, yang tidak menutup kemungkinan dapat disalahgunakan pemanfaatannya. Kondisi ini dipengaruhi oleh era globalisasi ketika media sosial menjadi salah satu bentuk baru atau alternatif dari kegiatan partisipasi politik masyarakat yang pada akhirnya pula memengaruhi perilaku

politik masyarakat itu sendiri (Nur, 2013, 91). Oleh karena itu, pendidikan politik kepada rakyat sangat perlu dilakukan, baik dalam kegiatan formal maupun informal. Misalnya, sejak dini di sekolah formal terdapat pelajaran khusus guna memberikan pendidikan politik, ataupun dalam kegiatan-kegiatan pelatihan serta sosialisasi-sosialisasi yang melibatkan masyarakat langsung. Termasuk pula pendidikan politik bagi elite yang terlibat dalam pemilu, seperti pegawai/staf KPU, Bawaslu, serta pers atau media massa.

Persoalan kedua, tingginya biaya pemilu. Sebagaimana perkembangan sistem pemilu saat ini, penyelenggaraan pemilu yang dilakukan secara serentak termasuk bertujuan meminimalkan biaya yang dikeluarkan oleh penyelenggaraan pesta demokrasi. Sejak 2015 pemilu serentak dilaksanakan di beberapa daerah di Indonesia, meski terdapat beberapa catatan terkait dengan evaluasi pelaksanaan pemilu tersebut. Namun, usaha untuk mengefektifkan pemilu dengan membuatnya serentak di seluruh daerah di Indonesia perlu waktu, proses, dan adaptasi sehingga hasilnya belum dapat kita simpulkan di awal penerapannya. Selain itu, penulis menyampaikan perlunya penguatan pengaturan soal dana kampanye, yakni dengan cara mewajibkan pula setiap caleg membuat laporan dana kampanye yang diatur secara legal dalam peraturan KPU, misalnya, serta pembatasan besaran belanja kampanye peserta pemilu yang digunakan, misalnya untuk membuat baliho, poster, spanduk, dan lainnya.

Lalu, ketiga, tingginya angka Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU). Persoalan PHPU yang terjadi karena kesalahan dalam proses pendaftaran pemilih, pemungutan suara, distribusi kartu suara, dan sebagainya dapat diatasi dengan sistem dan *e-voting* dan *e-counting*, yakni semua proses pelaksanaan tahapan pemilu secara administrasi dicatat, disimpan, dan diproses dalam bentuk informasi digital. Dengan demikian, data yang diakses dapat diperoleh secara valid, tentunya didukung oleh sistem keamanan yang terjamin. Selain itu, proses pelaksanaan *e-voting* dan *e-counting* harus tetap berpegang pada asas-asas penyelenggaraan pemilu, langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

PENUTUP

Pelaksanaan pemilu dari 1955 hingga terakhir pada 2015 mengalami dinamika politik, hukum, serta sosiologis yang berkembang dalam kehidupan masyarakat. Rezim pemerintahan bergantung pada siapa yang memimpin: masa demokrasi liberal, demokrasi terpimpin/Orde Lama, masa Orde Baru, dan masa reformasi yang telah digulirkan. Tiap-tiap rezim memiliki kekurangan dan kelebihan, tetapi keberadaan partai politik merupakan pilar yang berwadahkan sistem pemilihan umum yang menentukan bagaimana suatu rezim dilaksanakan, baik atau buruk. Oleh karena itu, perbaikan keduanya merupakan keniscayaan yang harus terus diupayakan.

Melalui buku ini, Muhadam Labodo dan Teguh Ilham mencoba memberikan sumbangsih pemikiran dan pengetahuannya untuk perbaikan partai politik dan sistem pemilihan umum di Indonesia, dengan melihat sejarah dan konteks keindonesiaan. Hanya, bahasan mengenai partai politik dan pemilihan umum dalam buku ini terhenti pada pemilihan umum tahun 2009. Padahal, sebagai buku yang dikatakan baru, yakni terbitan tahun 2015, sayang sekali buku ini belum membahas kondisi partai politik serta pemilihan umum yang dilaksanakan pada 2014, baik pemilihan DPR, DPD, dan DPRD, ataupun pemilihan presiden dan wakil presiden. Pada masa mendatang, tidak menutup kemungkinan bagi penulis untuk menyempurnakan bukunya yang berjudul *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis* sehingga lebih komprehensif dan “kaya”.

Selain itu, buku ini dilengkapi dengan bagian rangkuman dan evaluasi di tiap babnya. Bagian rangkuman memudahkan bagi pembaca mengetahui materi apa saja yang dibahas pada bab tersebut. Sementara bagian evaluasi berisi pertanyaan-pertanyaan berupa soal kasus yang berkaitan dengan materi tiap bab. Meskipun bagian rangkuman dan evaluasi ini membuat buku ini lebih terkesan seperti bahan ajar untuk mahasiswa di kampus, buku ini telah memberikan sumbangsih terhadap perkembangan dunia akademik hingga praksis. Dengan demikian, buku ini tidak hanya dapat dibaca oleh akademikus, tetapi juga dapat bermanfaat bagi praktisi yang bergelut di dunia politik ataupun pemerintahan.

PUSTAKA ACUAN

Buku

- Budiardjo, M. (2014). *Dasar-dasar ilmu politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Duverger, M. (1967). *Political parties: Their organization and activities in modern state*. London: Methuen.
- Efriza. (2014). *Studi parlemen: Sejarah, konsep, dan lanskap politik Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Haris, S. (2014). *Partai, pemilu, dan parlemen era reformasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor.
- Huda, N. (2005). *Negara hukum, demokrasi, dan judicial review*. Yogyakarta: UII Press.
- Ma'shum, S. (2001). *KPU dan kontroversi pemilu 1999*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.
- Neumann, S. (1963). Modern political parties. Dalam Eckstein, Harry, & Apter, David E., *Comparative Politics: A Reader*. London: The Free Press of Glencoe.
- Riwanto, A. (2016). *Hukum partai politik dan hukum pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Safa'at, M. A. (2011). *Pembubaran partai politik: Pengaturan dan praktik pembubaran partai politik dalam pergulatan republik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Surbakti, R. (1992). *Memahami ilmu politik*. Jakarta: Gramedia.

Jurnal

- Noor, F. (Juni 2013). Konsolidasi parpol menjelang pemilu. *Jurnal Penelitian Politik* 10(1).
- Nur, A. A. (Juni 2013). Menakar kekuatan media sosial menjelang pemilu 2014. *Jurnal Penelitian Politik* 10(1).

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

TINJAUAN BUKU

IMAJINASI TEKNOLOGI DAN FASISME JEPANG TAHUN 1931–1945

Aaron Stephen Moore. *Constructing East Asia: Technology, Ideology, and Empire in Japan's Wartime Era 1931–1945.* Stanford University Press, 2013. 314 hlm.

Upik Sarjiati

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

E-mail: upik.sarjiati@gmail.com

Diterima: 19-5-2016

Direvisi: 13-6-2016

Disetujui: 14-6-2016

PENDAHULUAN

Kebangkitan Jepang pasca-Perang Dunia II membawa kemajuan ekonomi yang pesat dan memosisikan Jepang sebagai salah satu negara maju di dunia. Salah satu faktor penting dalam kebangkitan ekonomi Jepang adalah keberhasilan dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi modern yang mendukung industrialisasi. Pada awalnya, penguasaan teknologi modern dilakukan melalui impor teknologi dari negara Barat, yang kemudian diadopsi dan disesuaikan dengan kebutuhan dan kebudayaan Jepang. Hal tersebut mendorong cepatnya penguasaan teknologi modern dan mengatasi ketertinggalan Jepang atas kemajuan ekonomi negara-negara Barat. Salah satu keberhasilan dalam penguasaan teknologi modern adalah terciptanya produk elektronik rumah tangga yang diperlukan oleh masyarakat. Sesaat setelah Perang Dunia II, setidaknya setiap rumah tangga memiliki satu perangkat elektronik rumah tangga, seperti televisi dan mesin cuci, sehingga mempermudah kehidupan sehari-hari masyarakat. Saat ini, produk elektronik Jepang dikenal sebagai produk yang berkualitas tinggi dan sebagian telah diekspor ke luar negeri. Selain itu, Jepang dikenal sebagai salah satu negara yang menguasai teknologi mobil, robot, dan pembangunan infrastruktur, seperti jalan raya, dam, jembatan, gedung tahan gempa, dan sebagainya.

Sebagai negara maju, Jepang mempunyai pengaruh besar pada perekonomian dunia,

terutama negara-negara di kawasan Asia. Jepang memberikan bantuan pembangunan, *official development assistance* (ODA), untuk negara-negara di Asia Tenggara sejak 1954. Pada tahap pertama, pemberian bantuan tersebut bertujuan membayar kerusakan perang. Namun, bantuan menimbulkan kontroversi karena sebagian besar bantuan tersebut digunakan untuk kepentingan ekonomi Jepang (Muratani, 2007, 26). Jumlah ODA semakin meningkat, dan pada 1989 Jepang menjadi negara pemberi pinjaman luar negeri terbesar di dunia. Sebagian besar bantuan tersebut berupa *technical assistance* (bantuan teknis) tidak hanya dalam bentuk barang, tetapi juga dalam bentuk pengetahuan dan tenaga ahli. Bantuan tersebut diberikan, terutama, kepada negara-negara bekas jajahan di Asia Tenggara untuk pembangunan *hydropower* dalam skala besar, transportasi, dan proyek industri. ODA berkontribusi pada peningkatan perekonomian Jepang dengan memanfaatkan teknologi dan pengiriman tenaga ahli dari Jepang untuk mengerjakan proyek-proyek tersebut. Beberapa negara penerima bantuan pembangunan Jepang dalam jangka panjang adalah Korea Selatan, Taiwan, Hong Kong, Singapura, Indonesia, India, Filipina, Thailand, dan China.

Keberhasilan Jepang dalam penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi menjadi salah satu kekuatan besar untuk memengaruhi perekonomian di negara Asia. Jepang pada masa

perang berhasil menguasai beberapa negara di Asia, seperti Korea, China, serta negara di Asia Tenggara, seperti Thailand dan Indonesia. Posisi Jepang sebagai negara penjajah mempermudah mereka untuk membangun infrastruktur di negara-negara jajahannya dengan menggunakan teknologi dan mengerahkan tenaga ahli yang dimiliki. Pembangunan berbagai infrastruktur bertujuan memperlancar Jepang dalam memperoleh sumber daya alam di negara-negara jajahan yang diperlukan untuk industrialisasi.

Pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi modern dalam pembangunan berbagai infrastruktur pada masa perang dijelaskan secara lengkap oleh Aaron Stephen Moore dalam bukunya yang berjudul *Constructing East Asia: Technology, Ideology, and Empire in Japan's Wartime Era, 1931–1945*. *Constructing East Asia* adalah salah satu buku yang memberikan pandangan berbeda tentang Jepang pada masa perang terkait dengan kemajuan teknologi yang dimilikinya. Dengan menggunakan konsep *technological imaginary* (imajinasi teknologi), Moore menjelaskan bagaimana teknologi digunakan untuk menjalankan sebuah ideologi dan kekuasaan. Secara lebih detail Moore menjelaskan dinamika politik yang terjadi dalam membentuk imajinasi teknologi yang melibatkan berbagai kelompok, seperti intelektual, teknokrat, insinyur, dan birokrat, dalam memahami teknologi sebagai sesuatu yang mempunyai arti dan visi. Pemahaman mengenai pandangan kelompok-kelompok tersebut terhadap teknologi pada masa perang menjadi landasan untuk melihat pandangan masyarakat Jepang terhadap teknologi pada saat ini serta memahami peran teknologi Jepang dalam perekonomian di kawasan Asia.

Moore (2013, 6) berargumen bahwa teknologi Jepang pada masa perang dipahami tidak hanya sebagai sebuah mesin dan infrastruktur yang modern, tetapi juga sesuatu yang mengandung subjektivitas, etika, dan visi. Selain itu, teknologi merepresentasikan sebuah pemikiran kreatif, akting, nilai rasionalitas, kerja sama, efisiensi, semangat egaliter, serta tidak adanya konflik kelas dan etnik. Imajinasi teknologi memberikan panduan bagi aktor sosial dari birokrat yang merencanakan perekonomian Jepang pada masa

perang serta insinyur yang merencanakan dan membangun megaproyek infrastruktur di negara-negara jajahan. Moore mendefinisikan fasis sebagai sebuah ideologi dan alat kekuasaan global yang disesuaikan dengan konteks nasional yang mengombinasikan aspek modern dan nonmodern untuk transformasi dan menggerakkan masyarakat (Moore, 2013, 8). Dalam hal ini, Moore (2013, 9) melihat imajinasi teknologi sebagai alat kekuasaan fasis. Hal ini tampak pada masa perang ketika Jepang secara gencar membangun proyek-proyek besar infrastruktur, seperti dam, jalan, kanal, pelabuhan, kota, irigasi, jaringan listrik, dan jaringan komunikasi di wilayah jajahan, misalnya Korea, Taiwan, Manchukuo, dan China. Moore (2013, 8) menjelaskan, ideologi fasis Jepang bersifat rasional, modern, dan tidak bergantung pada spiritualisme, nasionalisme, dan kebudayaan.

