



MASYARAKAT INDONESIA

MAJALAH ILMU-ILMU SOSIAL INDONESIA

VOLUME 40

NOMOR 2, DESEMBER 2014

DAFTAR ISI

THE UNBROKEN LEGACY: AGRARIAN REFORM OF YUDHOYONO'S ERA Lilis Mulyani	131-144
GENEALOGI KONFLIK AGRARIA DI POLONGBANGKENG TAKALAR Taufik Ahmad	145-158
DEGRADASI KEBUDAYAAN MARITIM: SEJARAH, IDENTITAS, DAN PRAKTIK SOSIAL MELAUT DI BANTEN Amarulla Octavian dan Bayu A. Yulianto	159-176
INTEGRASI OTONOMI DAERAH DENGAN KEARIFAN LOKAL SEBAGAI USULAN UPAYA PENCEGAHAN KONFLIK BAGI PEMERINTAHAN BARU INDONESIA PASCA-SBY Studi Kasus: Harmonisasi Kehidupan Masyarakat di Kota Mataram Jerry Indrawan	177-190
MENATA ULANG KEBIJAKAN PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA Mardiyanto Wahyu Tryatmoko	191-209
TANTANGAN BAGI PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DI KALIMANTAN TIMUR: MENUJU <i>INCLUSIVE GREEN ECONOMY</i> Yusniar Juliana Nababan, Yusman Syaukat, Bambang Juanda, Slamet Sutomo	211-228
<i>STOP KAM BAKU TIPU</i> : PEMEKARAN DAERAH, ISU STRATEGIS PENGELOLAAN KONFLIK, DAN TRANSFORMASI SOSIAL DI PAPUA BARAT I Ngurah Suryawan	229-243
DISERTASI BIROKRASI DAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA: TRANSISI DARI ZAMAN ORDE BARU KE ORDE REFORMASI Hamka Hendra Noer	245-261
TINJAUAN BUKU PEREMPUAN DALAM BINGKAI SEJARAH KEBANGKITAN ISLAM DAN PENGUATAN NILAI-NILAI TRADISI DI ASIA TENGGARA Arief Aulia Rachman	263-271
TINJAUAN BUKU PERJUANGAN TAK PERNAH PADAM: BURUH DAN PEMBENTUKAN NEGARA BARU Imam Syafi'i	273-283



MASYARAKAT INDONESIA

MAJALAH ILMU-ILMU SOSIAL INDONESIA

VOLUME 40

NOMOR 2, DESEMBER 2014

DDC: 348.02**Lilis Mulyani****WARISAN YANG TAK TERPUTUS: REFORMA AGRARIA DI PEMERINTAHAN YUDHOYONO**

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 131–144

ABSTRAK

Di saat pemerintahan yang baru akan segera dipilih, Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono sebetulnya masih menyisakan beberapa “pekerjaan rumah” yang cukup besar bagi pemerintahan baru. Sebuah program (dan visi) mengenai reforma agraria telah dilaksanakan dalam bentuk proyek rintisan (*pilot project*) sejak tahun 2007 meskipun kenyataan memperlihatkan bahwa pelaksanaan program ini mendapat banyak tantangan. Sebagai sebuah visi pemerintahan, diujicobakannya program reforma agraria di beberapa daerah sangat menarik, karena telah lama “reforma agraria” dipetieskan, belum lagi tantangan yang kemudian muncul karena saat ini pemerintah telah terlalu berat berpijak pada sistem ekonomi pasar bebas, sementara di sisi lain masih amat tergantung pada pola-pola kolonial yang mengandalkan industri ekstraktif atas pengelolaan sumber daya alam. Pola-pola industri ekstraktif ini terbukti membawa keuntungan bagi sektor yang mengelolanya sehingga ketika ada suatu program yang membutuhkan elemen terpenting dari industri itu, yaitu tanah dan sumber daya agraria untuk didistribusikan pada masyarakat miskin, resistensi sektoral kemudian menguat. Dengan menggunakan pendekatan sosio-legal, tulisan ini mencoba mendalami bagaimana peninggalan pemerintahan-pemerintahan yang lalu berupa industri ekstraktif dan pengelolaan sektoral dalam sumber daya agraria, menjadi penghalang dilaksanakannya program-program berbasis agrarian, termasuk program reforma agraria, baik secara ideologi maupun secara kelembagaan.

Kata kunci: *Reforma agraria, land reform, Pemerintahan SBY, pengelolaan sumber daya agrarian, institusi ekstraktif*

DDC: 301.72**Taufik Ahmad****GENEALOGI KONFLIK AGRARIA DI POLONGBANGKENG TAKALAR**

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 145–158

ABSTRAK

Pada dekade awal reformasi, konflik agraria meningkat secara dramatis dan tersebar di berbagai sektor ekonomi: perkebunan, kehutanan, pertambangan, bahkan pada berbagai proyek pembangunan pemerintah dan swasta. Konflik ini adalah salah satu isu strategis yang harus segera diselesaikan oleh pemerintah, mengingat bahwa konflik agraria telah menelan banyak korban dan kerugian berbagai pihak. Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan dasar dari konflik agraria yang terjadi antara petani dan PT PN XIVV, di Polongbangkeng, Kabupaten Takalar, Sulawesi Selatan. Dengan menggunakan perspektif sejarah, mengumpulkan sumber-sumber arsip, wawancara aktor yang terlibat, artikel ini menunjukkan bahwa dasar dari konflik agraria di era reformasi pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari perkembangan politik dan ekonomi yang pada gilirannya juga berdampak pada polarisasi politik dan ekonomi dalam masyarakat setempat. Kehadiran Barisan Tani Indonesia (BTI), praktik-praktik kebijakan *land*

reform yang dikeluarkan oleh pemerintah, keterlibatan para bangsawan (*Karaeng*) yang memperoleh keuntungan bagi diri mereka dalam akuisisi lahan petani, diikuti dengan melonggarkan hubungan patron-klien antara *Karaeng* dan petani menjadi genealogi konflik agraria pada periode-periode berikutnya. Melonggarnya hubungan antara petani-*Karaeng* dipertajam oleh aliansi baru *Karaeng* dengan militer dan korporasi selama rezim Orde Baru di satu sisi. Di sisi lain, petani terpinggirkan oleh peran *Karaeng*-birokrat dan korporasi dalam mendapatkan akses ekonomi, seperti pembatasan penggunaan lahan dan kesempatan kerja di perusahaan. Akumulasi dari kekecewaan petani menjadi nyata dalam bentuk tindak kekerasan pada dekade awal era reformasi ketika iklim politik telah memberikan ruang bagi masyarakat untuk melakukan protes secara terbuka.

Kata kunci: *Konflik agraria, polarisasi ekonomi, pembangunan politik, pabrik gula, polongbangkeng, Kabupaten Takalar, Sulawesi Selatan*

DDC: 301.72

Amarulla Octavian dan Bayu A. Yulianto

DEGRADASI KEBUDAYAAN MARITIM: SEJARAH, IDENTITAS, DAN PRAKTIK SOSIAL MELAUT DI BANTEN

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 159–176

ABSTRAK

Kolonialisme dianggap sebagai tesis awal yang mengetengahkan meluruhnya kebudayaan maritim nusantara. Kendati demikian, dalam kerangka mengembalikan kebudayaan maritim itu sendiri, pertanyaan terkait representasi peluruhan itu di dalam masyarakat masih perlu dielaborasi lebih jauh. Artikel ini menyajikan proses peluruhan kebudayaan maritim di wilayah Banten, baik dari sisi historis maupun representasi dalam konteks praktik sosial melaut kekinian di masyarakat dalam perspektif sosiologi.

Kata Kunci: *Kebudayaan, maritim, sejarah, representasi, dan praktik sosial*

DDC: 303.69

Jerry Indrawan

INTEGRASI OTONOMI DAERAH DENGAN KEARIFAN LOKAL SEBAGAI USULAN UPAYA PENCEGAHAN KONFLIK BAGI PEMERINTAHAN BARU INDONESIA PASCA-SBY

Studi Kasus: Harmonisasi Kehidupan Masyarakat di Kota Mataram

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 177–190

ABSTRAK

Kearifan lokal memiliki potensi yang sangat besar dalam upaya-upaya harmonisasi kehidupan masyarakat di hampir seluruh daerah di Indonesia. Kearifan lokal adalah bagian inheren dalam budaya lokal di Indonesia, di mana budaya nasional kita adalah personifikasi dari budaya-budaya lokal di seluruh Indonesia. Dengan memperkuat elemen-elemen kearifan lokal di dalam kehidupan masyarakat lokal atau daerah, di bawah supervisi pemerintah daerah, tentunya akan sangat berguna dalam upaya-upaya pencegahan konflik dan penguatan semangat persatuan dan kesatuan bangsa. Pemerintah daerah di Kota Mataram telah berusaha mengakomodasi kearifan lokal ke dalam berbagai macam program di masyarakat. Program-program ini ditujukan untuk menciptakan keharmonisan dan menyamakan visi dan misi pemerintah daerah dengan komponen-komponen masyarakat lainnya. Implementasi dari kearifan lokal dapat menciptakan suatu kondisi di mana relasi antaranggota masyarakat menjadi positif. Karena itu, kondisi demikian menjadi parameter bagi terwujudnya harmonisasi. Unsur-unsur kearifan lokal dapat menjadi landasan bagi pemerintah daerah untuk memahami dinamika lokal sehingga partisipasi publik daerah pun semakin besar. Jika ekonomi berjalan baik dan rakyat sejahtera, otomatis konflik pun tidak terjadi. Studi ini dimaksudkan untuk melihat kearifan lokal yang berguna bagi harmonisasi kehidupan masyarakat dalam perspektif pencegahan konflik. Studi ini penting karena harmonisasi dapat memicu terjadinya perdamaian dalam sebuah masyarakat. Studi ini bersifat deskriptif dengan menggunakan metode kualitatif. Metode pengumpulan data dilakukan dengan tiga cara, yaitu wawancara, observasi lapangan, dan studi kepustakaan.