Buku ini terdiri atas 303 halaman, yang memuat lima bab dan ditutup dengan epilog. Pemikiran dan imajinasi teknologi berbagai kelompok, seperti intelektual kiri, insinyur, dan birokrat reformis, dijelaskan pada bab pertama, kedua, dan kelima. Pada bab pertama, Moore menguraikan soal imajinasi teknologi kelompok intelektual kiri atau Marxist pada awal 1930 melalui analisis studi yang dilakukan oleh Aikawa Haruki, seorang intelektual yang berfokus pada kajian teknologi. Bab tersebut menjelaskan bagaimana teknologi merepresentasikan nilai rasionalitas, efisiensi, dan kreativitas tidak hanya di lingkup pejabat pemerintah dan insinyur yang pergi ke negara untuk perang, tetapi juga oleh intelektual kiri dalam mengelaborasi peran teknologi dalam transformasi masyarakat. Bab kedua menjelaskan diskursus teknologi di antara insinyur pemerintah yang menjadi kekuatan teknologi pada 1930-an. Selain itu, dalam bab ini, diterangkan bagaimana ideologi pada masa perang dijalankan melalui modernisasi dan pembangunan teknis yang berlawanan dengan pandangan konvensional seperti *backward looking* dan keunggulan ras Jepang. Imajinasi teknologi kelompok ketiga serta birokrat reformis dijelaskan pada bab kelima. Bab ini menguraikan konsep dan kebijakan Mori Hideoto yang menggunakan teknologi sebagai alat fasisme yang bersifat produktif dan kreatif,

bukan sebagai alat memaksa dan represif terhadap kehidupan masyarakat sehari-hari. Adapun implementasi dari konsep proyek *comprehensive technology* dipaparkan secara detail pada bab ketiga dan keempat. Beberapa proyek pembangunan dilakukan oleh Jepang di wilayah jajahan, seperti proyek perbaikan di Sungai Liao, China, dan pelabuhan laut di wilayah industri di sepanjang Sungai Yalu, sebelah timur Manchuria, serta pembangunan dam terbesar di dunia, yakni Fengman dan Sup'ung, yang terletak di perbatasan antara Korea dan Manchukuo.

Review ini mencoba mengulas pemikiran Moore dalam menjelaskan imajinasi teknologi oleh beberapa kelompok berpengaruh. *Review* ini akan terbagi dalam beberapa bagian, yakni bagian pertama pendahuluan; bagian kedua menjelaskan kajian sains dan teknologi yang telah ada sebelumnya; bagian ketiga menjelaskan isi buku yang terkait dengan imajinasi teknologi kelompok intelektual kiri, insinyur, dan birokrat reformis; bagian keempat membahas implementasi teknologi melalui pembangunan megaprojek di daerah jajahan; serta bagian kelima adalah penutup.

FASISME, MOBILISASI SUMBER DAYA, DAN TEKNOLOGI

Perang dunia pertama menyebabkan dominasi negara-negara Barat pada pasar di wilayah Asia Tenggara dan Asia Timur semakin menurun dan digantikan dengan Jepang. Meningkatnya perdagangan internasional mendorong berkembangnya industri manufaktur yang menjadikan Jepang sebagai negara industri. Namun, setelah 1920, mulai muncul masalah ekonomi yang memicu krisis keuangan dan bangkrutnya sektor keuangan. Konflik agraria pada 1920, gempa Kanto yang menghantam wilayah Tokyo dan Yokohama pada 1923, dan depresi ekonomi dunia pada 1930 memperburuk kondisi perekonomian Jepang. Situasi tersebut memunculkan perdebatan yang mempertanyakan ideologi ekonomi kapitalis yang sedang dijalankan di Jepang. Pada akhir 1920-an dan awal tahun 1930-an, ekonomi terencana menjadi fokus diskusi di kalangan intelektual kiri, politik, dan militer. Ekonomi terencana dianggap sebagai salah satu solusi untuk mengatasi krisis

ekonomi yang sedang terjadi. Pembangunan wilayah jajahan, seperti Manchuria dan China bagian selatan, menjadi salah satu arena untuk mengujicobakan ekonomi terencana kelompok militer Jepang (Pauer, 2002, 2).

Penguasaan wilayah-wilayah di Asia Timur merupakan salah satu strategi untuk menjalankan ideologi fasis Jepang dan mengurangi pengaruh bangsa Barat di kawasan Asia. Penguasaan sumber daya negara-negara Asia diupayakan untuk mewujudkan “Kemakmuran Bersama Asia Timur”, dan Jepang sebagai negara pemimpin di Asia. Ilmu pengetahuan dan teknologi dimanfaatkan oleh Jepang untuk menjalankan ideologi fasis dan menguasai negara-negara di wilayah Asia. Beberapa buku, seperti *Planning for Emperor* yang ditulis oleh Janis Mimura (2011), *Science for Emperor* yang ditulis oleh Hiromi Mizuno (2009), dan *Technology of Empire* yang ditulis oleh Daqing Yang (2010), adalah buku-buku terkemuka yang membahas pemanfaatan sains dan teknologi untuk memperluas imperialisme Jepang di Asia.

Mimura (2011) menjelaskan soal pemikiran dan kegiatan kelompok birokrat reformis (*kankusin kanryo*) pada periode 1930–1945. Kelompok birokrat reformis yang terdiri atas para teknokrat dan militer menjadi kekuatan pendorong perubahan sistem ekonomi kapitalis ke sistem ekonomi terencana. Mimura (2011, 3) memaparkan peran dari kelompok birokrat reformis dalam mempromosikan pemanfaatan teknologi atau yang disebut dengan *technofascism*. Fasisme, menurut Mimura (2011, 5), menjadi alat untuk mengatasi krisis kapitalisme dan menyelesaikan masalah konflik antarkelas dalam masyarakat industri modern. Fasisme dilihat sebagai cara alternatif menuju masyarakat modern dan tepat digunakan untuk menghadapi tantangan perubahan teknologi di era moderen. Mizuno (2009) mengkaji soal wacana pengetahuan di Jepang pada periode 1920–1940-an yang melihat pengetahuan tidak hanya dimanfaatkan sebatas untuk pengembangan pengetahuan itu sendiri, tetapi juga harus dapat dimanfaatkan untuk kepentingan bangsa. Mizuno (2009) berfokus pada pemikiran tiga kelompok berpengaruh terhadap perkembangan kebijakan sains dan

teknologi di Jepang, yakni kelompok teknokrat, Marxist, dan pendukung sains populer. Promosi konsep serta kebijakan sains dan teknologi oleh ketiga kelompok intelektual tersebut didorong oleh adanya hal-hal yang dianggap tidak ilmiah. Sebagai contoh, kelompok Marxist melihat ideologi fasis tentang keunikan Jepang hanyalah mitos, kelompok teknokrat melihat birokrat hukum tidak paham mengembangkan sains dan teknologi untuk negara, serta kurangnya pemahaman pengetahuan ilmiah yang dimiliki oleh publik akibat kurikulum sekolah yang tidak tepat.

Daqing Yang (2010) menulis buku berjudul *Technology of Empire* berdasarkan pada disertasinya pada 1996 di Universitas Harvard, yang menganalisis jaringan sistem telegraf dan telepon pada pertengahan abad ke-20 yang membentang di Asia, seperti Jepang, Korea, Taiwan, sebagian China, dan Asia Tenggara. Argumen utama yang ingin dibangun oleh Yang adalah teknologi komunikasi tidak hanya dilihat sebagai alat perluasan imperialisme, tetapi jaringan telekomunikasi dilihat juga sebagai bagian dari *empire-building*. *Blueprint* jaringan telekomunikasi adalah bentuk dari imajinasi kekuasaan kekaisaran pada 1930–1940-an. Yang melihat jaringan telekomunikasi tidak hanya terkait dengan jaringan kabel dan elektron, tetapi juga melihat bagaimana fungsi komunikasi diwujudkan dan dipelihara. Jaringan telekomunikasi menjadi alat ekspansi imperialisme sekaligus sebagai ideologi kekaisaran Jepang, atau disebut Yang sebagai *techno-imperialism*. Buku tersebut dapat menjelaskan secara meyakinkan keterkaitan antara infrastruktur, penggunaannya, dan sejarah politik pengetahuan dan teknologi kekaisaran Jepang.

Sementara buku *Planning for Emperor* dan *Science for Emperor* menekankan pada aspek sains di masa perang serta buku *Technology of Empire* lebih fokus pada aspek teknologi, Moore mencoba menggabungkan wacana sains dan teknologi dengan implementasinya secara bersamaan dalam bukunya. Moore mencoba mengisi gap yang ada pada kajian sains dan teknologi Jepang pada masa perang dengan melihat wacana sains dan teknologi serta implementasinya dalam sebuah proyek pembangunan. Moore menambah referensi tentang kajian sejarah sains dan teknologi Jepang, terutama pada masa perang.

IMAJINASI SAINS DAN TEKNOLOGI INTELEKTUAL KIRI, TEKNOKRAT, DAN BIROKRAT REFORMIS

Bab pertama, kedua, dan kelima buku ini memaparkan imajinasi sains dan teknologi oleh tiga kelompok, yakni intelektual kiri, teknokrat, dan birokrat reformis, untuk melihat bagaimana kelompok tersebut memahami dan mendefinisikan teknologi terkait dengan ideologi dan visi yang akan dituju. Diskursus teknologi berkembang dan berubah tergantung pada siapa yang mendiskusikan dan tujuan dari orang dan kelompok tersebut. Ketiga kelompok tersebut, menurut Moore, adalah kelompok yang berpengaruh pada dinamika pemikiran tentang teknologi di Jepang. Namun, Moore tidak membahas secara mendalam bagaimana imajinasi teknologi kelompok militer. Berbicara tentang mobilisasi sumber daya di wilayah kekuasaan Jepang tidak bisa lepas dari peranan militer saat itu. Contohnya, beberapa proyek infrastruktur yang dibangun di berbagai wilayah imperialisme mendapat dukungan dari militer.

Teknologi dalam Pandangan Intelektual Kiri

Saigusa Hirota, seorang pakar sejarah teknologi, menjelaskan bahwa perdebatan *gijutsu* atau teknologi menjadi wacana publik pada awal 1930 ketika pemerintah Jepang mulai mengirim insinyur, teknisi, dan tenaga ahli untuk membangun daerah kolonial di Asia (Moore, 2013, 21). Pada periode 1930–1940-an, perdebatan makna teknologi terjadi di kalangan birokrat, kaum intelektual, dan insinyur. Secara garis besar, ada dua pemikiran besar tentang teknologi di Jepang. Pertama, pemikiran kelompok sayap kanan yang melihat teknologi sebagai sesuatu yang mengikis semangat spiritual dan nilai-nilai tradisional yang berpusat pada kekaisaran serta mencoba membentuk ilmu pengetahuan dan teknologi Jepang yang unik. Kedua, pemikiran kelompok insinyur, birokrat, dan pengusaha yang melihat teknologi sebagai sesuatu yang dapat menyelesaikan masalah sosial, dan mereka mengampanyekan penggunaan teknik manajemen dan administrasi yang lebih rasional. Moore dalam bab ini menjelaskan secara lengkap bagaimana

perubahan pandangan kelompok kiri terhadap teknologi, dari melihatnya hanya sebagai alat produksi menjadi melihat teknologi dari aspek yang lebih luas, yang mencakup aspek ekonomi, sosial, dan budaya. Hal tersebut membantu memahami daya tarik imajinasi teknologi dan nilai yang terkandung di dalamnya yang bermanfaat bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi tinggi setelah Perang Dunia.

Istilah *gijutsu* atau “teknologi” dalam bahasa Jepang berasal dari istilah klasik China yang digunakan pada era pramodern dan awal modern Jepang. Pada masa Tokugawa (1603–1868), *gijutsu* diartikan sebagai segala sesuatu yang berkaitan dengan pendidikan dasar samurai, seperti perilaku, musik, seni memanah, berkuda, menulis, dan aritmetika. Pada masa Restorasi Meiji, *gijutsu* oleh filsuf Nishi Amane diartikan sebagai seni mekanik. Pada 1871, Kementerian Pekerjaan Umum, yang bertugas mengawasi pengenalan teknologi dari negara Barat seperti jaringan komunikasi dan pembangunan rel kereta api, menggunakan istilah *gijutsu* dalam dokumen formal. Seiring dengan pergeseran industri ringan ke industri berat pasca-Perang Dunia I, *gijutsu* semakin populer dimaknai sebagai sebuah materi atau teknologi buatan manusia. Perkembangan industri kimia, metalurgi, listrik, komunikasi, dan sistem transportasi, serta perkembangan institusi penelitian di universitas memperluas makna teknologi sebagai sesuatu yang terkait dengan hal nonmaterial atau kreativitas. Perdebatan tentang teknologi mulai menonjol di kalangan ilmuwan sosial dan akademis. Mereka memaknai teknologi tidak hanya sebatas mesin dan sistem teknis, tetapi termasuk pola pikir, kreativitas, efisiensi, dan tanggung jawab sosial (Moore, 2013, 28).