Kata kunci: *Otonomi daerah, kearifan lokal, integrasi, dan harmonisasi*

DDC: 321.8

Mardyanto Wahyu Tryatmoko

MENATA ULANG KEBIJAKAN PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 191–209

ABSTRAK

Banyak hasil evaluasi dan penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pemekaran daerah di Indonesia selama lebih dari satu dekade terakhir cenderung kontraproduktif dari tujuan desentralisasi dan otonomi daerah. Berbagai upaya pembenahan sudah dilakukan, tetapi distorsi implementasinya masih sangat besar. Untuk itu, pembenahan mekanisme penataan daerah secara sistematis perlu segera dilakukan untuk mendukung efektivitas pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Tulisan ini tidak hanya mengulas persoalan dampak buruk pemekaran daerah dan akar persoalannya, tetapi juga mengajukan beberapa solusi strategis pembenahannya. Upaya pembenahan mendasar terutama diarahkan pada perubahan paradigma, pembenahan regulasi, dan penguatan kelembagaan penataan daerah.

Kata Kunci: Pemekaran daerah, perubahan, paradigma, perubahan regulasi, penguatan kelembagaan

DDC: 330.9

Yusniar Juliana Nababan, Yusman Syaikat, Bambang Juanda, Slamet Sutomo

**TANTANGAN BAGI PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DI KALIMANTAN TIMUR:
MENUJU *INCLUSIVE GREEN ECONOMY***

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 211–228

ABSTRAK

Perekonomian Kalimantan Timur sangat didominasi oleh sektor-sektor berbasis sumber daya alam. Oleh karena itu, Provinsi Kalimantan Timur mengalami pertumbuhan yang pesat dan merupakan salah satu dari penyumbang terbesar perekonomian nasional. Di sisi lain, terjadi eksternalitas negatif dari pembangunan ekonomi yang berpotensi menghalangi terciptanya suatu *inclusive green economy*. Studi ini bertujuan untuk mengevaluasi keinklusan dan kehijauan ekonomi Provinsi Kalimantan Timur selama periode 2000–2012. Terdapat tiga aspek yang akan dilihat: 1) keinklusan ekonomi, 2) kehijauan ekonomi, dan 3) ekonomi hijau sebagai motor penggerak pertumbuhan dan pembangunan. Beberapa indikator yang digunakan diadopsi dari beberapa inisiasi pembangunan berkelanjutan yang berbagi ide yang sama dengan *inclusive green economy*. Lebih lanjut, Model *Data Envelopment Analysis* (DEA) digunakan untuk mengukur tingkat efisiensi Kalimantan Timur dalam memanfaatkan sumber daya alam dan lingkungannya. Studi ini menunjukkan bahwa perekonomian Kalimantan Timur belum mencapai suatu *inclusive green economy*. Ketimpangan masih terjadi dan masih terdapat inefisiensi penggunaan SDA.

Kata kunci: Inclusive green economy, pembangunan berkelanjutan, DEA

DDC: 303.69

I Ngurah Suryawan

**STOP KAM BAKU TIPU: PEMEKARAN DAERAH, ISU STRATEGIS PENGELOLAAN
KONFLIK, DAN TRANSFORMASI SOSIAL DI PAPUA BARAT**

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 229–243

ABSTRAK

Artikel ini membahas pengelolaan konflik dan transformasi sosial budaya yang terjadi akibat pemekaran daerah yang berlangsung di Kabupaten Manokwari Selatan dan Kabupaten Kaimana, Provinsi Papua Barat. Dukungan pemekaran dimobilisasi oleh elite Papua yang mengatasnamakan kepentingan rakyat untuk mewujudkan pemekaran bagi kemajuan dan kesejahteraan rakyat. Namun, yang sering terjadi adalah para elite ini merampok kedaulatan rakyat dengan menipu rakyat. *Stop kam (para elite) baku tipu* adalah pernyataan rakyat kecil perihal perilaku elite mereka yang saling menipu mengatasnamakan kepentingan rakyat. Saat pemekaran terjadi di Kabupaten Kaimana tahun 2003 dan Kabupaten Manokwari Selatan tahun 2012 hingga kini masih terjadi konflik di tengah masyarakat yang berhubungan dengan kepemilikan tanah, siasat-siasat dalam memanfaatkan berbagai program pembangunan, dan dalam wacana yang lebih luas tentang transformasi orientasi sosial budaya. Artikel ini berargumentasi bahwa

pemekaran daerah dan transformasi sosial budaya yang mengikutinya mengakibatkan terjadinya keterpecahan di tengah rakyat Papua. Pemekaran daerah yang masih terjadi di Provinsi Papua Barat berimplikasi serius terhadap keterpecahan yang melumpuhkan di tengah rakyat karena hilangnya inisiatif perubahan sosial yang sebenarnya dicita-citakan dalam transformasi sosial budaya di Papua Barat.

Kata kunci: *Pemekaran daerah, transformasi sosial budaya, pembangunan, elite Papua*

DDC: 321.8

Hamka Hendra Noer

DISERTASI

BIROKRASI DAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA: TRANSISI DARI ZAMAN ORDE BARU KE ORDE REFORMASI

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 245–261

ABSTRAK

Artikel ini mengkaji hubungan birokrasi dan partai politik di Indonesia dari zaman Orde Baru ke Orde Reformasi. Hasil kajian mendapati tiga temuan penting. *Pertama*, bentuk dan perjalanan birokrasi dan partai politik di Indonesia zaman Orde Baru adalah sangat tertutup (otokratik) dan tidak netral dari campur tangan politik. Ini karena mutlaknya kekuasaan Soeharto sehingga mencetuskan campur tangan politik yang berlebihan dalam birokrasi pemerintahan. *Kedua*, kekuasaan mutlak Soeharto telah menyebabkan mengakarnya masalah korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dalam birokrasi pemerintahan. KKN bukan hanya menguntungkan Golkar dan tentara sebagai institusi dukungan pemerintah, tetapi juga individu-individu yang dekat dengan Soeharto. *Ketiga*, bentuk dan perjalanan birokrasi dan partai politik di Indonesia pada zaman Orde Reformasi menunjukkan keadaan yang berbeda, yaitu sangat terbuka (demokratik). Ini karena adanya keterbukaan politik, kebebasan pers dan berpendapat, pengenalan sistem multipartai, pemilihan umum yang bebas dan adil, pemerintahan yang jujur, dan pemberian otonomi luas kepada daerah serta adanya pemilihan kepala daerah langsung. Namun, dari segi netralitas birokrasi tidak banyak berubah berbanding dengan zaman Orde Baru karena munculnya banyak partai-partai politik yang bersaing untuk menguasai birokrasi untuk menjaga kepentingan kekuasaan ekonomi dan pembangunan partai politik masing-masing.

Kata Kunci: *Birokrasi, partai politik*

TINJAUAN BUKU

PEREMPUAN DALAM BINGKAI SEJARAH KEBANGKITAN ISLAM DAN PENGUATAN NILAI-NILAI TRADISI DI ASIA TENGGARA

GENDER AND ISLAM IN SOUTHEAST ASIA:

Woman's Rights Movement, Religious Resurgence, and Local Traditions Susanne Schröter (Editor): Leiden: Brill, 323 hlm. 2013.

Arief Aulia Rachman

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 263–271

TINJAUAN BUKU

PERJUANGAN TAK PERNAH PADAM: BURUH DAN PEMBENTUKAN NEGARA BARU

Jafar Suryomenggolo, 2013. *Organising under the Revolution Unions and the State in Java, 1945-1948.* Singapore and Japan: NUS PRESS Singapore and KYOTO University Press, xi + 215 hlm.

Imam Syafi'i

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 273–283



MASYARAKAT INDONESIA

MAJALAH ILMU-ILMU SOSIAL INDONESIA

VOLUME 40

NOMOR 2, DESEMBER 2014

DDC: 348.02**Lilis Mulyani****THE UNBROKEN LEGACY: AGRARIAN REFORM OF YUDHOYONO'S ERA**

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 131–144

ABSTRACT

As new Indonesian Government will be elected soon, there are some problems from current government that need to be acknowledged. A program (and a vision) on agrarian reform has been conducted as pilot project since 2007 although some limitations and hindrances in their implementation are found. This writing tries to unfold the reasons behind the implementation of agrarian reform program being promoted by Susilo Bambang Yudhoyono in post reform Indonesia. The statement of Yudhoyono to implement agrarian reform was actually an interesting phase of Indonesia's agrarian transformation although the program does not meet its initial goals as it is facing rooted problems of sectorized management of agrarian and natural resources that heavily leaned towards extractive policies and institutions. Using a socio-legal perspective, this writing discusses how the legacy of past policy on extractive institutions and sectorized management of agrarian resources caused resistances from other sectorized ministries, and private sectors—largely benefited from previous policies—in the execution of agrarian reform programs. Ideologically, agrarian reform programs also have to face the free market mechanism and framework that have been chosen by post-reform Indonesian Government. Lastly, the implementing state agency is also in desperate need to reforming its institutional legal basis and capacity. In the end, the program, which was originally an ideal and has ambitious concept, has been compromised in its implementation.

Keywords: Agrarian reform, land reform, SBY, agrarian resource management, extractive institutions

DDC: 301.072**Taufik Ahmad****THE GENEALOGY OF AGRARIAN CONFLICT IN POLONGBANGKENG TAKALAR**

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 145–158

ABSTRACT

In the early decade of the reform era, the agrarian conflicts increase dramatically and spread over various economic sectors: plantation, forestry, mining, and even at various development projects of government and private business. This is one of the strategic issues that the government must solve, given that the agrarian conflict has hurt many parties and many casualties. This article aims to explain the genealogy of the agrarian conflict that happened between farmers and PT PN XIVV, in Polongbangkeng, Takalar regency, South Sulawesi. By using historical perspective, collecting archival sources, interviewing actors involved, this article shows that the bases of the agrarian conflict in the reform era basically cannot be separated from political and economic developments that in turn brought impact on political and economic polarization within local community. The presence of Barisan Tani Indonesia, practices of land reform policy issued by government, the involvement of the noblemen (Karaeng)

in the farmer land acquisitions in terms of gaining profit for them selves, followed by the loosening of patron-client relationship between Karaeng and farmers, all this became the genealogy of agrarian conflicts in the following periode of time. The loosening relationship between farmers-karaeng was sharpened by new aliances of karaeng with military and corporation during the New Order regime on the one hand. On the other hand, the farmers were marginalized by karaeng-bureaucrats, corporation from gaining economic access such as the limitation of land use and job opportunity in corporation. The accumulation of farmers's grievances has found its form in violent acts in the early decade of Reform Era, where political climate has given room for society to take protest openly.