Perdebatan tentang teori teknologi dalam jurnal *Marxist Yuibutsuron Kenkyu* (Studi tentang materialisme) pada periode 1932–1935 menjelaskan perdebatan teori kontemporer teknologi di antara para ilmuwan. Marxism masuk ke Jepang pada awal abad ke-20 dan digunakan sebagai kerangka untuk menganalisis isu-isu sosial, termasuk isu teknologi. Aikawa Haruki, yang dikenal pula dengan nama Yanami Hisau, adalah salah satu intelektual kiri yang memiliki perhatian terhadap isu teknologi pada masa perang. Pada awalnya, Aikawa mendefinisikan teknologi se-

bagai suatu material, yakni sistem alat produksi pekerja. Dalam hal ini, Aikawa mempersempit makna teknologi dalam konteks kapitalisme Jepang dan menganalisis pengaruh teknologi terhadap memburuknya sistem kapitalisme semi-feodal di Jepang. Aikawa aktif dalam komunitas komunis sejak 1930 dan berpartisipasi dalam perdebatan kapitalisme Jepang. Akibat aktivitasnya sebagai intelektual kiri, Aikawa bersama 32 orang lainnya ditangkap pada Juni 1935. Aikawa mengakui telah mengorganisasi kegiatan ilegal yang dituduhkan kepadanya, tetapi keberatan dianggap sebagai penganut teori ekonomi Marxist dan menolak definisinya tentang teknologi semata sebagai bentuk material. Perubahan pandangan Aikawa terhadap teknologi tidak dijelaskan dalam buku ini (Moore, 2013, 31).

Aikawa mulai mendukung militer Jepang pada awal perang dengan China pada 1937. Perjalanan Aikawa ke China pada 1938 telah menggugah pemikirannya tentang kebudayaan, intelektual, dan pembentukan pengetahuan yang terpusat dalam rangka pembangunan Asia. Dalam tulisannya yang berjudul “Teori Teknologi Modern” pada 1941, Aikawa menjelaskan bahwa teknologi terkait dengan praktik dan produksi seperti yang telah dilakukan Jepang untuk membentuk *new order* di Asia. Selain itu, Aikawa melihat percepatan pembangunan dan industrialisasi, pendidikan buruh dan petani kecil, serta promosi ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai sebuah integrasi teknologi ke dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Dalam tulisannya yang berjudul “Introduction to a theory of technology”, Aikawa berpendapat teknologi sebagai “*living concept*” dalam kehidupan sehari-hari untuk mengatasi adanya krisis spiritual yang disebabkan oleh penggunaan teknologi (Moore, 2013, 32). Aikawa tetap melihat teknologi sebagai sebuah alat, tetapi menolak pendapat awalnya yang menyatakan teknologi sebagai sistem alat produksi. Teknologi tidak hanya dilihat sebagai suatu alat, tetapi juga mengandung nilai, tujuan, dan ide manusia.

Sebagai seorang intelektual yang berfokus pada isu teknologi, Aikawa aktif menjadi editor dalam jurnal *Japan Technology Association* dan *Technology Review*, serta menulis dalam beberapa

jurnal teknokratik. Selain itu, Aikawa aktif dalam pertemuan ilmiah *National Policy Research Association* dan grup *think tank* birokrat. Ia juga terlibat dalam penyusunan program pemerintah terkait dengan ilmu pengetahuan dan teknologi pada masa perang. Aikawa adalah salah satu komite Japan Technology Association yang memberikan usul kepada kabinet untuk membentuk organisasi insinyur dan teknisi sebagai bagian dari *new order* untuk ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal tersebut menjadi salah satu usaha Aikawa mempromosikan peningkatan peran dan status insinyur dalam pemerintahan melalui proses pembangunan daerah koloni, peningkatan inovasi, dan pemanfaatan teknologi di tempat kerja.

Selain itu, Aikawa mengusulkan kepada pemerintah untuk memanfaatkan teknologi sebagai alat mobilisasi pada masa perang dengan memanfaatkan teknologi secara nyata, terutama di wilayah-wilayah kolonial. Menurut Aikawa (Moore, 2013, 45), perang tidak hanya dilihat sebagai modernisasi sistem ekonomi semi-feodal melalui perencanaan ekonomi dan mobilisasi. Perang juga dianggap sebagai upaya Jepang membangun *new order* di Asia Timur dan bebas dari imperialisme Barat yang hanya menekankan pada eksploitasi sumber daya alam (Moore, 2013, 45). Pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh Jepang berfokus pada pembangunan industri berat di Jepang. Sementara pembangunan daerah koloni dilakukan berdasarkan pada *production technology* industri berat, eksploitasi, serta pengolahan sumber daya alam, produksi energi, dan manajemen tenaga kerja. Oleh karena itu, produksi teknologi adalah kombinasi dari tiga elemen, yakni alat produksi, keahlian dan kemampuan teknik, serta sumber daya alam. Hal tersebut merupakan salah satu strategi yang dilakukan untuk membebaskan negara-negara di Asia Tenggara dari kolonialisme Barat dan membangun wilayah koloni untuk menyokong industrialisasi Jepang (termasuk Taiwan, Korea, dan Manchukuo).

Contohnya adalah pembangunan dam yang bertujuan menghasilkan listrik guna memenuhi kebutuhan energi sektor industri. Untuk mengetahui potensi pengembangan industri

berdasarkan pada sumber daya yang dimiliki oleh suatu wilayah, Aikawa memetakan potensi pengembangan sumber daya alam, seperti bauksit di sekitar Sungai Asahan dan di Kota Medan, Sumatera Selatan; batu bara di Tonkin Delta sekitar Hanoi dan Haiphong di Indochina; nikel di Danau Laguna, Manila, Filipina; serta potensi sumber daya alam lainnya di berbagai wilayah di Asia Tenggara. Setiap wilayah yang memiliki sumber daya alam akan dikembangkan dan terintegrasi dengan transportasi, pabrik pengolahan, sumber energi, pabrik industri, serta pusat kota yang sebelumnya tidak dilakukan oleh negara Barat sebagai negara penjajah. Jepang berencana membangun kota bekas jajahan negara Barat menjadi kota yang lebih produktif. Kota-kota tersebut dikelompokkan menjadi tiga tipe, yakni kota pusat pertanian (Mandalay, Bandung, dan Saigon), kota pusat pertambangan (Palembang, Padang, dan Hanoi), serta kota industri (Singapura, Surabaya, dan Jakarta). Kota-kota tersebut dibangun berdasarkan pada potensi sumber daya yang dimiliki, tetapi diintegrasikan dengan sektor industri C-51.

Pemetaan pengembangan sumber daya yang dilakukan oleh Aikawa diduga didukung intelijen Jepang yang ada di negara-negara Asia Tenggara. Gin (2011, 17) menjelaskan adanya agen intelijen Jepang yang menyusup ke dalam perusahaan dagang, agen pemerintah, organisasi sosial, organisasi politik, dan individu sebelum Jepang berinvansi ke negara di Asia Tenggara. Intelijen tersebut bertugas mengumpulkan berbagai informasi tentang kondisi lokal, geografi, penduduk lokal, serta informasi strategis, seperti basis militer dan pelayaran. Pemetaan sumber daya dilakukan oleh Jepang untuk mengembangkan bisnis yang sebelumnya telah dibangun di negara-negara Asia Tenggara, seperti perusahaan Boruneo Niipton Susishan Kaisha (Perusahaan Perikanan Jepang Borneo) yang berada di Pulau Tawau, Kuhara Mining Company (Perusahaan Tambang Kuhara), dan Borneo Shokusan Kabuishi Kaisha (Perusahaan Promosi Pembangunan Borneo) yang bergerak di bidang perkebunan karet (Gin, 2014, 14). Komunitas Jepang di Indonesia sudah ada jauh sebelum kedatangan tentara Jepang pada 1942. Pada permulaan abad ke-20, komunitas Jepang sebagian besar berada

di Sumatera Timur, Sumatera Barat, dan Batavia. Sebagian besar dari mereka adalah perempuan yang bekerja sebagai pelacur, sedangkan laki-laki Jepang bekerja sebagai pedagang. Toko Jepang menjadi fenomena dalam sejarah kehadiran orang Jepang di Indonesia dan mempunyai jaringan yang luas. Pada 1913, berdirilah Asosiasi Masyarakat Jepang (Nihonjikai), yang sebagian besar anggotanya merupakan pemilik atau pengelola toko-toko Jepang (Asnan, 2011, 52–53).

Insinyur dan Imajinasinya tentang Sains dan Teknologi

Bab kedua dalam buku ini menjelaskan soal imajinasi teknologi dari kelompok insinyur, di antaranya adalah Miyamoto Takenosuke (1892–1941), yang bekerja di Japanese Home Ministry, Asia Development Board, dan Cabinet Planning Board. Takenosuke mendefinisikan ulang konsep teknologi melalui istilah “*comprehensive technology*” atau “*sogo gijutsu*”, dengan memasukkan aspek sosial dalam konsep teknologi. Pendefinisian kembali teknologi merupakan bagian dari imajinasi teknologi yang dikembangkan oleh para insinyur sebagai usaha untuk meningkatkan status insinyur dalam masyarakat Jepang, menyusun kebijakan pengetahuan dan teknologi secara terpusat, serta usaha untuk berpartisipasi dalam penelitian dan pembangunan proyek-proyek infrastruktur di wilayah koloni Jepang. Kelompok insinyur berargumen bahwa perencanaan dan manajemen termasuk ke dalam aspek teknologi sehingga dibutuhkan aspek sosial dalam mengelola teknologi. Pada 1920, sembilan orang lulusan Jurusan Teknik Tokyo Imperial University, termasuk Miyamoto, membentuk Kojin Club, yang bertujuan memperbaiki status dan kesejahteraan kelompok insinyur serta mempromosikan teknologi sebagai bagian dari pembangunan sosial. Konsep teknologi tertuang dalam piagam pendirian Kojin Club, yang disusun oleh Miyamoto seperti di bawah ini:

Technology is cultural creation that fuses natural sciences and technique. Technology is creation, not means; therefore, it is absolute, not relative. Although cultural creation is not something achieved by technology alone, in some ways, human culture can be seen technology. At very

least, since technology is weaved into inseparable relationship with culture, technology should be developed in all areas of society. If one affirms culture, then by all means one should not rejected technology (Moore, 2013, 69).

Teknologi didefinisikan sebagai kreasi budaya yang menggabungkan ilmu pengetahuan alam dengan teknik, dan tidak melihat teknologi semata-mata sebagai sebuah alat produksi yang dipisahkan dari aspek manusia, tetapi juga merupakan sistem teknis yang memasukkan unsur etik, kreativitas, dan praktik sosial. Oleh karena itu, insinyur ikut bertanggung jawab dalam mengatur satu bagian dari masyarakat serta kehidupan manusia secara keseluruhan. Hal tersebut memperluas peran insinyur, tidak hanya terkait dengan masalah teknis disain dan konstruksi, tetapi juga terkait dengan manfaat sosial dari teknologi, administrasi, dan perencanaan. Kelompok insinyur makin banyak terlibat dalam hal perencanaan dan pelaksanaan pembangunan proyek-proyek infrastruktur.

Pada 19 September 1931, tentara Jepang menduduki Manchuria setelah terjadinya pengeboman di stasiun kereta. Serangan tentara Jepang tersebut dilakukan dengan alasan sebagai tindakan pertahanan setelah terjadi pengeboman di sebuah stasiun. Insiden Manchuria kemudian mengubah politik luar negeri Jepang, yang menjadikan Manchuria sebagai wilayah kolonial Jepang. Miyamoto berpendapat, insiden Manchuria merupakan awal dari pembangunan Manchuria dan Mongolia sebagai negara baru, dan memerlukan pengembangan teknologi serta fasilitas industri. Hal itu dapat meningkatkan kesempatan kerja bagi insinyur. Oleh sebab itu, Miyamoto dan Kojin Club mendorong pemerintah untuk menetapkan rencana pembangunan jangka panjang di Manchuria serta menambah jumlah insinyur yang dikirim ke Manchuria.

Konsep “*comprehensive technology*” diungkapkan oleh Miyamoto pada 1930 untuk menjelaskan rencana pembangunan proyek infrastruktur dan penyusunan kebijakan di Benua Asia secara terpusat. Hal tersebut dilakukan untuk membangun daerah-daerah bekas koloni negara Barat dengan manajemen yang lebih efektif seperti yang dilakukan di Manchuria dan China.

Pembangunan infrastruktur, seperti jalan, dam, dan bangunan pencegah banjir, tidak semata-mata terkait dengan pengiriman ahli-ahli Jepang, organisasi, dan infrastruktur, tetapi terkait pula dengan isu kerja sama politik, ekonomi, militer, dan kebudayaan. Pembangunan infrastruktur di Manchuria dan di China diharapkan dapat memberikan keuntungan bagi Jepang karena Manchuria dapat menyediakan sumber daya alam, dan sekaligus sebagai pasar yang potensial produk-produk Jepang. Miyamoto menekankan pentingnya teknologi dalam pembangunan negara-negara di Asia.

Birokrat Reformis dan Imajinasinya tentang Sains dan Teknologi

Bab kelima dalam buku ini menganalisis birokrat reformis (*kakushin kanryo*) yang berpengaruh dalam pembuat kebijakan pada masa perang. Birokrat reformis adalah ahli yang menyusun kebijakan ekonomi untuk mobilisasi di wilayah koloni dan Jepang. Seperti kelompok insinyur, sebagian besar kelompok birokrat reformis adalah lulusan Imperial Tokyo University yang dipengaruhi oleh pemikiran Marxist pada 1920-an dan tertarik pada teknologi (*gijutsu*) untuk meningkatkan status dan pengaruh di Jepang, Manchukuo, dan wilayah lainnya. Dengan dukungan dari militer, kelompok *reform* birokrat berusaha untuk menghilangkan kesenjangan ekonomi akibat dari ekonomi liberal pada akhir 1930-an dan meningkatkan kemandirian ekonomi. Kebijakan ekonomi liberal mulai dipertanyakan oleh kaum intelektual dan politikus sejak terjadinya krisis ekonomi pada 1920-an dan depresi besar pada 1930-an, serta menganggap sistem ekonomi sosialis dapat menggantikan sistem ekonomi liberal (Moore, 2013, 188). Ekonomi terencana merupakan sistem ekonomi yang terintegrasi dan memungkinkan campur tangan pemerintah di semua sektor ekonomi, seperti organisasi industri, kompetisi, keuangan, distribusi, perdagangan, tenaga kerja, konsumsi, dan kesejahteraan sosial.

Dengan menganalisis konsep dan kebijakan Mori Hideoto, Moore (2013, 18) menyebutkan diskursus teknologi sebagai kekuatan yang produktif dan kreatif, bukan sebagai kekuatan yang memaksa dan menekan kehidupan sehari-

hari. Berdasarkan pada penjelasan Janis Mimura dalam bukunya, *Planning for Empire Reform Bureaucrats and the Japanese Wartime State*, Moore (2013, 192) berpendapat bahwa kelompok reform birokrat memiliki ideologi “*techno-fascism*”, yakni perpaduan antara rasionalitas teknik, perencanaan yang komprehensif, serta nilai-nilai modern dari produktivitas dan efisiensi dengan nasionalisme etnis dan ideologi organisasi sayap kanan. Moore (2013, 192) lebih lanjut menjelaskan bagaimana kelompok birokrat mengubah struktur masyarakat melalui proses kreatif dari sebuah teknologi. Dalam hal ini, teknologi dilihat sebagai hal yang produktif dan kreatif, bukan sebagai alat yang dapat memaksa dan menekan kehidupan masyarakat.

Moore (2013, 193–225) menjelaskan bagaimana pemikiran dan kebijakan Mori dan kelompok reform birokrat berdampak signifikan terhadap alat kekuasaan baru melalui hubungan teknologi dan fasis. Teknologi dimanfaatkan untuk membangun ekonomi terencana, yakni setiap aspek hidup secara rasional direncanakan dan digerakkan untuk meningkatkan produktivitas. Dengan mempromosikan kreativitas sebagai inti dari teknologi, diharapkan teknologi dapat mengubah sistem ekonomi liberal menjadi ekonomi terencana dan menjadikan teknologi sebagai tidak hanya sebagai alat untuk mendapatkan keuntungan, tetapi juga sebagai sumber kreativitas dan produktivitas (Moore, 2013, 223).

PEMBANGUNAN MEGA PROYEK DI DAERAH JAJAHAN

Bab ketiga dan bab keempat buku *Construction East Asia* membahas soal implementasi konsep *comprehensive technology* dalam pembangunan infrastruktur, dari perencanaan hingga pelaksanaan. Bab ketiga menjelaskan pembangunan proyek perbaikan Sungai Liao di sebelah selatan Manchuria, proyek perencanaan Kota Beijing, China, dan Pelabuhan Dadong yang terletak di Sungai Yalu, sebelah timur Manchuria, sedangkan pembangunan dam terbesar di Asia dijelaskan di bab keempat.

Kelompok insinyur telah terlibat dalam pembangunan infrastruktur di Taiwan sebagai wilayah kolonial Jepang pada 1895, seperti pem-

bangunan kota, jalan, rel kereta api, pelabuhan, dan infrastruktur komunikasi. Sejak terjadinya insiden Manchuria, proyek pembangunan Jepang di wilayah kolonial bergeser ke sektor pertanian, pertambangan, dan perdagangan. Menurut Kobayashi Hideo, proyek pembangunan di Manchukuo menandakan pergeseran fokus pembangunan ekonomi wilayah kolonial dari rel kereta api dan pelabuhan ke pembangunan pertanian serta dari pertambangan menuju industri militer (Moore, 2013, 103). Pembangunan infrastruktur menjadi arena bagi insinyur untuk mengembangkan imajinasi teknologi dengan skala yang lebih besar melalui desain dan konstruksi proyek yang sistematis dan terintegrasi pada masa perang. Pengembangan pertanian di wilayah kolonial dipandang sebagai kesempatan besar bagi petani di Jepang yang sedang mengalami krisis ekonomi pada 1930-an. Migrasi besar-besaran dilakukan oleh petani dari Jepang ke Manchuria untuk mengembangkan industri pertanian (Young, 1998, 322).

Imajinasi teknologi tidak hanya dibentuk oleh para insinyur dan birokrat Jepang, tetapi juga oleh proses kolonisasi itu sendiri. Pada awalnya, koordinasi dalam proyek perbaikan pengelolaan Sungai Liao untuk pengendali banjir, sumber energi listrik, irigasi, dan transportasi tidak mudah dilakukan. Negosiasi dan kerja sama dalam pembangunan infrastruktur harus dilakukan dengan teknisi China. Selain itu, proyek tersebut harus menyesuaikan dengan agenda Jepang dalam rangka pembangunan wilayah koloni, seperti industrialisasi, pembangunan pertanian, dan pengendalian banjir. *Comprehensive technology* yang digagas oleh Kojin Club diimplementasikan dengan menggunakan teknologi luar negeri yang disesuaikan dengan kondisi alam di Manchuria dan keterampilan yang dimiliki oleh insinyur. Proyek besar perbaikan Sungai Liou terdiri atas tiga bagian proyek, yakni pembangunan dam kecil pengendali erosi dan penghutan kembali di sekitar Sungai Liao; proyek pembangunan waduk besar di Naodehai untuk mengontrol endapan, arus sungai, dan irigasi; serta perbaikan sungai di dekat Kota Xinmin untuk mencegah terjadinya banjir. Namun, proyek perbaikan Sungai Liao terhambat oleh ketidaksesuaian antara perencanaan pembangunan dan kondisi geologis. Selain itu,

memburuknya situasi akibat perang menyebabkan proyek tersebut tidak dapat diselesaikan.

Proyek pembangunan infrastruktur lainnya adalah pembangunan Kota Beijing. Pembangunan tersebut tidak hanya dimanfaatkan oleh insinyur Jepang untuk mengimplementasikan pengalaman yang mereka miliki, tetapi juga memanfaatkan teori-teori perencanaan kota dari negara Barat. Pembangunan kota dilakukan secara komprehensif supaya dapat memasukkan unsur-unsur tradisional China, memenuhi kriteria militer untuk pertahanan nasional, serta mewujudkan kota yang terintegrasi secara ekonomi, politik, dan sosial. Pembangunan infrastruktur di China tidak hanya dilihat sebagai pemanfaatan teknologi modern Barat dalam konteks kolonial, tetapi juga dibentuk oleh pertentangan antara insinyur lokal dan pusat, pemerintah kolonial, serta agenda pembangunan pada masa perang.

Pembangunan dua dam terbesar di dunia, yakni Fengman dan Sup'ung, dijelaskan secara detail pada bab keempat. Bab ini menganalisis relasi kekuasaan dalam produksi pengetahuan teknis dan proyek pembangunan dam di Sungai Songhua di sebelah barat Manchuria dan *hydro-power* di Sungai Yalu, yang terletak di perbatasan antara Korea dan Manchukuo. Pembangunan dam tidak hanya merepresentasikan imajinasi teknologi, tetapi juga memperlihatkan perubahan manajemen air yang lebih sistematis. Dam multifungsi pertama yang dibangun di Asia berguna untuk menghasilkan energi listrik besar dan murah untuk industrialisasi, mencegah terjadinya banjir, irigasi pertanian, menjaga pasokan air bersih, memperluas usaha perikanan, dan menarik wisatawan. Pembangunan dam memperlihatkan kekuasaan dan legitimasi Jepang sebagai negara adidaya. Keberhasilan Jepang dalam membangun dam di wilayah koloni berkontribusi dalam memberikan pemahaman tentang hubungan teknologi dan kekuasaan kolonial.

Moore berpendapat, pembangunan dam memberikan kesempatan kepada birokrat dan insinyur untuk berkontribusi secara lebih luas dalam pembangunan di wilayah koloni Jepang yang sebelumnya didominasi oleh militer. Namun, implementasi dari visi dan imajinasi teknologi tidak mudah dilakukan, bahkan menimbulkan

messy effect (dampak yang kompleks) akibat kekurangpahaman dengan kondisi alam di Manchuko, ketiadaan kerja sama dengan penduduk lokal, terjadinya konflik, dan terjadinya peristiwa yang tidak terduga (Moore, 2013, 152). Supervisor pembangunan dam Fengman, Honma Norio, menceritakan proses pembangunan dam yang diwarnai oleh ketidakpastian, ketidaktahuan, dan coba-coba. Keterbatasan pengetahuan alam dan lingkungan Manchuria yang dimiliki oleh insinyur Jepang memperlihatkan kelemahan dari implementasi imajinasi teknologi (Moore, 2013, 169).

Lantaran kurangnya tenaga kerja di Manchuko dan kebutuhan tenaga kerja yang banyak, pembangunan dam dilakukan oleh ribuan orang pekerja dari China dan Korea. Para pekerja tersebut terdiri atas anak muda, orang tua, tahanan, dan tawanan perang. Moore (2013, 180–186) menjelaskan, proyek ambisius diwarnai oleh eksploitasi tenaga kerja yang diharuskan bekerja pada siang dan malam hari dengan suhu di bawah 40 derajat Celsius. Setiap orang yang bekerja malam diberi satu tablet morfin untuk mengatasi udara dingin sehingga para pekerja mengalami kecanduan. Sanitasi yang buruk dan fasilitas yang tidak sehat mempercepat penularan penyakit sehingga penyakit menjadi faktor utama penyebab pekerja meninggal. Kondisi tersebut diperburuk oleh adanya diskriminasi dan kekerasan yang diterima pekerja. Diperkirakan ada satu orang pekerja yang meninggal setiap tiga hari sekali akibat sakit, kecelakaan kerja, atau ditembak karena melarikan diri. Efisiensi dan eksploitasi tenaga kerja dilakukan untuk mengurangi biaya dan mempercepat pembangunan dam supaya dapat diselesaikan sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan. Pembangunan dam juga menyebabkan relokasi ribuan rumah tangga yang dipaksa pindah dan menempati sebuah desa yang telah ditentukan.

PENUTUP

Teknologi pada masa perang berkontribusi pada penciptaan kemandirian, kreativitas, dan ketekunan bangsa Jepang dalam mengembangkan teknologi pascaperang. Tessa Morris-Suzuki (Moore, 2013, 226) berargumen bahwa “visi teknologi, sebagai dasar dari The Greater East Asia-Co Prosperity Sphere, ditransformasikan

menjadi basis dari New Japan (Japan Baru). *Techno-fascism* terkait erat dengan *techno-imperialism*, terutama dalam bentuk proyek pembangunan yang bertujuan mengintegrasikan perekonomian Jepang pada masa perang dan menggerakkan orang-orang di wilayah kolonial. Dua komponen tersebut, *techno-fascism* dan *techno-imperialism*, kemudian diadaptasi untuk mencapai kemakmuran bangsa Jepang pascaperang dan menjalankan kekuasaan di luar negeri melalui bantuan pembangunan. Teknologi digunakan sebagai alat untuk menjalankan kebijakan luar negeri dan melaksanakan restrukturisasi ekonomi pascaperang.

Konsep teknologi komprehensif yang dikembangkan pada masa perang diintegrasikan dalam kebijakan “*comprehensive national development*”, yakni pembangunan nasional yang komprehensif, ditetapkan pada 1950 sebagai salah satu strategi untuk restrukturisasi ekonomi pascaperang dan mencapai pertumbuhan ekonomi tinggi. Kelompok birokrat dan insinyur yang bekerja di wilayah kolonial kembali ke Jepang untuk melaksanakan proyek pembangunan infrastruktur di Jepang dan negara-negara lain melalui program *development assistance* (bantuan pembangunan). Pembangunan dam di Jepang tetap berlanjut pasca-Perang Dunia sehingga Jepang memiliki lebih dari 3.000 dam dan merupakan salah satu negara yang memiliki dam terbanyak di dunia (Aldrich, 2008). Kelompok insinyur, birokrat, dan perusahaan yang terlibat dalam pembangunan masa perang tetap berperan penting dalam melaksanakan proyek-proyek pembangunan luar negeri melalui program bantuan pembangunan. Sebagai contohnya adalah Kuboto Yutaka, Presiden Yalu Hidropower, setelah kembali dari Korea memulai membentuk Nippon Koei, sebuah konsultan pembangunan. Kubota meyakinkan pemerintah Jepang bahwa bantuan pembangunan memberikan keuntungan bagi Jepang, seperti kontrak kerja dan peluang ekspor ke perusahaan Jepang. Kepemimpinan Jepang dalam melaksanakan pembangunan di kawasan Asia akan mendorong terciptanya “*co-prosperity*” dan “*co-existence*” atau kemakmuran bersama dan hidup berdampingan negara-negara di Asia. Kuboto berhasil memegang proyek pembangunan di Sungai Asahan. Selain itu, keberhasilan Kuboto didukung oleh upayanya dalam melakukan pendekatan

dengan pemimpin-pemimpin negara. Pada akhir 1960, Kuboto meyakinkan Presiden Soeharto akan pentingnya pembangunan dam di Sungai Asahan. Dari proyek tersebut, perusahaan Jepang mendapatkan keuntungan sebesar US\$ 2 miliar (Moore, 2013, 235). Dari hal tersebut, tercermin bahwa imajinasi teknologi pada masa perang masih berlanjut dalam bentuk bantuan pembangunan di negara-negara berkembang.