Keywords: Agrarian conflict, economic polarization, political development, sugar factory, polongbangkeng, takalar regency, south sulawesi

DDC: 301.072

Amarulla Octavian dan Bayu A. Yulianto

DEGRADATION OF MARITIME CULTURE: HISTORY, IDENTITY, AND SOCIAL PRACTICE OF FISHING IN BANTEN

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 159–176

ABSTRACT

Colonialism has been a preliminary thesis that can be addressed in the Indonesian maritime culture degradation. In order to restore the maritime culture, the current representation of degradation in the community level needs to be considered. This paper provides the historical process of Banten maritime culture degradation and the existing condition of degradation itself in the context of sea social practice on sociological perspective.

Keyword: Maritime culture, history, representative, social practice

DDC: 303.69

Jerry Indrawan

INTEGRATION OF REGIONAL AUTONOMY WITH LOCAL WISDOM AS A PROPOSED EFFORT TO PREVEN CONFLICT FOR NEW GOVERNMENT AFTER SBY

Case Study of Harmonization of Community's life in Mataram

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 177–190

ABSTRAK

Local wisdom has enormous potential in efforts to harmonize social life in almost all regions throughout Indonesia. Local wisdom is an inherent part in Indonesian local culture, where the national culture is a form of local culture spread in the entire archipelago. Strengthening the elements of local wisdom, under the supervision from the local government, surely will be very useful in efforts to prevent conflict and strengthen the spirit of national unity. Local government efforts related to local wisdom in Mataram City are trying to implement local wisdom into various community programs. The programs are intended to create harmony and synchronize between local government vision and mission with other community components. Implementation of local wisdom can create a condition, in which relation between members of a community could be developed in a positive manner. Such condition becomes a good parameter for the establishment of harmony. The elements of local wisdom can be a base for local government to understand local dynamics, so that local public participation is also increasing. If the economy is running well, conflicts will not occur. The purpose of this study is intended as a study to observe local wisdom that will be useful for harmonization of public life in the perspective of conflict resolution. This study is important because harmonization could trigger peace in a society. The research design is descriptive, using qualitative method. The data collection is conducted in three ways, through interviews, field research, and literature study.

Keywords: Local autonomy, local wisdom, integration, and harmonization

DDC: 321.8

REFORMULATE POLICY OF REGIONAL DIVISION IN INDONESIA

Mardyanto Wahyu Tryatmoko

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 191–209

ABSTRACT

Many evaluations and even research show that proliferation policy in Indonesia for more than a decade tends to counterproductive. There were so many adjustments having been done, but distortion in the implementation of regional proliferation policy is still large. In order to support effectiveness on decentralization, government has to revise systematically territorial reform. Besides elaborating problems of territorial reform in Indonesia, this paper suggests some strategic solutions. The main reform should be put on the changing of paradigm, revision on regulations, and strengthening institutions related to territorial reform.

Keyword: Regional division, changing of paradigm, revision on regulations, and strengthening institutions

DDC: 330.9

Yusniar Juliana Nababan, Yusman Syaukat, Bambang Juanda, Slamet Sutomo

**CHALLENGES OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN EAST KALIMANTAN:
TOWARDS INCLUSIVE GREEN ECONOMY**

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 211–228

ABSTRAK

East Kalimantan economy is heavily relied on natural resource-based sectors. Over the last decade, this province has been experiencing a substantial economic growth and becoming one of key contributors to the national economy. However, there are some externalities caused by rapid economic development that in turn hamper the creation of an inclusive green economy in East Kalimantan. This study aims to assess how close East Kalimantan's economy to reach an inclusive green economy in the period of 2000–2012. There are three aspects of inclusive green economy that will be assessed: 1) economic inclusiveness, 2) economic greenness, and 3) green economy as driver of growth and development. The indicators employed are adopted from sustainable development initiatives that share the same idea with inclusive green economy. This paper uses Data Envelopment Analysis (DEA) Model to examine East Kalimantan economic efficiency in term of natural resources and environment utilization. The study shows that East Kalimantan economy has been deviating from the path towards an inclusive green economy. Disparity exists, while there is inefficiency in the resource use.

Keywords: Inclusive green economy, sustainable development, DEA

DDC: 303.69

I Ngurah Suryawan

**STOP KAM BAKU TIPU: REGIONAL DIVISION, STRATEGIC ISSUES OF CONFLICT
MANAGEMENT, AND SOCIAL TRANSFORMATION IN WEST PAPUA**

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 229–243

ABSTRAK

This paper is addressed to describe conflict management and socio-cultural transformation effected by division, the so-called pemekaran, of local government in Kaimana and South Manowari of West Papua. The support for pemekaran are mobilized by Papuan elite by claiming the interest of Papuan people to promote people welfare. However, in realities, these elites manipulated people aspiration. *Stop kam baku tipu* (stop you cheat each other) is a Papuan idiom that represents people resistance against elites behaviour. Since pemekaran of Kaimana in 2003 and South Manokwari in 2012, many conflict among ethno-religious groups have raised in these areas related to land ownership, strategy to exploit developmental programs, and socio-cultural orientation. This article comes up with an idea that local division and socio-cultural transformation that follow it resulted into disintegration among Papuan people. As consequence, local division has a serious effect on weakening civil society due to the lost of an initiative of social changes.

Keyword: Pemekaran daerah, transformasi sosial budaya, pembangunan, elite Papua

DDC: 321.8

Hamka Hendra Noer

BUREAUCRACY AND POLITICAL PARTY IN INDONESIA: TRANSITION FROM NEW ORDER TO REFORM ORDER

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 245–261

ABSTRACT

This article examines the relationship between bureaucratic process and political parties in Indonesia from the period of the New Order to Reformasi. There are three major findings in this study. Firstly, this study found that the type and processes of bureaucracy and political parties in Indonesia are very closed (autocratic) and are susceptible to political interference. This is due to Soeharto's political style of absolutism that contributed to an excessive political interference in the government bureaucracy. Secondly, Soeharto's absolute power caused rampant corruption, collusion, and nepotism (KKN) in government's bureaucracy. KKN not only benefits Golkar and the military as government-sponsored institutions, but also the individuals who were closed to Soeharto. Thirdly, the form and working of bureaucracy and political parties during the Reformasi period differed from that of the New Order period as the former is more open. This is because of political openness, freedom of the press and expression, introduction of multiparty system, free and fair elections, transparent government, and the broad autonomous power accorded to local government and the presence of direct local elections. However, in terms of bureaucratic neutrality, nothing much has changed as compared to the New Order regime due to the emergence of many political parties that competed to control the bureaucracy in order to protect their respective economic interests and the development of their respective political parties.

Keywords: *Bureaucracy, political parties*

TINJAUAN BUKU

PEREMPUAN DALAM BINGKAI SEJARAH KEBANGKITAN ISLAM DAN PENGUATAN NILAI-NILAI TRADISI DI ASIA TENGGARA

GENDER AND ISLAM IN SOUTHEAST ASIA:

Woman's Rights Movement, Religious Resurgence, and Local Traditions

Susanne Schröter (Editor): Leiden: Brill, 323 hlm. 2013.

Arief Aulia Rachman

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 263–271

TINJAUAN BUKU

PERJUANGAN TAK PERNAH PADAM: BURUH DAN PEMBENTUKAN NEGARA BARU

Jafar Suryomenggolo, 2013. *Organising under the Revolution Unions and the State in Java, 1945-1948.* Singapore and Japan: NUS PRESS Singapore and KYOTO University Press, xi + 215 hlm.

Imam Syafi'i

Masyarakat Indonesia, Vol. 40 (2) Desember 2014: 273–283

THE UNBROKEN LEGACY: AGRARIAN REFORM OF YUDHOYONO'S ERA¹

Lilis Mulyani

The Indonesian Institute of Sciences

E-mail: lilis.mulyani@lipi.go.id

Diterima: 2-6-2014

Direvisi: 23-6-2014

Disetujui: 30-6-2014

ABSTRAK

Di saat pemerintahan yang baru akan segera dipilih, Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono sebetulnya masih menyisakan beberapa “pekerjaan rumah” yang cukup besar bagi pemerintahan baru. Sebuah program (dan visi) mengenai reforma agraria telah dilaksanakan dalam bentuk proyek rintisan (pilot project) sejak tahun 2007 meskipun kenyataan memperlihatkan bahwa pelaksanaan program ini mendapat banyak tantangan. Sebagai sebuah visi pemerintahan, diujicobakannya program reforma agraria di beberapa daerah sangat menarik, karena telah lama “reforma agraria” dipetieskan, belum lagi tantangan yang kemudian muncul karena saat ini pemerintah telah terlalu berat berpijak pada sistem ekonomi pasar bebas, sementara di sisi lain masih amat tergantung pada pola-pola kolonial yang mengandalkan industri ekstraktif atas pengelolaan sumber daya alam. Pola-pola industri ekstraktif ini terbukti membawa keuntungan bagi sektor yang mengelolanya sehingga ketika ada suatu program yang membutuhkan elemen terpenting dari industri itu, yaitu tanah dan sumber daya agraria untuk didistribusikan pada masyarakat miskin, resistensi sektoral kemudian menguat. Dengan menggunakan pendekatan sosio-legal, tulisan ini mencoba mendalami bagaimana peninggalan pemerintahan-pemerintahan yang lalu berupa industri ekstraktif dan pengelolaan sektoral dalam sumber daya agraria, menjadi penghalang dilaksanakannya program-program berbasis agrarian, termasuk program reforma agraria, baik secara ideologi maupun secara kelembagaan.

Kata kunci: *Reforma agraria, land reform, Pemerintahan SBY, pengelolaan sumber daya agrarian, institusi ekstraktif*

ABSTRACT

As new Indonesian Government will be elected soon, there are some problems from current government that need to be acknowledged. A program (and a vision) on agrarian reform has been conducted as pilot project since 2007 although some limitations and hindrances in their implementation are found. This writing tries to unfold the reasons behind the implementation of agrarian reform program being promoted by Susilo Bambang Yudhoyono in post reform Indonesia. The statement of Yudhoyono to implement agrarian reform was actually an interesting phase of Indonesia's agrarian transformation although the program does not meet its initial goals as it is facing rooted problems of sectorized management of agrarian and natural resources that heavily leaned towards extractive policies and institutions. Using a socio-legal perspective,² this writing discusses how the legacy of past policy on extractive institutions and sectorized management of agrarian resources caused resistances from other sectorized ministries, and private sectors—largely benefited from previous policies—in the execution of agrarian reform programs. Ideologically, agrarian reform programs also have to face the free market mechanism and framework that have been chosen by post-reform Indonesian Government. Lastly, the implementing state agency is also in desperate need to reforming its institutional legal basis and capacity. In the end, the program, which was originally an ideal and has ambitious concept, has been compromised in its implementation.