Secara umum, buku ini telah memberikan gambaran imajinasi teknologi pada masa perang dan bagaimana imajinasi tersebut diwujudkan dalam bentuk pembangunan infrastruktur. Namun, ada beberapa hal penting yang tidak dibahas secara detail dalam buku ini. Sebagai contoh, tidak dibahasnya secara detail peranan kelompok militer dalam penetapan kebijakan teknologi pada masa perang, mobilisasi dan pemanfaatan sumber daya di wilayah kolonial Jepang. Pada masa perang, militer, terutama yang masuk birokrasi (birokrat militer), mempunyai peran penting dalam merencanakan kebijakan sains dan teknologi serta implementasinya di wilayah jajahan. Selain itu, buku *Constructing East Asia* tidak dapat menjelaskan keterkaitan nyata antara peranan ilmuwan Aikawa dan birokrat Mori dalam pembangunan infrastruktur. Peran kedua tokoh tersebut hanya terlihat dalam diskursus intelektual pada masa perang, tetapi tidak terlihat peranannya dalam pembangunan infrastruktur di wilayah Asia Timur. Hal ini menyulitkan pembaca dalam memahami peran nyata kedua tokoh dalam pembangunan wilayah Asia Timur.

Meskipun ada beberapa kelemahan dalam buku ini, tulisan Moore menjembatani adanya gap pembahasan sejarah teknologi dengan sejarah intelektual secara terpisah. Buku *Constructing of East Asia* secara lengkap menjelaskan bagaimana pemikiran tentang teknologi diimplementasikan dalam pembangunan berbagai macam infrastruktur. Selain itu, buku ini memberikan inspirasi kepada pembaca untuk melihat modernitas kolonial

melalui artefak tertentu yang dapat menggambarkan keterkaitan antara kekuasaan, teknologi, dan ide. Buku ini dapat menjadi salah satu referensi untuk pembaca yang tertarik dengan studi sejarah sains dan teknologi, sejarah Jepang, dan ekonomi politik.

PUSTAKA ACUAN

- Aldrich, D. P. (2008). *Site fights: Divisive facilities and civil society in Japan and the west*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Asnan, G. (2011). *Penetrasi lewat laut: Kapal-kapal Jepang di Indonesia sebelum 1942*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Gin, Ooi Keat. (2011). *The Japanese occupation of Borneo, 1941–1945*. London: Routledge.
- Mimura, J. (2011). *Planning for empire: reform bureaucrats and the Japanese wartime state*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Mizuno, H. (2009). *Science for empire: Scientific nationalism in modern Japan*. California: Stanford University Press.
- Moore, A. S. (2013). *Constructing East Asia: Technology, ideology, and empire in Japan's wartime era 1931–1945*. Stanford: Stanford University Press.
- Muratani, S. (2007). *The nature of Japan's official development assistance: Japan's bilateral ODA and Its national interest, 1981–2001*. (Thesis The School of Graduate Studies Department of Political Science, Indiana State University, Indiana).
- Pauer, E. (2002). Introduction. Dalam Pauer, Erich (Ed.), *Japan's War Economy*. London: Routledge.
- Suzuki, T. M. (1994). *The technological transformation of Japan: From the seventeenth to the twenty-first century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yang, D. (2010). *Technology of Empire: Telecommunication and Japanese expansion in Asia, 1883–1945*. Cambridge, MA: Harvard University Asia Center.
- Young, L. (1998). *Japan's total empire: Manchuria and the culture of wartime imperialism*. Los Angeles: University of California Press.

TINJAUAN BUKU

TAMASYA PIKIR KOLEGIAL BERSAMA E. DOUGLAS LEWIS

Julian C. H. Lee dan John M. Prior (Eds.). *Pemburu yang Cekatan: Anjongsana Bersama Karya-karya E. Douglas Lewis.* Flores: Penerbit Ledalero. 2015. xxvii + 512 hlm.
Terjemahan dari *Keeping Indonesia in Mind: Excursions with the Work of E. Douglas Lewis.* Penerjemah: Josef Maria Florisan.

Selsus Terselly Djese

Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah, Provinsi Nusa Tenggara Timur
E-mail: nongdjese@gmail.com

Diterima: 9-6-2016

Direvisi: 15-6-2016

Disetujui: 20-6-2016

PENDAHULUAN: BUKU DAN TAMASYA

Sepintas, diksi dalam judul tulisan ini tampak kontradiktif. Judul ini menyajikan dua hal yang bertolak belakang, dalam satu kalimat; yang santai dan yang serius. “Tamasya” identik dengan kegiatan rileksasi, sedangkan “pikir” identik dengan keseriusan menalar sesuatu. Di dua titik paradoksal inilah ditemukan salah satu kekuatan formatif buku ini. Buku dengan tema yang serius ini dikemas dengan konsep bahasa ilmiah populer yang santai serentak estetis.

Penerjemah, dengan kepiawaiannya, menelisik jauh ke dalam perbendaharaan kata-kata bahasa Indonesia untuk menemukan dan menggunakannya secara tetap makna, ketika ia mengalihkan teks dari bahasa pertamanya ke dalam bahasa Indonesia. Penerjemah membuat para pembaca mengakrabi lagi kata-kata seperti *ihwal, ikhtiar, laik, maklumat, menyitir, penyelia, adialami, karyatama, intipati, perisikap*, dan masih banyak lagi, di tengah maraknya penggunaan kata-kata serapan asing. Penggunaan kata-kata ini serentak juga menunjukkan pemahaman penerjemah bahwa yang ilmiah bisa dinikmati dengan cara yang santai, tidak melulu serius. Penggunaan kata-kata ini mengajak dan, akhirnya, menempat-

kan pembaca dalam perjalanan tamasya dengan keindahan bahasa Indonesia ke dalam keseriusan berpikir tentang tulisan-tulisan kolega E. Douglas Lewis.

Penjabaran biografis tentang siapa E. Douglas Lewis tidak banyak ditemukan di dalam buku ini selain karya-karya etnolog, sejarawan, dan linguistik terkemuka ini. Ihwal ini bisa dimengerti. Biografi Lewis memang secara terencana tidak dimasukkan di buku ini selain karya-karyanya karena penyunting buku ini ingin perhatian pembaca tercurah sepenuhnya kepada sepak terjang ilmiah Lewis. Akan tetapi, demi kepentingan tulisan ini, baiklah ditampilkan sedikit biografi Lewis yang ditemukan dalam salah satu buku Lewis, *Ata Pu'an: Tatanan Sosial dan Seremonial Tana Wai Brama di Flores* (2012). Di dalam buku ini, jejak Lewis dapat dirunut. E. Douglas Lewis lahir di Austin Texas, Amerika Serikat, pada 1947. Gelar *bachelor of art* diperoleh Lewis pada 1971 di Rice University, sedangkan gelar *master of art* diperolehnya setelah menyelesaikan studi di Brown University pada 1975. Selanjutnya, pada 1983, gelar Ph.D. diperolehnya dari Institute of Advanced Studies di Australia National University (ANU). Sejak 1977, ia telah menjadi dosen di Universitas Melbourne. Pada 1991, ia mengambil

keputusan untuk menjadi warga negara Australia dan hingga kini menetap serta terus berkarya di benua tersebut.

TAMASYA DIMULAI

Perjalanan tamasya ini dimulai di Maumere-Sikka, Pulau Flores, dan akan berakhir di Melbourne, Australia. Ia berawal dalam suasana pertemanan dengan O. Mandalangi Pareira di Maumere-Sikka dan berakhir pada suasana intim yang sama di rumah Lewis, di Melbourne. “Bekal” perjalanan tamasya pikir bagi pembaca buku ini diberikan dalam bentuk Kata Pengantar dan Pendahuluan oleh tiga cendekiawan dan mahaguru besar, yaitu James J. Fox, Julian C. H. Lee, dan John M. Prior.

Dari tulisan mereka, pembaca dapat memahaminya bahwa buku ini berisi tulisan para kolega pikir Lewis. Mereka adalah orang-orang yang pernah dan sedang berada di dalam lingkaran arus pemikiran Lewis, yaitu para teman dekatnya dan bekas murid-muridnya. Sebagai teman, para penyumbang tulisan dalam buku ini ingin membantu Lewis, teman mereka, untuk mengembangkan minat dan konsentrasi Lewis di berbagai bidang: etnografi kawasan Indonesia Timur (oleh Vischer, Prior, Butterworth, dan Smedal), ritus dan agama (oleh Acciaioli, Reuter, Budi Kleden, dan Wejak), bahasa dan retorika (oleh Strecker dan Prior), konsep budaya (oleh Seldon dan Lee), pembangunan (oleh Myer), serta kaitan antara budaya dan ilmu-ilmu otak (oleh Lee dan Dominguez).

Perjalanan pikir, minat, dan konsentrasi Lewis dapat disimak pada bagian Pengantar buku ini, yang secara menarik disajikan oleh dua penyunting: Julian C. H. Lee dan John M. Prior. Minat Lewis pada etnologi bermula dari kota tempatnya menuntut ilmu di bangku kuliah Universitas Rice. Minat ini terus terpupuk ketika ia secara linear melanjutkan studi di Universitas Brown untuk gelar master dan Universitas Nasional Australia untuk gelar Ph.D. Minatnya ini pulalah yang mengantarnya ke Pulau Flores untuk berkawan dengan kehidupan masyarakat Tana ‘Ai di pelosok timur Kabupaten Sikka dan melakukan penelitian lapangan untuk menulis disertasi Ph.D.-nya. Dari hasil penelitiannya itu, Lewis memperoleh dua anugerah. Pertama, dia

mendapat *Le Grand Prix* pada Treizéme Bilan du Film Ethnographique, Musée de l’Homme, Paris, untuk film etnografinya yang berjudul *A Celebration of Origins: The Gren Mahé Ritual of Tana ‘Ai*. Kedua, dia mendapat penghargaan *J. G. Crawford Prize* di Prodi Riset Fakultas Antropologi, Australia National University (ANU), untuk disertasinya. Disertasinya merupakan disertasi pertama yang memperoleh penghargaan bergengsi itu (hlm. xvi).

Sebagaimana dicatat penyunting pada bagian pendahuluan, keberhasilan Lewis ini tidak dapat lepas dari dua hal berikut ini. Pertama, kecerdasan Lewis untuk mengamati objek penelitiannya secara menyeluruh tanpa tergoda untuk membuat pemilahan dikotomis antara yang tradisional atau yang modern, yang asing atau yang original, yang primal atau yang modern. Kedua, kerendahan hati Lewis ketika berhadapan dengan objek penelitiannya. Ia selalu menganggap masyarakat yang ditelitinya sebagai seorang teman, kolega sederajat yang satu dengannya (hlm. xxii–xxiv). Menyalut kebersatuan Lewis ini, O. Mandalangi Pareira, salah seorang kontributor tulisan pada buku ini, menyapa Lewis sebagai Mo’ang Douglas. *Mo’ang* dalam bahasa Sikka berarti “Tuan”. Karakter khas Lewis inilah yang akan juga menempatkan pembaca buku ini sebagai kolega Lewis dalam tamasya pikir dan menjadikan proses pembacaan buku ini sebagai sebuah perjalanan kolegal.

Perjalanan tamasya pikir kolegal ini dimulai pada tulisan Oscar Mandalangi Pareira. Tulisannya mengangkat cerita perkawanannya dengan Mo’ang Douglas sejak pertengahan November 1977. Dalam relasi mereka, Mandalangi Pareira menemukan Lewis atau Mo’ang Douglas—sebagaimana julukan dari keluarga Mandalangi Pareira—sebagai “sebuah gading gajah”. “Gading gajah” ini datang ke Sikka untuk memburu sebatang gading gajah lain yang hilang pada masa silam. Gading gajah yang mencari gading gajah, begitu Mandalangi menulis (hlm. 5). Hasil perburuan ini ditetaskan Lewis puluhan tahun kemudian dalam beberapa buku, di antaranya *People of the Source: The Social and Ceremonial Order of Tana Wai Brama on Flores* (1988), *Hikayat Kerajaan Sikka* (2008), dan *The Stranger-Kings of Sikka* (2010).

Greg Acciaioli, dosen dari Universitas Western, Australia, adalah kontributor tulisan berikut ini. Tamasya pikir tentang pemikiran Lewis bersamanya terarah ke konsep nir-tempat dalam ritus orang Bugis di tepi Danau Lindu, sebelah tenggara Kota Palu, Sulawesi Tengah. Istilah nir-tempat merujuk pada suatu keadaan ketika individu berdiam secara anonim tanpa ikatan lokalitas dalam ruang, waktu, dan kelompok sosial tertentu. Orang-orang Bugis di daerah perantauan, khususnya di sekitar Danau Lindu, Palu, tetap menjalankan kehidupan ritual sekalipun mereka tidak lagi berada di tanah asal mereka. Hal ini, menurut Acciaioli, merupakan tindakan tradisional, bahkan modern yang supermodern, karena tindakan ini tidak lagi terikat pada ruang, waktu, dan kelompok sosial tertentu, sekalipun salah satu tujuan tindakan ini berfungsi membangkitkan dan memupuk ingatan akan tempat asal dan aspek historisnya.

Paul Budi Kleden adalah kontributor tulisan berikutnya. Pastor SVD dan teolog ini mengajak pembaca bertamasya pikir ke Palu'E, pulau vulkanis di sebelah utara Flores, guna menemukan makna pelaksanaan ritual *Tu Dheu*. Penghormatan kepada leluhur dalam ritual ini juga menarik minat Lewis ketika ia secara tekun meneliti kehidupan ritual dalam masyarakat *Tana 'Ai*. Budi Kleden menemukan adanya ambivalensi dalam sikap dan pemahaman masyarakat Desa Maluriwu, Kecamatan Palu'E. Di dalam ritual *Tu Dheu* ini, leluhur dihormati serentak dikambinghitamkan, lantas dihalau ke luar pulau karena dianggap sebagai biang bencana. Tindakan ritual ini dimaknai sebagai tindakan mengorbankan para leluhur anonim untuk mencegah terjadinya bencana dan mengantisipasi remuknya ikatan kolektif.

Michael P. Vischer menahan para pembaca agar tidak beranjak dari Pulau Palu'E. Di sana, bersama konsep Lewis, tamasya pikir pembaca diajak Vischer, sang ilmuwan, merangkap tabib pengobatan China klasik, untuk berlabuh pada kehidupan bahari masyarakat suku Ko'a. Tujuannya adalah menemukan sistem kekerabatan masyarakat bahari ulayat Ko'a dalam bingkai keragaman organisasi sosial masyarakat Austronesia di kawasan Indonesia timur. Sistem kekerabatan ini sangat kompleks. Diakui sendiri

oleh Vischer bahwa pembahasannya tentang hal tersebut dalam buku ini masih berupa gambaran awal. Pembahasannya dapat dijadikan dasar bagi pengembangan lanjutan.

H. Smedal adalah rekan tamasya berikutnya yang mengajak pembaca ke daerah orang Ngada di Kabupaten Ngada. Pada tamasya ini, sang mahaguru Universitas Bergen menunjukkan bahwa dalam kehidupan berumah orang Ngada, sebuah bangunan rumah sebagai setiap unit sosial terkecil atau *woé* di dalam satu suku, terdiri atas dua rumah atau *sa'o*, yaitu *sa'o (saka) pu'u*, dan *sa'o (saka) lobo*. Masing-masing rumah memiliki corak tersendiri. *Sa'o (saka) pu'u* memiliki rumah miniatur atau *ana ié*, yang terdapat di punggung atapnya. Sementara *sa'o (saka) lobo* memiliki patung miniatur mirip manusia atau *ata* yang diletakkan di bagian atapnya. Rumah atau *sa'o* dan minatnya, baik *ana ié* maupun *ata*, merupakan—mengutip kata-kata penulis—“istana kenangan” sebagai pengait yang terindrai (hlm. 158). Ia menyimpan makna tentang muasal masyarakat rumah Ngada yang berkembang dari keadaan tanpa rumah, berumah, membentuk kampung, sampai membangun suatu sistem sosial di dalamnya.

John Prior, sang teolog dan dosen senior program Pascasarjana STFK Ledalero, secara terarah mengajak pembaca untuk sejenak bertamasya dengan salah satu buku Lewis. Buku yang terbit pada 2010 di Leiden itu berjudul *The Stranger-Kings of Sikka*. Tujuannya tidak lain adalah membedah lebih tajam buku tersebut dengan “pisau” eksegetis Alkitab kontemporer. Proses ini dilakukan guna menemukan alur cerita, tema besar, dan narasi besar atau struktur makroteks yang ditulis tangan oleh Dominicus Dionitius Pareira Kondi (1886–1962) dan Alexius Boer Pareira (1888–1980). Prior, pada salah satu bagian dari proses ini, secara analitis mengapresiasi tulisan Kondi. Menurut Prior, Kondi telah menggagas struktur penulisan yang linear, dari masa kegelapan hingga masa keemasan kerajaan Sikka. Dua masa ini diantarai oleh peran dua wanita perkasa: Ratu Dona Maria dan Ratu Dona Ines. Di sinilah analisis Prior menjadi menarik. Dalam tulisan Kondi, Prior menemukan kekuatan perempuan di tengah dominasi lelaki dalam

sistem patriarkal. Di tengah *The Stranger-Kings of Sikka*, ada dua ratu perkasa.

Thomas A. Reuter mengajak pembaca bertamasya bersamanya menuju tradisi agama leluhur yang ditemukannya dalam praktik kehidupan masyarakat Bali. Tamasya pikir ini mengantarkan pembaca menemukan kedudukan agama leluhur di tengah perkembangan dunia dewasa ini dan di antara agama-agama modern. Agama leluhur dimengerti Reuter sebagai agama karsa tempat manusia menentukan keberadaan dirinya. Agama leluhur juga menjadi tempat manusia menemukan dan merayakan keberadaan dan keterikatan dirinya secara langsung ataupun tidak langsung dengan leluhur sebagai sosok yang pernah ada di dalam suatu masa tertentu.

David Butterworth, seakan tidak ingin jauh dari Pulau Flores, “menerbangkan” pembaca dari Bali kembali ke Maumere, Kabupaten Sikka. Di sana, peraih gelar Ph.D. dari Universitas Melbourne ini menemani pembaca menemukan identitas masyarakat Sikka Krowe dalam transformasi masyarakat Sikka. Untuk itu, masyarakat Sikka Krowe diletakkan dalam hubungannya dengan masyarakat Ata Sikka dan Ata Tana ‘Ai suatu kesatuan masyarakat yang menuturkan bahasa Sikka atau *sara* Sikka. Dalam studinya, Butterworth menemukan bahwa istilah masyarakat Ata Krowe sesungguhnya adalah term identitas tanpa objek yang jelas. Masyarakat yang disebut sebagai Ata Krowe adalah masyarakat Ata dari suku atau klan masing-masing yang otonom. Klan-klan Krowe adalah kelompok patrilineal yang terlibat secara afinal eksogam dan asimetris dalam relasi dengan klan/suku lain. Dalam kehidupan setiap klan, seorang *tana pu’an* (sumber ulayat) memiliki otoritas yang besar berkaitan dengan urusan spiritual dan urusan duniawi.

Justin L. Wejak menahan para pembaca untuk lebih lama lagi di Pulau Flores. Dosen spesialis di Program Studi Indonesia pada Universitas Melbourne ini ingin mengajak para pembaca bertamasya bersamanya di dalam salah satu mitos besar masyarakat agraris di Pulau Flores; mitos asal-usul padi. Untuk itu, ia mengajak pembaca menemui *Du’a Paré Wai Nalu* di Tana A’i, *Tono Wujo Besi Paré* di Flores Timur, *Ine Peni* di Lembata, *Iné Mbu* di Flores bagian tengah, dan

Nabiti Alang di Manggarai. Dari hasil analisisnya, pembaca diajak Wejak untuk memahami bahwa semua mitos di atas berbicara tentang korban darah yang meneguhkan dan mendamaikan ikatan antara yang fana dan yang baka. Penekanan secara mitis akan peran kaum perempuan dalam dunia pertanian juga dapat ditemukan dalam mitos-mitos ini. Mitos-mitos ini juga menjadi tradisi lisan yang dogmatis, harus diterima karena ada sanksi yang menanti para pelanggarnya. Pada bagian terakhir, Wejak menegaskan bahwa mitos asal-usul padi ini merupakan segi hakiki terpenting dalam siklus agraris masyarakat yang harus dilestarikan.

Edwar Myer, seorang mahasiswa pada Universitas Sydney dengan konsentrasi pada bidang hukum, akan memupuskan harapan pembaca untuk dapat meninggalkan Pulau Flores. Malah, ia mengajak pembaca bertamasya bersamanya di daerah Sikka dengan pilihan topik yang agak birokratis pemerintahan. Nuansa birokratis ini secara kasatmata bisa langsung terbaca dari pilihan diksi pada judul tulisan. Myer mengajak pembaca untuk semacam melakukan penilaian evaluatif atas pelaksanaan proyek-proyek bantuan pembangunan di Kabupaten Sikka, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun lembaga-lembaga nonpemerintah, serta mencoba merumuskan beberapa andil antropologi dalam pelaksanaan berbagai proyek tersebut.

Myer, secara cukup analitis, menemukan pokok-pokok permasalahan yang telah disentuh oleh proyek-proyek ini, yaitu mencakup banyak aspek, antara lain permasalahan pendidikan, pertanian, hak-hak anak dan kaum perempuan, kesehatan, sanitasi, dan sebagainya. Sementara itu, beberapa ihwal penting menurut Myer yang belum tersentuh antara lain persoalan minimnya minat untuk menempuh pendidikan tinggi, konservasi warisan budaya yang masih minim, dan dukungan terhadap penelitian-penelitian sosial yang kecil. Myer juga mencatat beberapa permasalahan klasik yang ditemui dalam pelaksanaan proyek ini, yaitu kurangnya komunikasi, kaburnya orientasi yang terkait dengan kemandirian, serta lemahnya dukungan statistik. Dari perspektif antropologis, Myer menggugah tamasya pikir pembaca dengan menggagas pentingnya

pemahaman bersama masyarakat tentang apa sebenarnya yang mereka butuhkan dan seberapa banyak/besar yang mereka butuhkan.

Ivo Strecker, tidak tanggung-tanggung, mengajak pembaca bertamasya ke Afrika. Melalui perjumpaan dengan orang-orang Hamar di sebelah selatan Etiopia, kontributor tulisan ini menuntun pembaca untuk bertemu dengan alam pikirnya dan Lewis tentang etnografi dan teori budaya retorika. Dalam tulisannya, Strecker ingin mengkaji hubungan interaksi antara etnografi, retorika, dan budaya, serta untuk menemukan titik temu antara pandangan Lewis dan pandangannya sendiri terhadap antropologi. Strecker, melalui beberapa pengalaman empirisnya di antara orang-orang Hamar, akhirnya tiba pada satu penemuan bahwa budaya manusia muncul serta dibentuk dan terus-menerus dibentuk kembali melalui retorika. Semua budaya berdasar pada komunikasi (retorika) dan bercorak simbolis (hlm. 361).

Sylvia Seldon dan Julian C. H. Lee mengajak pembaca bertamasya ke Malaysia dan Afrika Selatan dengan ide Lewis tentang perubahan budaya dalam stokastik dan alternitas. Dalam tulisannya, keduanya secara lebih terbuka ingin menelisik gagasan Lewis tentang budaya *per se* dan menemukan keterkaitannya dengan hasil penelitian mereka di Malaysia dan Afrika Selatan. Keduanya juga ingin menarik keluar aplikasi gagasan Lewis, tidak hanya pada analisis ilmu sosial, tetapi juga pada ranah publik.

Tentang budaya, keduanya sepakat bahwa Lewis menolak teori determinasi budaya pada perilaku manusia. Budaya tidak menentukan, memengaruhi, atau membatasi perilaku manusia. Hakikat budaya, menurut Lewis, dicatat keduanya secara saksama di dalam tulisannya. Stokastik, menurut Bateson (1979), merupakan urutan pengacakan berbagai kejadian yang terdiri atas gabungan antara satu hal acak dan satu proses selektif hingga muncul suatu hasil tertentu. Sementara itu, alternitas, menurut pendapat Steiner (1957), merupakan ketersediaan berbagai pilihan dalam proses selektif lewat beragam kebetulan, kesalahpahaman, kreativitas, dan sebagainya. Kedua proses ini hadir secara nyata di dalam kehidupan masyarakat.

Di Afrika Selatan, Seldon menemukan realitas pembentukan suatu tempat bernama Orania. Tempat ini terbentuk karena ada upaya konservasi budaya oleh kaum Afrikaner atau *boer* (harafiah: petani). Akan tetapi, dalam perkembangannya, di tengah-tengah upaya konservasi ini, perilaku masyarakat di tempat ini juga sekaligus menunjukkan bahwa budaya merupakan sesuatu yang dapat berubah dan bersimpang. Walhasil, dalam beberapa kasus yang ditonjolkan oleh Seldon, kehidupan yang mengonservasi budaya kaum Afrikaner mulai mencair dan atau menghilang. Kemudian, berkembang dan tumbuhlah suatu budaya baru: budaya kaum Orania. Di Malaysia, Lee menemukan hal yang sama. Berbagai upaya pemerintah melalui beragam regulasi untuk mempertahankan hakikat budaya memunculkan aneka tanggapan masyarakat, seperti gerakan protes dan demonstrasi massa. Gerakan ini, oleh pemerintah setempat, dilabeli sebagai gerakan “ini bukan budaya kita” karena gerakan ini diklaim sebagai sesuatu yang bukan bagian dari tradisi masyarakat di sana.