Keywords: *Agrarian reform, land reform, SBY, agrarian resource management, extractive institutions*

1 This article was developed from a paper presented at International Seminar on Social Political and Economic Reform in Southeast Asia, Co-organized by the Indonesian Institute of Sciences (LIPI), Center for South East Asian Study (CSEAS) Kyoto University and JSPS Asian Core Program, Jakarta, 9–12 March 2013.

2 A socio-legal perspective is an approach to legal problems by using social sciences methods and conceptual analysis. The use of social sciences approaches aim for more comprehensive understanding on legal problems unable to be answered by using legal and normative approach *per se*. In this particular writing, some of the approaches in anthropology of policy, literature (text analysis) and sociology of institutions will be used as analytical tools in discussing the rooted problems in Indonesian agrarian resource management.

INTRODUCTION

In 2004 when Susilo Bambang Yudhoyono and Jusuf Kalla ran for presidential election, they one of them was shared their visions and missions. The program to conduct agrarian reform and redistribute arable land to the Indonesian poorest and landless. However, it was not until 2007 (3 years after successfully elected) that President Yudhoyono restated his plan to implement agrarian reform. In some occasions, the data was presented that there were almost 8,17 million hectares of arable—yet abandoned—lands which will be distributed and redistributed to the poorest Indonesian and landless farmers for their live improvement. Yudhoyono kept saying that, “... farmers shall be king in our own country ...”³

The development was an important phase in Indonesian agrarian study, as previously, agrarian reform was overshadowed by other policies particularly during the New Order under President Soeharto’s administration. This study was actually having its initial interest in evaluating Yudhoyono’s policy on agrarian reform, how it has been conducted and implemented; who are the key actors that supports in its concepts and strategic formulation of the program; also who are the key institutions in its implementation. There will also be evaluation on the challenges in implementing agrarian reform policy in the midst of Indonesian economic policy direction that is already heading towards free market policy.

The main objective of this study is to gain deeper understanding on Agrarian Reform Program (the PPAN) approved as President Yudhoyono’s policy starting from 2007–2014. This writing in particular will try to unfold the legal and political backgrounds of the program and whether the program is driven by specific paradigm. The evaluation of its legal basis will also brought the analysis to whether the legal basis for the program is sufficient for this program to succeed, what are the institutional challenges faced by the program; and how state agencies work and cooperate (or not cooperate) to conduct the program, which includes the dynamics of inter-agency relations (cooperation, contested claims, power relations, and the role of key actors).

3 President Yudhoyono’s Early Years Speech, 31 January 2007.

SETTING THE CONTEXT

Resolving agrarian issues was one of the key developments in many countries (Bernstein 2010). Newly independent countries were mostly facing the problem of inequality of access to agrarian resources and inequality of land holdings and ownerships. The existence of these inequalities was to certain degree caused by past policies that had preference to the state and private companies to manage agrarian resources. Eventually, this past policies had excluded many people from agrarian resources that created poverty around rich-agrarian resources areas (Hall Hirsch and Li 2011). Long term poverty and exclusion from access to agrarian resources had been proven to create conflicts over agrarian resources (Mulyani et.al 2011).

After independent, Indonesia was among countries struggling to resolve the agrarian issues. During the period of President Sukarno’s Government, there have been efforts to deal with these issues. The most obvious policy was the nationalization policy on land holdings and ownerships from any foreign companies and individuals to be held by the State before further redistributed to landless Indonesian citizen. Also in his Sukarno era, there were efforts to create a national land law modeled to traditional or *Adat* law, incorporated under the Law No. 2 of 1960 on Sharecropping in Agriculture and Law No. 5 of 1960 on Basic Agrarian Law. Normatively, the laws were adopting both *adat* and western concept of property rights. Law No. 2 of 1960 was enacted to remove colonial and feudal practice of sharecropping, which were largely discriminative and exploitative against the labor-peasants; meanwhile, the Law No. 5 of 1960 set the basic regulation for land and property rights in Indonesia, including articles on types of land rights (deriving from both customary *adat law-hak ulayat*, and western law—individual property rights—*hak milik*), and the implementation of land reform is to resolve the inequality of land ownership after independence.

There were actually five policy agendas during Sukarno period prepared to resolve the agrarian issue in newly independent Indonesia, namely (Harsono 1961, Hutagalung 1985: 12–13): *firstly*,

conducting Agrarian Law Reform through law unification with national conception characters as legal security to land; *secondly*, removing all kinds of foreign land rights and colonial land concessions; *thirdly*, removing all kinds of feudal exploitations; *fourthly*, reforming the inequality of land ownership and land holdings, and other legal relations occurring from land use and land exploitation rights to achieve welfare and justice; and *lastly*, planning the allocation and careful use of earth, water and other natural resources considering their supporting capacities.

However, the Sukarno Government was only able to achieve the first three goals: 1) unifying agrarian law through the enactment of Basic Agrarian Law No. 5 of 1960; 2) removal of foreign land rights and land concession through the enactment of Law No.1 of 1958 on the Removal of Private Land Rights (*Tanah Partikular*); and 3) gradual removal of colonial exploitation through Law No. 1 of 1960 on Sharecropping in Agriculture. The process of restructuring land ownership and holding inequality were conducted through Land Reform program, mandated by the Basic Agrarian Law of 1960, particularly article 17. The program was partially successful, yet partially failed, leading to forceful land acquisition from large land-owners and some violent land occupations in many areas in Indonesia (see Thornquist 2011; Sulisty 2001). The program failed for some reasons: *firstly*, resistances from large landowners to redistribute their lands and give their land to religious institutions for covering their ownership; *secondly*, the program was largely associated with the “red party” which was the Indonesian Communist Party; and *lastly*, by the time all the needed regulations were established to support the implementation of landreform around 1964–1965, the coup was taken place.

After the 1965 failed coup attempt, there was regime alteration to the New Order under President Soeharto. The Soeharto Government made several changes in agrarian law and policy directions. The new administration enacted laws that would support Indonesian economic development, by firstly enacted Law No. 1 of 1967 on Foreign Investment and Law No. 2 of 1967 on National Direct Investment. Afterwards, other

laws and regulations, directed to the optimization of agrarian and natural resources through massive extraction were made, namely Law No. 5 of 1967 on Forestry, Law No. 7 of 1967 on Mining.

Although the Land Reform program was not completely removed by the Soeharto government, the declaration of land to be redistributed (*Tanah Obyek Landreform* or also known as “TOL”) had been continuing until mid 1980s. In reality itself, the program did not go further than these declarations; there were no process of redistribution of land from large landowners or from state land to the poor and landless peasants.

As the government did not really have the intention to redistribute land to the people, as confiscating landrights for development reasons were the major practice in New Order era; the institutions to implement the landreform, including to buy back the land from large landowners were dissolved; the program was associated with communist party from the previous government.

The program was gradually stopped and replaced by other programs such as *transmigration* program. There are basic characteristics of the land-governance in New Order period, among others are 1) the optimizing of the land with social function concept; with stressing on the people’s obligation to forfeit their lands shall it will be used for “development” purposes; 2) numbers of cases related to land exchanges or known in Indonesia as between state land under state institutions with private companies; 3) negations of *adat* or traditional communities’ communal land rights or *hak ulayat* by giving state and private companies the land use and natural resources’ exploitation rights in most *ulayat* lands outside Java island; 4) highlighting other types of redistribution of land schemes, such as transmigration; to avoid forfeiting large land owners in Java Island to redistribute their land to the poor; instead the government in many occasion used outer Java Island’s perceivably⁴ unused lands or traditional community *hak ulayat* to be redistributed for transmigration program purposes.

4 The word perceivably is used to describe the logic of the Soeharto administration considering land that are not cultivated as unused land outside Java; no matter if it is used by local communities to seek local medicine or pastoralis land for their cattles.

The vacuum of land reform policy during the Soeharto era can itself be considered as “no policy” policy, which designated to discreetly covers the real policy that supports infrastructure development and natural resource maximum extractions. Although there were no explicit policies saying that the land reform program was removed, there were also no action to implement regulations that related to landreform program after 1966. The enacted laws and regulation on land reform were left in the shadows of development policy. In fact, the period was also benchmarked as “the oil boom” period as the government relied very much on oil for their state revenue; with the seemingly balanced attention to the agriculture sector. The seemingly attention given to the agriculture sector in later decades also criticized another policy that actually gave more pressures to productive land and farmers to follow state policy on green revolution. The intensification of agricultural land having led to deteriorating of land fertility and the overused of chemical ingredients in exterminating agricultural plant diseases has also led to higher resistance of the pests and diseases which currently made them harder to be exterminated.

Another important point of the Soeharto period was that there were changes that reducing and limiting the authority of Agrarian Ministry, to a Directorate General of Agrarian Issue under the Ministry of Home Affair; and later in 1984, it was changed into a National Land Body. The later institution was a state institution having lesser authority to merely administrative body on land issues, instead of authority in managing agrarian issue as being mandated by the Indonesian Constitution and the Basic Agrarian Law.

The sectored management of agrarian resources has been continuing along with the Soeharto regime, leaving the condition of Indonesian agrarian management very fragmented and uncoordinated. Each sector (forestry, agriculture, mining, environment, land administration) has been moving towards different directions, which make it harder to create a coordinating mechanism or something that resembles that kind of mechanism. This sectored agrarian management has become the largest legacy of Soeharto’s

Government that made any reform to dissolve the fragmentation almost impossible.

A new light was arising after the reform era at the point where all the struggles of agrarian academics, activists and NGOs have succeeded to endorse the enactment of The Indonesian National Assembly Declaration (TAP MPR) No. IX/MPR/2001 on Agrarian Reform and Natural Resources Management. However, once again, afterwards the TAP MPR was left “dormant” with some interesting development in reform government under the President Megawati Sukarnoputri administration, namely Decentralization Policy—leaving the authority on land being competed between national and local governments; and the National Land Agency continued to do Land Administration Program with support from the World Bank despite its many critics.