Julian C. H. Lee, secara amat terperinci, menemani pembaca bertamasya dengan topik peran kesadaran dalam pembentukan perilaku manusia. Sesekali Lee mengajak pembaca ke negara Malaysia pada 2004, tempatnya mengadakan penelitian untuk menimba pengalaman empirisnya terkait dengan topik pembicaraannya. Tulisannya ini bertujuan menunjukkan bahwa kesadaran tidak memiliki peran apa pun dalam memengaruhi perilaku manusia.

Juan F. Domínguez D. menemani pembaca bertamasya ke dalam pemikiran kritis tentang tema Nalar Budaya dan Penemuan. Di bawah tema ini, Domínguez membangun tulisannya dalam tiga batang tubuh, yakni hiperasionalitas, rasionalitas yang disepadankan, dan penemuan rasional. Berkaitan dengan peran rasionalitas dalam ranah budaya, Domínguez, mencoba membalikkan realitas yang selama ini telah lazim terdengar. Bukan tradisi dan adat istiadat yang menentukan tindakan atau respons manusia atas masalah dalam hidupnya melainkan kemampuan “pilihan preferensial” manusia. Pilihan preferensial ini merupakan kemampuan rasio manusia untuk memilih secara otonom satu kemungkinan

tindakan di antara beberapa kemungkinan lain. Walaupun Domínguez mengakui keterbatasan rasionalitas karena keterbatasan manusiawi dan keadaan lingkungan, rasionalitas ini mampu membangkitkan kreativitas. Oleh kreativitas inilah manusia mampu melakukan serangkaian aktivitas yang akan membuat dunia ini dapat dipahami.

E. D. Lewis, bersamanya, tamasya ini bermuara di Melbourne, di rumah sang “Pemburu yang Cekatan”, sahabat dan rekan para penulis buku ini dan akan menjadi kawan para pembaca. Di dalam rumahnya, Lewis menyajikan kepada pembaca hasil studinya yang luar biasa tentang perjalanan tamasya—meminjam kata-kata penerjemah—olah nalar dan kembara ilmiah sang antropolog tentang ide-ide budaya, masyarakat, lingkungan, dan konsep-konsepnya tentang neuroantropologi (hlm. 491).

Secara tegas dan sistematis, Lewis menguraikan sejarah refleksi intelektualnya tentang budaya. Menurut dia, budaya adalah sebuah proses kreativitas manusia. Kebudayaan bukanlah seperangkat adat istiadat dan tradisi yang memengaruhi tindakan manusia, melainkan daya kreasi manusia dalam menggunakan pikirannya. Manusia bukan subjek pasif yang menerima sistem tradisi, melainkan makhluk kreatif yang menggunakan nalar pikirnya untuk menanggapi lingkungan hidupnya. Dalam kreativitas akal ini, hadir proses evolusi, reproduksi, dan rekonstruksi atas kehidupan. Di ranah ini, kebudayaan hadir dan berkembang. Oleh sebab itu, mengutip kata-kata Lewis sendiri, budaya itu sama tuanya dengan imajinasi, kreativitas, dan seni pikir manusia yang agung dan mulia untuk tetap bertahan hidup (hlm. 469 dan 484). Di titik ini, secara hati-hati, Lewis mulai membangun idenya tentang neuroantropologi. Kebudayaan, sebagai proses kreatif akal, berada pada ranah otak individu. Ia hadir ketika ada interaksi individu dengan lingkungan sosialnya. Ia juga hadir ketika ada proses internal yang otonom di dalam sistem saraf pada otak individu tersebut tanpa stimulasi eksternal.

Pada bagian akhir perjalanan tamasya pembaca dengan konsepnya, Lewis sendiri mengakui bahwa apa yang digagasnya ini masih berupa ide yang belum matang untuk dijadikan sebuah teori.

Berbagai studi lanjutan dan pengembangan secara multidisiplin ilmu, terutama fisiologi, neurologi, neurobiologi, serta psikologi kognitif masih perlu terus dilakukan. Pada subbab terakhir, ia menulis bahwa pemikiran tidak pernah statis; pembentukannya memang berakhir, tetapi tak pernah tuntas (hlm. 488).

REKONSTRUKSI TEORI BUDAYA: SUVENIR TAMASYA

Selain unsur formatif buku yang bertumpu pada estetika diksi kata-kata bahasa Indonesia yang digunakan penerjemah buku ini, ide yang digagas oleh Lewis ini merupakan kekuatan utama buku ini secara substansial. Lewis secara analitis dan argumentatif mengajak pembaca untuk sejenak merenungkan hakikat kebudayaan. Apa itu kebudayaan? Apakah ia warisan kreasi masa lalu? Apakah ia hasil karsa yang memengaruhi tindakan pada masa sekarang? Apakah dalam kehidupan, kebudayaan membatasi tindakan manusia untuk hanya memedomani warisan masa lalu?

Jawaban Lewis: tidak. Lewis, dalam ziarah panjang kehidupan berpikrinya, secara berani mengatakan tidak. Secara tegas ia membantah berbagai teori tentang kebudayaan dari para pendahulunya, misalnya Taylor, Boas, Kroeber, Lowie, Ruth Benedict, Greertz, dan beberapa pakar lain. Dengan inspirasi pada gagasan Rappaport, seorang etnoekolog, tentang kedudukan manusia yang tidak dibatasi oleh lingkungannya, ia merujuk pada beberapa gagasan lain untuk meletakkan dasar hakikat kebudayaan. Beberapa di antara gagasan tersebut ditemukan Lewis terutama pada G. Edelman dalam bukunya, *Bright Air*, *Brilliant Fire: On the Matter of the Mind* (1992), *Neural Darwinism* (1987), *Topobiology* (1988), *The Remembered Present* (1989), *Universe of Consciousness* (2000), dan *Wider Than the Sky* (2004).

Gagasan Lewis ini dilengkapi dengan pengalaman empirisnya selama melakukan penelitian, terutama di daerah Tana ‘Ai, Kabupaten Sikka, pada masyarakat Wai Brama. Salah satu dari sekian banyak data dan informasi lapangan itu diceritakan oleh Vischer dalam tulisannya sebagai salah satu bagian dalam buku ini. Vischer

menceritakan bahwa awal perjumpaannya dengan Lewis terjadi saat Lewis bersama beberapa pemangku ulayat Wai Brama kembali dari area hutan keramat. Bersama pemangku ulayat, Lewis bermaksud untuk merekam tuturan ritual yang dilakukan di daerah hutan keramat terkait pendirian ulayat. Alih-alih merekam tuturan ritual tersebut, Lewis malah merekam hal lain. Mengapa? Para pemangku ulayat yang hadir bersama malah mengadakan ritual permohonan maaf kepada para leluhur karena telah membawa seorang asing berkulit putih ke dalam hutan keramat (hlm. 124).

Referensi teoretis dan sejumlah pengalaman empiris Lewis tersebut di atas akhirnya membawanya pada suatu perjalanan panjang dalam perumusan hakikat dan titik tolak studi masyarakat dan kebudayaan. Dalam proses panjang yang masih terus berlangsung ini, Lewis menemukan beberapa simpul penting yang menggugahnya untuk kembali merekonstruksi sejumlah teori para pendahulunya tentang hakikat budaya. Budaya bukanlah merupakan sekumpulan pedoman adat istiadat dan tradisi yang menentukan tindakan manusia. Budaya adalah sesuatu yang dilakukan manusia. Ia adalah serangkaian proses kreatif manusia untuk menata, mengubah, menciptakan hidupnya menjadi lebih bermakna dari hari ke hari. Kebudayaan tidak menentukan dan nantinya tidak membatasi tindakan manusia. Manusalah yang secara kreatif menentukan tindakannya dengan akal budi sebagai pengaruh utamanya. Inilah inti dasar kebudayaan.

Pertanyaan penting berikutnya adalah apakah dengan itu kebudayaan berada di dalam proses kreativitas otak manusia? Bagaimana ia bisa ada di dalam otak manusia dan atas pengaruh apa? Lewis menjelaskan bahwa kebudayaan hadir dalam otak manusia melalui interaksi manusia dengan lingkungan dan organisasi sosial di sekitarnya. Kebudayaan hadir sebagai proses kreatif otak manusia ketika berinteraksi dengan permasalahan, tantangan, dan aneka kesulitan hidup. Permasalahan, tantangan, dan kesulitan hidup yang mengancam keselamatan hidup dan kesinambungan alam menjadi stimulus yang dikirim ke otak manusia. Sistem saraf dalam otak manusia menerima dan memproses stimulus ini. Otak kemudian memerintahkan manusia untuk

bertindak menanggapi rangsangan tersebut. Interaksi itu menorehkan kebudayaan dalam otak manusia; demikian Lewis mencatat (hlm. 467).

Pemahaman sepikir juga dikemukakan Neonbasu, seorang Ph.D. alumnus ANU, dalam tulisannya tentang *Manusia dan Bahasa: Sebuah Permenungan dalam Perspektif dan Kajian Strukturalisme* (dalam Neonbasu, 2013, 178–180). Sebagai elemen budaya, Neonbasu menilai bahasa tidak hanya merupakan warisan yang diterima manusia dari para pendahulunya. Manusia juga secara personal terus melakukan aplikasi personal, yaitu suatu proses seleksi personal dalam penggunaan bahasa dengan mengacu pada gema *sense datum* atau pilihan terhadap tawaran beragam nilai dalam sentimen manusia. Dengan itu, manusia menempatkan dirinya pada keadaan evolutif untuk terus menjadi lebih manusiawi dan semakin bermartabat. Lebih lanjut, Neonbasu menjelaskan, melalui bahasa, manusia membangun pemahaman dan tindakan terhadap aneka rangsangan dari luar. Ketika berhadapan dengan satu masalah yang sulit dipecahkan, bahasa menciptakan ekstrapolase antara reaksi (atas aksi/permasalahan yang ditemui) yang masuk ke dalam otak seseorang dan pilihan prioritas reaksi untuk menghadapi aksi atau masalah tersebut.

Di sini, terlihat bahwa ada proses otak manusia untuk menyiapkan reaksi atau tindakan atas aksi atau permasalahan di dalam kehidupan manusia. Proses otak ini adalah proses kreatif selektif atas banyak kemungkinan pemecahan untuk memilih salah satu langkah pemecahan. Pada titik ini, bahasa sebagai salah satu elemen budaya menjadi mediana.

Kembali lagi pada pengalaman perjumpaan pertama Vischer dengan Lewis di Wai Brama, Tana 'Ai. Para pemangku ulayat, yang seharusnya melakukan ritual untuk menceritakan muasal pendirian tanah ulayat guna direkam Lewis, malah membelokkan tujuan mereka. Mereka mengadakan ritual permohonan ampun karena telah membawa masuk orang asing ke dalam lingkungan keramat. Pembelokan tujuan ini adalah tindakan kreatif otak para pemangku ulayat saat itu. Otak bereaksi ketika sesuatu yang asing memasuki ranah sakral dan keramat dalam kehidupan mereka, dan hal itu muncul sebagai

rangsangan bagi otak. Otak mereka secara kreatif memerintahkan pelaksanaan suatu tindakan ritual berupa permohonan maaf kepada leluhur. Sanksi dan kemalangan menanti jika ritual ini tidak dilakukan. Di sinilah kebudayaan menemukan hakikatnya.

Pertanyaan selanjutnya yang dicoba untuk dipecahkan Lewis adalah apakah kebudayaan hanya muncul dalam otak ketika ia bereaksi secara eksternal terhadap stimulan? Apakah otak manusia tidak otonom? Lewis menjelaskan bahwa otak juga dapat bereaksi secara internal tanpa distimulasi oleh rancangan dari luar. Otak manusia, sebagaimana ditulis Lewis, juga menyesuaikan dirinya dengan aktivitas *proprioseptif*-nya sendiri, yaitu aktivitas saraf di dalam otak yang terjadi tanpa merujuk pada masukan sensorik dari dunia luar (hlm. 473). Aktivitas otak akibat pengaruh internal inilah yang boleh jadi melahirkan aneka ekspresi seni budaya berwujud tarian, patung, lukisan, dan sebagainya. Jika demikian, kebudayaan tidak lain adalah proses kreatif otak manusia secara internal dan eksternal untuk secara subsisten mempertahankan kelangsungan dirinya. Kebudayaan juga akhirnya milik personal dan bersifat subjektif karena ia milik masing-masing pribadi manusia dan otaknya yang otonom.

Lewis juga berkonsentrasi pada proses fisiologis yang mungkin dapat menjawab pertanyaan tentang proses pembentukan dan kelahiran kebudayaan dalam struktur dan sistem saraf otak. Lewis menyitir beberapa karya Gerald M. Edelman (1987, 1989, dan 1992) untuk menjelaskan hal tersebut. Menurut dia, morfologi bruto otak manusia disandikan dalam gen-gen dan sebagian besar terbentuk sebelum kelahiran. Namun fungsi otak berasal dari perilaku neuron-neuron yang adaptif karena terus-menerus dibentuk, ditata ulang dalam kelompok-kelompok tertentu sebagai respons/tanggapan terhadap lingkungan sebagai rangsangannya. Neuron-neuron ini kemudian akan menghasilkan tindakan yang tepat dan cocok sebagai tanggapan untuk suatu kondisi fisiologis tertentu. Walaupun Lewis masih terus bergiat dengan perdebatan tentangnya, ia dengan lapang dada mengakui perlunya suatu studi neurologis dan fisiologis yang terarah kepada pembentukan

dan kelahiran kebudayaan dalam struktur dan sistem saraf otak (hlm. 470).