THE POWER OF LEGAL TEXTS, LEGAL LANGUAGE, AND STATE INSTITUTIONS

In evaluating the policy enacted by the Indonesian Government on Agrarian Reform in 2007–2014, it is interesting to see how the context of the policy played by key actors shaped the output of the policy. The context also gave us guidance on the hindrance, or support that were given to the policy, connecting them with historical relevance of land or agrarian reform policies made by previous Indonesian Government. In order to do that, we need to see law more than what it is written. Law, majorly conveyed in legal texts shall be seen beyond their “normative text” as well as cultural and political texts (Shore and Wright 1997: 15). This means that this writing sees legal texts not only as normative text, but text as having power used by key actors to safeguards their interests, or their institutions’ interest. Actors are shaping and re-shaping policies in accordance with their understanding and knowledge on certain problems. Rules conveyed in legal texts are created and re-created and becomes state’s policies based on these processes. Institutions also react to policy differently, they would review their legal basis, function and authorities; and respond accordingly. These are among of the reasons why certain

policies will be reshaped and reinterpreted by actors and authoritative institutions supposedly implementing the policy.

Most legal rules, principles or doctrines, authorities, rights and obligations can be found within 'texts'. There are many forms of legal texts but the most important are legislation and judicial decisions since both contain authoritative rules (Posner 1986). According to Parkinson, these authoritative sources of law "lays down a rule or standard which citizens, administrators, legal advisers, and ultimately courts, must apply to given circumstances" (Parkinson 2003: 202). Other principles and doctrines can be found in published books or journal articles.

Legal texts are written in a particular kind of legal language. Taken from White's explanation on the nature of legal language which he called "arhetorical culture", I adopt its definition to define legal language as:

[T]he arts of mind and language, and especially the claims to authority inherent in legal discourse can be controlled; the process of reading the texts of others and recasting them into other terms ... which is crucial part of the work of lawyer and judge alike; [it also include] the force and power of narrative in the law, especially as it works in tension with more abstract and logical forms of thought; [and finally] the ways in which human beings are and can be, represented in legal discourse (White 2002: 1414).

Legal texts contain rules and procedure having legal and political implication (Fish 1989: 297). In this regard, analyses of legal texts have two basic limitations: the wording of the texts them self and the contexts when the texts were made. Both are to be applied in redefining legal text into current situations. In other words, legal texts cannot be interpreted in the same way as literary texts (Posner 1986: 1360) as they were made and could only be interpreted by authoritative institutions or persons (legal institutions, lawyers, and judges). However, as with others, non-legal texts, legal texts are also full with 'uncertainties' (White 2002: 1401). The readers (lawyers, judges and legal insitutions) do not always 'read' texts from the same perspective as the writer (Parkinson 2003: 201; Pearce and Geddes 1996: 3).

It is also true that legal text in this particular, sometimes serves as text that "empower some and silence others" (Shore and Wright 1997) or "exclude others" (Hall, Hirsch and Li 2011). Texts containing policies on agrarian and natural resource management are also the case. Different institutions, with authority given by Indonesian law (*Undang-Undang*) are having their own mechanism to secure their institutions' interest by claiming certain resources as their privilege and these claims may exclude others, including the people living around the resources areas, to access those resources.

Nonetheless, state is of course a "non-homogenous" structure. Each state institution has different legal basis and different interests. They would contest their claims against other state institutions. For example, there is contestation between the Ministry of Forestry and the Ministry of Energy and Mineral Resources in Indonesia to secure their authority in some areas where both resources are lying, forests and natural or mineral resources within the forest areas. Although open mining in forest areas is prohibited, in practice there are still mining companies, or people's mining that breaches the regulation. Therefore, it is also important, we need to "understand government interventions as dis-assemblages, where different agents with specific power" (Li 2007: 276) interact each other, or tries to "silenced" each other. In this particular position, as each state institution has its their own legal basis for its claims, it would be hard to exclude or "silence" other institutions quite easily, the problem lies with the people, which have very limited power and bargaining position. In the end, in most cases, it is the people that are being excluded from access to these resources.

Contestation also happened between productivity and sustainability regime (De Schutter and Pistor 2013). After a long massive exploitation of natural and agrarian resources in Indonesia under the Soeharto regime, the environmental impact is felt widely nowadays. Deforestation, land degradation, frequent flooding and landslides, rise in water toxic due to overuse of chemical substances for mining and industry, have urged the international community, and also national and local civil society to urge the government

to begin seeing the sustainability aspects of these agrarian and natural resources. Law on Environment Protection No. 32 of 2009, as the revision of previously Law on Environment No. 4 of 1982 was stipulated for the purpose. There are also Law on the Conservation of Natural and Biological Resources No. 4 of 1990.

A question which shall be proposed is that, “Isn’t it the function of state institutions to conduct development for Indonesian people’s greater good?” This is the mandate of the Indonesian Constitution of 1945, certainly, and these institutions would also base their claims on exactly the same constitutional provision. “Development” authorizes state agencies to engage directly and openly to projects aimed at transformation and improvement (Li 1999: 297). However, as the state and its institutions also face problems in itself, such as legacy of rent-seeking government, corruption, and perception that the people could not manage natural or agrarian resources effectively and efficiently; state would seeks helps from private sectors which are believed to have the capacity and capital to extract natural or agrarian resources for the benefit of Indonesian people. From this process, “as the state sees it”, the poor people will get benefit from state revenues and taxes used to financial development process (Scott 1998).

Agrarian reform program can also be seen as state’s efforts to smoothen the process of development through reducing inequality of land use and ownership; and also to give the poor peasants and tillers productive resource (which is land) to be exploited for their own livelihood. If we see agrarian reform policy, it always has a populist agenda of the ruling government, to balance the contestation of power between state institutions having authority to manage natural or agrarian resources.

There are different types of agrarian reform. Wiradi (2009) states that based on the purpose, there is state led agrarian reform which is entirely implemented and controlled by the state as part of the ruling government agenda. There is people’s led agrarian reform, which is driven by the people’s movement to implement agrarian reform. This movement may contain violent

actions by forcefully taking lands from large land owners to be redistributed to the tiller or poor peasants in the country; or there are also some experiences of people’s led agrarian reform that were conducted peacefully, after the movement was elaborated into state policy and monitored the implementation with the use of state institutions. Another type is market led agrarian reform, in which reform in agrarian structure is conducted through market demands, whether national market or global market. Interestingly, this market demand, usually “hid” behind state policy, as the market in most cases has the power to dictated ruling government.

AGRARIAN REFORM PILOT PROJECT PROGRAM IN YUDHOYONO’S ERA

Indonesia experiences two sequences of land or agrarian reform after its independence. The first one was land reform program, conducted by the Sukarno Government to implement the Basic Agrarian Law No. 5 of 1960 and Government Regulation No. 224 of 1961; and the second one is under the Susilo Bambang Yudhoyono’s administration. The land reform program conducted in 1960’s was unsuccessful due to 1) insufficient capacity of newly state institutions to conduct land reform; 2) there was lack of data on land cadastral or land administration; and 3) there were different estimation on land reform objects lands data (Mulyani, et al. 2011: 73–73). Interestingly, the land reform in 1960 was colored by a reality of the Indonesian Communist Party (the PKI) members’ “one-sided action” that took lands forcefully from large land-owners or landlords.

After the regime changed to President Soeharto’s administration, the program was dormant. And similar program aiming to redistribute land to the poor was not correlated with land or agrarian reform, for instance was the Transmigration program started back in 1970s. The program was mostly socialized as a program to reduce the population density in Java and redistribute them to outer Java, with the right given to the *trans-migrants* the 2 hectares land to be exploited, and 500–1000 meter square of land for housing. In this era also, landreform or agrarian

reform was associated with “the PKI” efforts to forcefully take lands from legal-owners. This has “silenced” any efforts to support land or agrarian reform policy in Indonesia, as activists or civil society were also largely prohibited with enforced legal sanctions shall anyone speak on any “PKI related” issues.

After the reform era, there is interesting development as the 6th President of Indonesia, President Susilo Bambang Yudhoyono, shared his vision to conduct agrarian reform for the poorest peasants and poorest Indonesian. There are several reasons on why Agrarian Reform in SBY’s administration is interesting. *Firstly*, after the “dormant” land reform policy in New Order era (Soeharto administration), the emerging of the so called “Agrarian Reform” policy incorporated in *Program Pembaruan Agraria Nasional* or the PPAN is an important point of Indonesia’s Land Law transformation. *Secondly*, it is also interesting to see how Yudhoyono’s Government make some efforts to balance pro-poor–pro-market–pro-growth–pro-environment policy. *Thirdly*, amidst the government economic policies that mainly have “liberal” face, there is a big question on how to position “agrarian reform” in Indonesian economic policy that already actively becomes members of free world market organizations. Last but not least, after deeper analysis of the concept, it is majorly modeled to “Hernando de Soto’s legalizing the extra legal to revitalize “dead capital” concepts as being stated by the Head of Indonesia’s National Land Agency (*Badan Pertanahan Nasional*) or the BPN RI.

Legal and Political Background

In the first open Presidential Election in 2004, President and Vice Presidential Candidate, Susilo Bambang Yudhoyono and Jusuf Kalla, shared their visions and missions during their campaign. The most important vision was that having in mind “farmers shall be the king in our own country”, he stated that if he was elected president, he would conduct Agrarian Reform for Indonesian farmers and Indonesian poorest. Soon after they were elected, President Yudhoyono prepared some steps to the implementation of the program. He appointed Dr. Joyo Winoto,

once his co-supervisor for his Doctoral Degree in Bogor Institute of Agriculture (the IPB) as Head of National Land Agency (the BPN). The BPN is the main institution mandated to implement the program.

As the main institutions mandated to conduct Agrarian Reform, the BPN took some steps, such as: 1) in 2006, conducting internal restructuring which was adding Deputy V on Conflict Prevention and Resolution, also strengthening Land Reform structure within Deputy III on Regulation and Management of Land; 2) formulating the Agrarian Reform concept in cooperation with the Brighten Institute Bogor, a think tank previously lead by Joyo Winoto; 3) socialization of the program to all BPN’s offices all over Indonesia; 4) Implementing a Pilot Projects of National Agrarian Reform Program (PPAN) in Blitar, Malang, Cilacap, Surakarta (Solo), Lampung, and some other places in the beginning of 2007 (BPN 2006).

In 31st of January 2007, during his New Year’s Presidential Speech, President Yudhoyono re-stated his objective to conduct Agrarian Reform for Indonesian peasants and Indonesian poorest people. Afterwards, in April–June 2007, some ceremonies were created in some pilot project locations, to formally mark the initiate implementation of Agrarian Reform Program or the PPAN, as it was also named formally.

The land to be redistributed, accordingly, was said to be 8,15 million hectares; comprising: 1) converted forestlands; 2) unused or abandoned lands; 3) landreform object lands (under PP No. 224 of 1961); 4) other lands coordinated with specific ministries given to the BPN to be redistributed, such as ex-mining, plantations lands, and so on (Mulyani, et al. 2011: 73–74). Nonetheless, due to priority and lack of time until the new Government Regulation Draft on Agrarian Reform is approved by President Yudhoyono, the implementation of the 2007 Agrarian Reform program was based on previous Government Regulation on Landreform, which was the PP No. 224 of 1961.

In 2009, Yudhoyono was re-elected for his second term as president, with Boediono as his new Vice President. Although there were ques-

tions on whether Yudhoyono would continue his program on Agrarian Reform, as people re-question paradigmatic position of his Vice President⁵, Yudhoyono took a surprising action that stipulated Government Regulation No. 11 of 2010 on Unused or Abandoned Land in 2010. Although the first priority of land to be redistributed was converted forest land, the enactment of this government regulation gave a small hope that the Yudhoyono government would firmly sanctioned parties (particularly private companies holding Exploitation Rights but having not use them) to take away the rights that was once given but not being used in a productive manner. However, even until the regulation was supposedly enforced, there were no lands declared as unused or abandoned land to be redistributed in Agrarian Reform program, for reasons they will be unfolded afterwards.

On the contrary, in 2012, Yudhoyono administration with the Indonesian People's Representative Body (the DPR RI) enacted Law No. 2 of 2012 on Land Acquisition for Development. This was considered to be a counter-action for the Agrarian Reform program, as President Yudhoyono agreed to higher form of law (*undang-undang*) for the policy that takes people's land for development; upon the regulation that gives people a piece of land (under Draft for Government Regulation on Agrarian Reform).

Instead of supporting and stipulating the Government Regulation Draft on Agrarian Reform as the legal basis for implementing Agrarian Reform, President Yudhoyono took different path and strengthened the policy that took people's land. Even until this writing, the fate of the Government Regulation Draft (RPP) on Agrarian Reform is still unknown. Moreover, President Yudhoyono replaced the Head of the BPN, who also one of the conceptor was of Agrarian Reform program, Joyo Winoto with Hendarman Supandji, former State Attorney General of Republic of Indonesia; which made the Agrarian Reform program's continuation more uncertain. There has been little information on the way Soepanji is going to take agrarian reform policy in the

5 Boediono was constantly associated as having his stand under neo-liberalism perspective, and his views and policies mostly reflect to his standing.

remaining Yudhoyono's administrative term until 2014.⁶

Key Actors and Institutions

In analyzing the context of certain government policy, identifying main or key actors is one of the steps in order to get better understanding on how the policy evolved. This could include how certain policy is supported, resisted, and reshaped by these actors and gives impact to its implementation.

According to the Basic Agrarian Law in 1960, the institution having authority to manage Indonesian natural or agrarian resources is the Ministry for Agrarian. Nonetheless, the institutional shaping and re-shaping during the Soeharto regime has turned and reduced the Ministry of Agrarian to only a State Body, which is The National Land Agency. The National Land Agency or the BPN was firstly created with legal basis of Government Regulation (*Peraturan Pemerintah*), a form of regulation made by the executive branch (president) as an implementation of higher law, the *Undang-undang*. Comparing to other institutions engaging in Agrarian Reform program, such as the Ministry of Forestry, Ministry of Agriculture (Directorate General for Plantation); Ministry of Energy and Mineral Resources; Ministry of Environment even the Local Governments, all are having higher form of legal basis, namely the *undang-undang*. Shall the BPN want to contest its legal basis as one condition to implement Agrarian Reform, resistance will surely arises, particularly from ministries supposedly forfeit lands and resources under their authority to be redistributed under the Agrarian Reform scheme.

Aside to that, sector management of agrarian or natural resources in Indonesia has been continuously maintained, resulting in

6 Soepanji was actually having different direction on land administration from previous head of BPN Joyo Winoto. He has little attention on agrarian reform program, and consider it as unsuccessful effort, and he instead tries to strengthen internal BPN institutions, making it cleaner and accountable institutions, and focusing on programs that are under the BPN's authority, such as redistribution program, certification and land adjudication, LARASITA; and have a tendency not to touch program that requires strong coordinations which might ignite resistances from other sectors such as the agrarian reform program.

un-coordinated of agrarian or natural resources management in Indonesia. Instead, each of these institutions is competing one another to secure their interests.

Other key actors in Agrarian Reform program to be implemented under President Yudhoyono's administration are academics, researchers, and agrarian activists, as supporters of agrarian reform policy and program. They also play as discourse creators. As a matter of fact, under the Joyo Winoto administration, the BPN even makes one of the agrarian activists to be his expert-staff. Joyo Winoto as Head of the BPN makes a good cooperation with agrarian activist to implement Agrarian Reform program, and even makes use of their established networks at local level to support the program. It was two way benefit actually, as the agrarian movement also needs supports from the ruling government to get formal recognition of the lands that was reclaimed all over Indonesia during the early period of reform era (1999–2002). The BPN not only legalized their reclaimed lands, and other landreform object lands (previously declared during 1960s to mid 1980s as the implementation of PP No. 224 of 1961), but also gave access reform as part of the program implementation. In some pilot project locations, the programs were successful such as in Lampung Tengah District Lampung although in some other areas, what last was merely certification of lands with no further economic empowerment of sustainability for the beneficiaries.

1. Comparison between Land Reform of 1960 and Agrarian Reform of 2007

If we compare between land reform program conducted in Soekarno administration and Agrarian Reform program conducted in Yudhoyono administration, there are differences in ideology that backgrounded the program, terminology used, legal basis, land object to be redistributed, subjects (beneficiaries), mechanism and state institution that have the authority to implement it. Table 1 shows the comparison between the two programs.

Having said earlier that due to some conditions, there has been a delayed in approval

of Government Regulation Draft on Agrarian Reform by President Yudhoyono; therefore, the implementation of Agrarian Reform program in 2007 was based on PP No. 224 of 1961. This is actually an incorrect legal logic, as the previous PP No. 224 of 1961 is having different ideological background, objects, mechanism and implementing institutions. The utmost erroneous step was to put the PP No. 224 of 1961 in the Agrarian Reform program concept that is mainly adopting “soft capitalistic approach” *a la* Hernando de Soto, meanwhile the PP No. 224 of 1961 was based on Indonesia's socialism paradigm (Mulyani, et al. 2011: 47–55. Mulyani 2011b: 34–37). Even the object and mechanism are different. Those are certainly causing legal confusion, and therefore making the program inapplicable.

Although Indonesian agrarian movement has been pressing the Yudhoyono's administration to enact the new Government Regulation on Agrarian Reform; the reality is still far from what is expected. Until now, the government regulation has not been signed by President Yudhoyono; instead with his new Head of the BPN, he focuses more on BPN internal reform and capacity building.

2. Legacy of Extractive Institutions

The situation reflects very much on what Young in Acemoglu, Johnson and Robinson (2001) have asserted that in many post-colonial countries, there are institutions that will persist to exist in legal property system deriving from colonial rules, as new government fails to recreate new laws. What happen in Indonesia is that institutions having persisted to exist are those of what Acemoglu, Johnson and Robinson would call “extractive institutions” (2001). To certain extent, colonial rules are used by current institutions as based of their claims, or even though new government creates new rules or new institutions, it ended up just exactly how the colonial government created them and make use of them. This is when Indonesia's New Order and post-reform administrations repeated history as they created and re-created extractive institutions even though they were named or based on different paradigms.

As it happens, the authoritative body, the Ministry of Forestry, is based on their own claims

Table 1. Comparison Between Landreform in Soekarno and SBY Era

	Landreform in Soekarno Era	Agrarian Reform/PPAN in SBY Era
Ideology	Indonesian Socialism	Neo-populist? Capitalistic a la De Soto?
Terminology used	From English, with main objective to accommodate some land reform practices from commonwealth countries, such as top-ceiling of land ownership	Direct translation of Spanish term. Socialized by Wiradi, in particular to accommodate Agrarian Reform practices from Latin America countries with similarity of massive land inequality
Legal Basis	Share Cropping Law, BAL of 1960, Govt. Regulation (PP) No. 224 of 1961	BAL, Presidential Regulation on BPN, Govt Regulation on Unused/Abandoned Land
Object (Land)	Bought land through “lost exchange” from large land owners, paid in installments by landless peasants or smallholder peasants	Unused lands, land in forest areas (productive forest to be converted – HPKV); land with HGU or Use Rights that being abandoned
Subjects (beneficiaries)	Landless peasants or smallholder peasants	Indonesian Citizens living on state land, “illegally” (according to State landlaw) for decades or more; and poorest society
Mechanism	Land Registration, Lost exchange payment to previous owners, prospective beneficiaries identification and processing, land redistribution with unburden payment in installments	Identification of lands objects of AR/PPAN that is clean and clear, identification and data processing of prospective beneficiaries, land verification (conflicted? Land Reform Objects based on PP 224/1960?), Land Measuring, Certification
Key Institutions	Landreform Committees (Central, Regional and Local); this committee is selected from cross-sectors institutions	According to Perkaban 2007, shall be managed by Implementing Agency of Agrarian Reform Program (BPP RA)

Source: PP No. 224 of 1961, and the BPN’s Expose on PPAN 2007.

by using outdated regulations and forest maps that its production could be traced back to the colonial era. They have enjoyed these one-sided claims for the 32 years of Soeharto’s New Order. A sectoral management of natural resources in Indonesia persevering colonial institutions and claims has an entirely different ideological basis with that of independent Indonesia. The perseverance of these legacies was made possible by the New Order government’s support of rent seeking economy (Lindsey 1997).

The reason why colonial government created extractive institutions was that at first it had little interest of creating a similar institutions as in their country of origin due to many reasons. AJR considered one reasons, it was the high rate of mortality among first settlers. This made the colonial government did not want to invest to much on building institutions that would resemble much those in their country, except for extracting its natural resources for the purpose of colonial government. In Indonesia post reform context, the process of decentralization has made

the extractive institution previously centralized under the New order regime became enlarge; and each decentralized local government was competing to gain revenues from agrarian resources exploitation. The situation has turned into creation of “localized extractive institutions”. Local governments imitated the way previous national government governed agrarian resources.