Pemahaman Edelman dan beberapa rekan-nya juga masih digunakan Lewis sebagai acuan untuk menjelaskan proses internal yang terjadi di dalam otak manusia sehingga dapat melahirkan suatu tindakan berbudaya tanpa rangsangan dari luar. Dengan mengacu pada gagasan Edelman, Lewis menegaskan bahwa otak manusia adalah sistem adaptif yang sangat kompleks, yang selalu mengubah dirinya sendiri melalui mekanisme selektif seturut teori Darwin. Oleh sebab itu, otak manusia tidak saja berkembang secara filogenetis karena proses seleksi alam. Otak manusia juga secara aktif membangun dan menata ulang dirinya sendiri (tanpa rangsangan dari luar manusia) secara unik sehingga perkembangan otak tidak mengenal batas usia (hlm. 470–471).

Selanjutnya, ada pula sebuah pertanyaan lain yang berkaitan dengan bagaimana pola-pola budaya yang sama/serupa bisa dimiliki oleh seluruh anggota komunitas sosial tertentu. Jika menurut Lewis kebudayaan adalah proses kreativitas otak individu secara personal, pertanyaan di atas menjadi penting dalam bangunan gagasan Lewis. Dikatakan demikian karena letak karakter studi antropologis bukan terutama pada individu, melainkan pada komunitas sosial tempat individu tersebut hidup di dalamnya.

Lewis mencoba menjelaskan *masyarakat kognitif*, dengan mengacu pada gagasan Donald (2001), seorang psikolog kognitif, untuk menemukan titik temu antara subjektivitas otak dan kolektivitas budaya. Berkenaan dengan hal ini, Lewis menjelaskan bahwa manusia bukanlah *isolat kognitif*. Manusia berpikir bersama dan untuk satu sama lain. Manusia belajar untuk berbagi kognisi dan membangun serta diam di dalam masyarakat kognitif. Otak manusia memiliki kemampuan untuk menjalin simbiosis dengan otak-otak lain. Bahkan, otak seseorang bergantung pada otak lain untuk berkembang. Otak juga berlaku selektif dan adaptif terhadap otak-otak yang lain. Inilah inilah yang memunculkan masyarakat-masyarakat kognitif (hlm. 472).

Penekanan pada kelompok sosial menjadi penting karena sesungguhnya konsentrasi antro-

pologi budaya terletak pada suatu kehidupan komunal atau suatu kelompok masyarakat tertentu yang terdiri atas berbagai individu di dalamnya. Studi tentang kehidupan seorang individu dengan aspek kognitifnya merupakan ranah ilmu psikologi (Andrade dan Romley, 1964, dalam Kaplan dan Manners, 1999, 194–195). Penekanan yang terlalu berlebihan pada aspek kognitif seorang individu akan mengaburkan konsentrasi antropologi.

Akan tetapi, sekali lagi, semua pendapat Lewis sendiri ataupun pendapat beberapa pakar yang diacunya, belum final sebagai sebuah teori matang. Studi fisiologi, neurologi, psikoneurologi secara terarah, terutama pula studi neuroetnologi dan psikologi kognitif yang lebih mendalam juga tetap dibutuhkan untuk menjelaskan berbagai persoalan di atas. Salah satu persoalan yang masih dibiarkan menggantung adalah: apakah manusia dengan serta-merta akan berhenti berbudaya ketika sistem dalam otaknya terganggu atau berhenti berproses walaupun manusia pemilik otak itu masih hidup?

Pada sisi lain, pemikiran Lewis, untuk sementara waktu, akan secara mudah dipahami dalam konteks perubahan budaya, sebagaimana diakui oleh rekan-rekan kolegialnya dalam buku ini, misalnya Myer. Pada bagian kecil dalam tulisannya tentang kegiatan pembangunan di Kabupaten Sikka dan peran antropologi di dalamnya, Myer menyinggung tentang hal itu. Ketika menyoal kaitan antara pembangunan dan perubahan budaya, Myer menulis bahwa, “Menurut Lewis, pada prinsipnya perubahan budaya dapat dirunut kembali ke berbagai pilihan, tindakan kreatif, inovatif, atau sebaliknya, yang dapat dilakukan seorang individu” (hlm. 340).

Selain Myer, ada Domínguez. Dalam tulisannya, Domínguez mengangkat teori Freeman tentang pilihan preferensial yang menandakan kemampuan manusia untuk mengambil tindakan alternatif di antara beberapa kemungkinan yang ada. Hubungan timbal balik antara pilihan preferensial ini dan kreativitas manusia merupakan dua penggerak utama dalam sistem perubahan budaya. Keduanya memainkan peran penting dalam perubahan budaya (hlm. 434–435).

Diskusi mengenai kedekatan ide tentang perubahan budaya dengan gagasan Lewis juga secara eksplisit dapat ditemukan dalam tulisan Sylvia Seldon dan Julian C. H. Lee ketika keduanya menyoal soal proses stokastik di Malaysia dan Afrika Selatan. Menyitir gagasan Bateson dan Steiner, keduanya menulis gagasan Lewis ihwal stokastis atau stokasme dan alternitas. Stokastis merupakan urutan pengacakan berbagai kejadian yang terdiri atas gabungan antara satu hal acak dan satu proses selektif hingga muncul suatu hasil tertentu. Sementara alternitas merupakan ketersediaan berbagai pilihan dalam proses selektif. Dalam kedua proses ini, tersedia keputusan-keputusan kreatif yang dipilih seseorang untuk melestarikan atau tidak melestarikan perilaku tertentu dalam kehidupan sehari-hari. Dengan ini, Lewis, sebagaimana dicatat Seldon dan Lee, memberikan angin segar yang membebaskan orang dari kewajiban untuk taat kepada salah satu atau beberapa tradisi demi menjaga kelestarian budaya (hlm. 382–385). Maka, yang lestari dari budaya adalah perubahan terus-menerus yang konstan.

Ide tentang perubahan budaya yang dekat dengan gagasan Lewis juga disuarakan oleh Reuter dalam tulisannya. Rekan dosen Lewis ini menulis pada salah satu bagian dalam tulisannya tentang pengalamannya bersama Lewis di Universitas Melbourne. Menurut Reuter, Lewis adalah pribadi yang selalu menghormati keterbukaan dan kesetaraan yang berkarakter (hlm. 200) dalam kehidupan berkomunitas ilmiah di dalam kampus. Keterbukaan dan kesetaraan yang berkarakter ini merupakan ruang tumbuh yang kondusif bagi kreativitas dan inovatif. Kedua hal ini memungkinkan terjadinya aneka perubahan guna menjadikan kehidupan lebih dan terus bermakna.

Para kontributor buku ini, dengan caranya masing-masing, telah memberikan sumbangsinya bagi penemuan jawaban atas sejumlah permasalahan yang dihadapi Lewis dalam perjalanan intelektualitasnya. Beberapa tulisan secara substansial bisa langsung menyentuh simpul-simpul permasalahan yang ditemukan dalam pengembangan gagasan Lewis. Beberapa di antaranya, Thomas A. Reuter ketika ia mem-

bahas agama leluhur, Ivo Strecker tentang budaya retorika, Sylvia Seldon tentang proses stokastik di Malaysia dan Afrika Selatan, Julian C. H. Lee tentang otak dan akal budi dalam pembentukan aneka narasi, serta Juan F. Domínguez membahas nalar budaya dan penemuan.

Selain tulisan-tulisan Reuter dkk. tersebut, dalam tulisan para kontributor yang lain belum ditemukan arah secara tersurat, sistematis, terstruktur, serta mendalam tentang ide dan gagasan Lewis. Oleh karena itu, semua tulisan di dalam buku ini masih seperti “titik-titik terang” yang berhamburan dalam “ruang kosong dan gelap” di dalam gagasan Lewis. Perlu ada “tali pengikat” yang secara terstruktur dan sistematis mengikat-satukan “titik-titik cahaya” itu sehingga dapat menjadi satu kesatuan “sumber cahaya.” “Sumber cahaya” ini dapat digunakan Lewis untuk menerangi ruangan kosong dan gelap dalam pemikirannya, sebagaimana tujuan penulisan buku ini.

Upaya untuk itu telah coba dilakukan oleh Fox dalam kata pengantarnya dan Lee serta Prior dalam bagian Pendahuluan. Akan tetapi, ketegasan untuk menarik dan menyatukan aneka tulisan sebagai “tali pengikat” dalam upaya untuk mendukung pemikiran Lewis masih sebatas wacana tanpa penelusuran yang lebih dalam; apa dan bagaimana. Terkesan, tiga pihak di atas secara amat hati-hati memang hanya menyentuh “kulit luar” gagasan Lewis. Pada akhirnya, untuk mencapai tujuan penulisan buku ini, mereka memberi semacam tugas kepada Lewis dan pembaca untuk secara sendiri-sendiri menemukan dan menggali tautan tulisan para kontributor dengan ide dan gagasan Lewis tentang neuroantropologi.

Para penulis buku ini terbiasa menggunakan kalimat-kalimat panjang dan bertele-tele, dengan banyak anak kalimat. Satu subjek bisa mempunyai beberapa predikat dan objek sekaligus dalam satu kalimat. Hal ini mendominasi hampir semua tulisan dalam buku ini. Pada beberapa bagian tulisan ini bahkan satu alinea tulisan, yang terdiri atas 6–7 baris, hanya memuat satu kalimat dengan beberapa gagasan. Kebiasaan ini menuntut kekuatan nalar pembaca untuk tetap betah dan setia pada maksud kalimat dari awal hingga akhir kalimat. Jika pembaca tidak awas, kebingungan akan terus menemani dari awal hingga akhir

proses pemaknaan atas buku ini. Oleh sebab itu, kebiasaan menggunakan kalimat yang panjang dan bertele-tele dapat secara potensial mengganggu tujuan penulisan buku ini. Tamasya pikir kolegial pembaca untuk menemukan tautan antara tulisan para kontributor dengan gagasan dan ide Lewis dapat terganggu karena kebiasaan ini. Inilah salah satu kelemahan formatif buku ini.

Di titik akhir perjalanan tamasya, termaktub jelas bahwa ziarah perjalanan pikir Lewis yang terurai panjang ini adalah bagian dari ziarah panjang perkembangan ilmu pengetahuan umat manusia. Maka, gagasan Lewis dan sejumlah permasalahan yang belum terpecahkan adalah juga permasalahan umat manusia. Tamasya pikir Lewis adalah juga tamasya pikir pembaca sebagai koleganya.

Dalam tamasya pikir kolegial ini, gagasan, ide, dan permasalahan yang ditemui Lewis boleh menjadi “suvenir” bagi pembaca selama bertamasya bersama para penulis buku. “Suvenir” ini dapat dibawa ke “rumah pikir” para pembaca sebagai “oleh-oleh”. “Oleh-oleh” ini masih menuntut perenungan dan pengembangan lanjutan karena gagasan idealis Lewis tentang kebudayaan masih menyimpan beberapa “ruang kosong dan gelap” yang belum “terjamah cahaya.”

REKONSTRUKSI TEORI BUDAYA: AWAL TAMASYA PIKIR YANG BARU

Sebagaimana yang disampaikan Lewis dalam tulisannya di pengujung tamasya pikir ini, sejarah intelektualnya adalah proses evolusi panjang sebagai ilmu pengetahuan yang terus berkembang. Proses ini bermula dari aneka perjumpaannya dengan sejumlah ide tertentu dalam petualangan intelektual dari masih sebagai mahasiswa dan terus berlanjut hingga kini. Perjalanan ide dan minatnya terhadap antropologi dan neurologi evolusioner serta psikologi kognitif masih berjalan sendiri-sendiri karena keduanya berada pada domain berbeda dan belum ada titik temu yang secara ilmiah dapat dipertanggungjawabkan. Yang satu masih terbatas pada ruang dan waktu tertentu, sementara yang lain bisa digeneralisasi (hlm. 489–490). Pernyataan Lewis inilah yang membuka ruang kosong dan gelap (dan

menyisakan berbagai pertanyaan yang meng-
gantung) dalam sejumlah ide Lewis sebagaimana
telah dijabarkan sebelumnya.

Pernyataan Lewis ini pula adalah ajakan
kepada pembaca, entah secara kolegal ataupun
personal, untuk melakukan tamasya pikir yang
baru. Perlu ada perjalanan tamasya pikir untuk
membantu Lewis memecahkan sejumlah hal yang
hingga saat ini belum terkuak seluruhnya.

PUSTAKAACUAN

- Bateson, G. (1979). *Mind and Nature: A necessary
unity*. New York: Bantam Books.
- Donald, M. (2001). *A mind so rare: The evolution of
human consciousness*. New York: Norton.
- Kaplan, D. & Manners, R. A. (1999). *Teori budaya*.
Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Lewis, E. D. (2012). *Ata Pu'an: Tatanan sosial dan
seremonial Tana Wai Brama di Flores*. Mau-
mere: Penerbit Ledalero.
- Neonbasu, G. (2013). Manusia dan bahasa: Sebuah
permenungan dalam perspektif dan kajian
strukturalisme. Dalam Neonbasu, Gregor
(Ed.), *Kebudayaan: Sebuah agenda*. Jakarta:
Gramedia.
- Steiner, I. D. (1957). Self-perception and goal-setting
behaviour. *Jorunal of Personality*, 25, 344–355.