Currently, they are more extractive policies than ever in Indonesia, locally managed under local government given the authority to manage agrarian resources. Local policies are a place of competition between national policies and their own. Use right permits were given away to more companies as these newly decentralized districts are in need of local revenues. The situation has worsened, not only in term on it made worse of sectored agrarian resource management as it already existed; it also gave more pressures to the agrarian resources. Rules being enacted at local level are in consistent with national laws, use right permits given by district government and those given by national government are

overlapping in practices creating more agrarian conflicts to arise.

This situation has made worse the implementation of any agrarian based programs, such as Yudhoyono's Agrarian Reform Program. Remaining centralized institutions having authority to manage land governance (the BPN or National Land Bureau) and sectoral ministries (Ministry of Forestry, Ministry of Energy and Mineral Resource—previously Ministry of Mining, Ministry of Agriculture, Ministry of Environment, and so on) are competing with local governments in agrarian resources management. Each has their own legal rules (Act or *undang-undang*) as their legal basis.

3. *Compromising Goals or Compromising Failures?*

The analysis on the Agrarian Reform in Yudhoyono's era has come to some conclusions that the program is: 1) lack of legal basis; 2) lack of resources of the implementing agency; 3) get insufficient support from related ministries (or we may call it "resistance"); and 4) it has to compete with more powerful paradigm, the free market policy. The main obstacle deriving from competing paradigm where "Indonesia's socialism" under the Basic Agrarian Law competing with free market and trade liberalization (see Mulyani, et al. 2011).

The Agrarian Reform Program is made under the "free market" policy framework that has been implemented in major Indonesian economic and natural resources management. Therefore, the program, which is designed as pro-people and pro-poor program has to face the other policies, designed to be pro market and pro large businesses.

Another challenge that any agrarian based program has to face is institutional challenges of not only sectoral institutions but also persisted extractive institutions, at national and local level. The sectoral management of agrarian or natural resources in Indonesia has left the legacy of sectoral and fragmented institution, with their own legal basis and claims to secure their interest. Therefore, there will always be resistances shall a new policy require them to forfeit some of their

authority for the sake of supporting the implementation of the new policy. Decentralization process in Indonesia has made thing more complicated, as the competition happened not only at national level (between state ministries) but also at local level (between central government and local government, or among local governments).

Another problem arises shall the BPN want to redistribute land based on regulation on unused or abandoned land according to Government Regulation (PP) No. 11 of 2010. Although the BPN claimed that it has identified these types of land, there are resistances from right owners, who are mostly large business (real estate) companies. The BPN also does not want to take the risk of being sued, besides it will also "interrupt" investment process in many areas.

Learning from the Agrarian Reform program implementation, we can see that the program is reduced to mainly asset legalizing of land that has already been held by beneficiaries (*clean and clear land*). Although at first it was designed very completely and comprehensively, the program has to be compromised with the obstacles it is facing; and in reality, in most places that are being studied, the program is limited to what the BPN as implementing agency has authority in the first place, land administration through land certification. Although the BPN claimed that it has "successfully" redistributed approximately 387 thousand hectares of land during the program since 2007 (BPN Strategic Planning 2010–2014), the number is still very far from what it was promoted in the first place, that is to redistribute 8,15 million hectares of land to Indonesian peasants and Indonesian poorest.

4. *Reflections and Recommendation for Newly Elected Government*

To conclude, efforts to implement Agrarian Reform in Indonesia's Reform Era have found hindrance from sectoral land law and institutions. If we see like a state, the state comprised of different interest "manifested in a form of different policies, laws and programs" as the realization. Each state agency lied upon their "legal text" for their own claims against other agencies, and the resistances are basically derived from these

legal texts; normatively and politically. This fragmentation has long been “preserved” as it has benefited the sectors that have the authority to manage agrarian resources. The legacy of sectorized agrarian law generates sectorized institutions.

One of the main precondition, to conduct Agrarian Reform is to have an integrated or for the least is better-coordinated state institutions, as the Agrarian Reform shall be implemented cross-sectorally. In the situation where institutional fragmentation is strong, there is a need for “political will and political power” to “melt” or reduce the sectorized management of agrarian resource in Indonesia. Unfortunately, the legacy has not been broken although Yudhoyono’s administration has stated to implement agrarian reform. Agrarian reform requires an integrated institutions that balance the management of agrarian reform between economic purposes (productivity), justice (equal access and equality of land ownership), and sustainability.

Last but not least, a government program or policy cannot be separated from the facts that many interests will shape the way the program will be implemented—this proves socio-legal studies concepts—concepts will no longer fit the way it was designed, due to 1) legacy of Sectorized institutions; 2) different “regimes” contested at state arena: economic and development (pro-market and pro-growth regime); environmental regime, pro-poor regime, and 3) different interpretation in its implementation will bring the program to compromise their initial goals with the reality.

To conclude, there is a need to reform these government institutions if the newly elected government will establish any program related to land and agrarian resources management. The lessons learned from previous Yudhoyono’s experience can be overcome if the will to improve through agrarian reform agenda is taken seriously with strong power to implement them. The sectorized institutions and extractive objective must be replaced by more coordinated and balance vision on agrarian resource management to achieve equity, productivity and sustainability for Indonesian people’s greater good.

REFERENCES

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James A. Robinson. 2001. “The Colonial Origin of Comparative Development: An Empirical Investigation”. *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 5 (Dec., 2001), pp. 1369–1401.
- Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI. 2006. *Selayang Pandang tentang Pembaruan Agraria Nasional (Reforma Agraria)*. Jakarta: BPN RI.
- Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI. 2010. *Rencana Strategis (Renstra) BPN RI 2010–2014*. Jakarta: BPN RI.
- Bernstein, Henry. 2010. *Class Dynamics of Agrarian Change*. Series of Agrarian Change and Peasant Studies. Fernwood Publishing.
- De Schutter, Olivier and Pistor, Katharina. 2013. *Governing Access to Essential Resources*, Unpublished paper. New York: Columbia University Law School.
- De Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Black Swan Edition in 2001. London: Black Swan.
- Fish, Stanley. 1989. *Doing what comes naturally: Change, Rhetoric and the practice of theory in literary and legal studies*, Durham & London: Duke University Press, at 297.
- Gouw, Giok Siong. 1960. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Jakarta: Keng Po.
- Hall, Derek, Philip Hirsch, and Tania Murray Li. 2011. *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapore: National University Press.
- Harsono, Boedi. 1961. *Undang-Undang Pokok Agraria: Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*. Jakarta: Jambatan.
- Hustiati. 1990. *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Hutagalung, Arie S. 1985. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia: Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*. Jakarta: CV Rajawali Press.
- Kaputra, Iswan. 2009. *Pasca Pemilu Presiden, Masihkah Pembaruan Agraria Diblokkan oleh BPN?*. Release Consortium for Agrarian Reform, 16 Juli 2009.
- Li, Tania-Murray. 1999. *Compromising Power: Development, Culture and Rule in Indonesia*. *Cultural Anthropology*, Vol. 14, No. 3 (Aug., 1999), pp. 295–322

- _____. 2005. "Beyond the State and Failed Schemes". *American Anthropologist*, Vol. 107, Issue 3, Pp. 383–394.
- _____. 2007. "Governmentality". *Antropologica*, Volume 49, No. 2 (2007), pp. 275–281.
- Lindsey, Timothy. 1997. "Paradigms, Paradoxes and Possibilities: Towards Understandings of Indonesia's Legal System. In Taylor, Veronica". *Asian Laws Through Australian Eyes*. North Ride New South Wales: LBC Information Services.
- Muhammad, Bushar. 2000. *Pokok-Pokok Hukum Adat—The Foundations of Adat Law*. 7th ed. Jakarta: PT Pradnya Paramita.
- Mulyani, Lilis et al. 2011. *Agrarian Reform Strategy to Reduce Poverty In Indonesia: Legal Historical Background, Concepts and Implementation of Agrarian Reform Program in 2007*. PMB LIPI and PT Gading Inti Prima: Jakarta.
- Mulyani, Lilis. 2011b. *Legalising Landrights and Poverty: Indonesia's Agrarian Reform and De Soto's Thesis*. *Journal on Society and Culture (Jurnal Masyarakat dan Budaya)*, Special Edition on Poverty, 2011. Jakarta: PMB LIPI. pp. 31–56.
- Murhaini, Suriansyah. 2009. *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*. Surabaya: LaksBang Justitia.
- Nurdin, Iwan. 2008. *PPAN Layu Sebelum Berkembang*. Jakarta: KPA.
- Parkinson, Patrick (Ed). 2003. *The principles of equity*, Second edition, Lawbook Co, at 202.
- Pearce, D.C., and R.S. Geddes. 1996. *Statutory Interpretation in Australia*, Adelaide: Butterworths, 4th edition, at 3.
- Posner, Richard. 1986. "Law and literature: A relation reargued", 72 *Virginia Law Review* 1351–1392.
- Safitri, Laksmi, dkk. (Eds.). 2010. *Pengembangan Kebijakan Agraria untuk Keadilan Sosial, Kesejahteraan Masyarakat dan Keberlanjutan Ekologis*. Yogyakarta: STPN Press dan SAINS.
- Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven and London: Yale Univeristy Press.
- Setiawan, Usep. 2010. *Kembali ke Agraria*. Yogyakarta: STPN Press bekerja sama dengan SAINS.
- Shore, Chris and Susan Wright. 1997. *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. London: Routledge.
- Soemardjono, Maria. 2005. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Penerbit Kompas Gramedia, Jakarta
- Soetiknyo, Iman. 1990. *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sulistyo, Hermawan. 2001. *Palu Arit di Ladang Tebu: History of the Forgotten Mass Killings (Jombang and Kediri 1965–1966)*, Jakarta: Pensil 324.
- Sumarningsih, F. 2006. *Landreform di Indonesia dan Pelaksanaannya*. Surabaya: Srikandi.
- The National Land Agency (the BPN). 2010. *The BPN's Strategic Planning 2010–2014*. Jakarta: BPN RI.
- The Consortium for Agrarian Reform (KPA). 1998. *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat atas Sumber-sumber Agraria*. Jakarta: Kerja Sama Konsorsium reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan KPA.
- _____. 1999. *Usulan Ketetapan MPR Republik Indonesia tentang Pembaruan Agraria (Reforma Agraria)*. Bandung: KPA.
- _____. 2002. *Komite Nasional untuk Pembaruan Agraria: Usulan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) kepada Presiden Republik Indonesia*. Bandung: KPA.
- _____. 2009. *Sikap KPA terhadap Program Pembaruan Agraria Nasional*. Jakarta: KPA.
- Tornquist, Olle. 2011. *Penghancuran PKI*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- Winoto, Joyo. 2007. *Program Pembaruan Agraria Nasional untuk Pengurangan Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta: BPN.
- Winoto, Joyo. 2008. *Tanah untuk Rakyat: Risalah tentang Reforma Agraria sebagai Agenda Bangsa*. Jakarta; BPN RI.
- Wiradi, Gunawan. 2009. *Reforma Agraria: Dari Desa ke Agenda Bangsa (Dari Ngandagan, Jawa Tengah sampai ke Porto Alegre Brazil)*. Bogor: IPB Press.
- _____. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar.
- White, James Boyd. 2002. Legal knowledge, *Harvard Law Review*, 115, No. 5 (2002): 1396–431.
- Yudhoyono, Susilo Bambang. 2003. *Revitalisasi Ekonomi Indonesia: Bisnis, Politik, dan Good Governance*. Bogor: Brighten Institute.
- _____. dan M. Jusuf Kalla. 2004. *Membangun Indonesia yang Aman, Adil dan Sejahtera: Visi, Misi dan Program*.

Laws and Regulations:

- Declaration of MPR RI No. IX/MPR/2001 on Agrarian Reform and Natural Resources Management.
- Law No. 5 of 1960 on Basic Agrarian Law
- Law No. 3 of 1972 on Transmigration
- Law No. 4 of 1982 as revised by Law No. 32 of 2009 on Environment
- Law No. 8 of 1990 on Conservation of Natural and Biological Resources
- Law No. 41 of 1999 on Forestry
- Government Regulation No. 224 of 1961 on the Implementation of Land Redistribution and the Mechanism of Lost Valuation.
- Government Regulation No. 11 of 2010 on Controlling and Reuse of Abandoned Land.

Websites:

- The World Bank: www.worldbank.org
- The Indonesia's Land Policy: www.landpolicy.org
- The Consortium of Agrarian Reform: www.kpa.or.id

Internet Sources:

- Slaats, *Herman*, Evolutionary Change in Indonesian Land Law, Traditional Law (*Adat*) Perspectives (June 1999), retrieved at 10 May 2004, from <<http://www.landpolicy.org/publications/index.htm>>.
- The Consortium for Agrarian Reform (the KPA), *Our Land is Not for Sale: KPA's Second Memorandum on Land Administration Project in Indonesia* (1996), retrieved at 14 May 2004 from <www.kpa.or.id>.
- The World Bank Policy Paper, *Land Reform*, 1975, retrieved at 1 June 2004 from <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/11/04/000178830_98101911122064/Rendered/PDF/multi_page.pdf>.
- Wright, Warren L., *Land Administration Project: Final Report on the Review of the Basic Agrarian Law 1960* (1999) retrieved at 1 June 2004 from <http://www.landpolicy.org/special_topics/robal1.pdf>.

GENEALOGI KONFLIK AGRARIA DI POLONGBANGKENG TAKALAR

Taufik Ahmad

Balai Pelestarian Nilai Budaya Makassar

E-mail: taufik_mukarrama@yahoo.com

Diterima: 5-5-2014

Direvisi: 12-6-2014

Disetujui: 18-6-2014

ABSTRACT

In the early decade of the reform era, the agrarian conflicts increase dramatically and spread over various economic sectors: plantation, forestry, mining, and even at various development projects of government and private business. This is one of the strategic issues that the government must solve, given that the agrarian conflict has hurt many parties and many casualties. This article aims to explain the genealogy of the agrarian conflict that happened between farmers and PT PN XIVV, in Polongbangkeng, Takalar regency, South Sulawesi. By using historical perspective, collecting archival sources, interviewing actors involved, this article shows that the bases of the agrarian conflict in the reform era basically cannot be separated from political and economic developments that in turn brought impact on political and economic polarization within local community. The presence of Barisan Tani Indonesia, practices of land reform policy issued by government, the involvement of the noblemen (Karaeng) in the farmer land acquisitions in terms of gaining profit for them selves, followed by the loosening of patron-client relationship between Karaeng and farmers, all this became the genealogy of agrarian conflicts in the following periode of time. The loosening relationship between farmers-karaeng was sharpened by new aliances of karaeng with military and corporation during the New Order regime on the one hand. On the other hand, the farmers were marginalized by karaeng-bureaucrats, corporation from gaining economic access such as the limitation of land use and job opportunity in corporation. The accumulation of farmers's grievances has found its form in violent acts in the early decade of Reform Era, where political climate has given room for society to take protest openly.

Keywords: *Agrarian conflict, economic polarization, political development, sugar factory, Polongbangkeng, Takalar regency, South Sulawesi*

ABSTRAK

Pada dekade awal reformasi, konflik agraria meningkat secara dramatis dan tersebar di berbagai sektor ekonomi: perkebunan, kehutanan, pertambangan, bahkan pada berbagai proyek pembangunan pemerintah dan swasta. Konflik ini adalah salah satu isu strategis yang harus segera diselesaikan oleh pemerintah, mengingat bahwa konflik agraria telah menelan banyak korban dan kerugian berbagai pihak. Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan dasar dari konflik agraria yang terjadi antara petani dan PT PN XIVV, di Polongbangkeng, Kabupaten Takalar, Sulawesi Selatan. Dengan menggunakan perspektif sejarah, mengumpulkan sumber-sumber arsip, wawancara aktor yang terlibat, artikel ini menunjukkan bahwa dasar dari konflik agraria di era reformasi pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari perkembangan politik dan ekonomi yang pada gilirannya juga berdampak pada polarisasi politik dan ekonomi dalam masyarakat setempat. Kehadiran Barisan Tani Indonesia (BTI), praktik-praktik kebijakan *land reform* yang dikeluarkan oleh pemerintah, keterlibatan para bangsawan (*Karaeng*) yang memperoleh keuntungan bagi diri mereka dalam akuisisi lahan petani, diikuti dengan melonggarkan hubungan patron-klien antara *Karaeng* dan petani menjadi genealogi konflik agraria pada periode-periode berikutnya. Melonggarnya hubungan antara petani-*Karaeng* dipertajam oleh aliansi baru *Karaeng* dengan militer dan korporasi selama rezim Orde Baru di satu sisi. Di sisi lain, petani terpinggirkan oleh peran *Karaeng*-birokrat dan korporasi dalam mendapatkan akses ekonomi, seperti pembatasan penggunaan lahan dan kesempatan kerja di perusahaan. Akumulasi dari kekecewaan petani menjadi nyata dalam bentuk tindak kekerasan pada dekade awal era reformasi ketika iklim politik telah memberikan ruang bagi masyarakat untuk melakukan protes secara terbuka.

Kata kunci: *Konflik agraria, polarisasi ekonomi, pembangunan politik, pabrik gula, Polongbangkeng, Kabupaten Takalar, Sulawesi Selatan*

PENDAHULUAN

Sejak berakhirnya Orde Baru, konflik agraria memperlihatkan grafik yang terus menaik. Konflik ini tampaknya bergerak dalam berbagai sektor ekonomi, baik di perkebunan, kehutanan, pertambangan maupun pada proyek-proyek pembangunan pemerintah. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat bahwa sepanjang tahun 2004 sampai 2013 terdapat 987 konflik agraria dengan luas wilayah sengketa mencapai 3.680.974,58 ha dan kecenderungan kasus serupa akan terus bermunculan. Tingginya jumlah konflik agraria ini merupakan wujud dari mandeknya pelaksanaan agenda reforma agraria. Persoalan agraria ini merupakan isu strategis yang perlu mendapat perhatian karena menyangkut persoalan hidup rakyat Indonesia.

Konflik agraria bukanlah fenomena baru, tetapi telah terjadi sejak periode kolonial. Adanya kontrol Pemerintah Belanda atas tanah berdasarkan asas domain negara dan sebuah konsep legal-politik yang hegemonik melayani pemerintah kolonial untuk memfasilitasi perusahaan-perusahaan kapitalis Eropa dengan hak-hak penggunaan tanah dalam bentuk sewa (*erpachtrecht*) selama 75 tahun (Rachman 2012) mengakibatkan rakyat langsung merasakan akibat politik agraria kolonial Belanda ini, yaitu berupa kemiskinan dan kesengsaraan. Setelah kemerdekaan Indonesia, meskipun menjadi agenda utama yang ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960, program reforma agraria tidak terlaksana dengan baik karena administrasi agraria yang kacau dan adanya konflik politik-ideologi. Pada periode Orde Baru, persoalan agraria kemudian malah mengalami pengendapan ketika paradigma pembangunan mengintegrasikan petani dengan tanahnya ke dalam sistem kapitalisme melalui ekspansi pasar dan kebijakan negara yang memfasilitasi investasi. Negara juga melakukan kontrol yang kuat terhadap semua elemen masyarakat sehingga petani tidak memiliki ruang akses politik dan ekonomi untuk memperjuangkan kepentingan mereka. Akibatnya, bukannya menyelesaikan persoalan petani secara adil, tetapi malah melibatkan banyaknya aktor/elite sehingga persoalan petani hanya berujung pada janji dan debat tanpa solusi

akhir. Selain itu, konflik agraria justru semakin memperlihatkan gejala akan meledak setiap saat.

Artikel ini mencoba menelusuri akar-akar konflik agraria dengan mengambil kasus konflik agraria antara petani dan Pabrik Gula Takalar di Polongbangkeng, Kabupaten Takalar, Sulawesi Selatan. Konflik agraria berhubungan erat dengan struktur pemilikan tanah yang timpang serta implikasi pelaksanaan *land reform* dalam bidang sosial dan politik yang mengakibatkan perubahan dan ketegangan yang berpotensi memunculkan konflik tanah. Sebagai sebuah studi awal, persoalan utama studi meliputi aspek-aspek sejarah agraria di Polongbangkeng yang dilihat dari relasi antara petani dan tuan tanah (*karaeng-bangsawan*), kontrol dan penguasaan tanah, perubahan politik, sosial dan ekonomi desa, yang kesemuanya berkontribusi penting terhadap munculnya konflik agraria di Polongbangkeng.

Dengan menggunakan perspektif sejarah dan menempatkan fokus pada perubahan serta menelusuri akar-akar konflik agraria pada tiga rezim yang berbeda, artikel ini memaparkan dua bahasan. *Pertama*, pembahasan tentang konteks perkembangan konflik dengan mengamati beberapa proses yang terjadi dalam struktur sosial desa di Polongbangkeng sebagai akibat dari perubahan-perubahan pola penggunaan dan penguasaan tanah. Kemudian konsekuensi perkembangan stratifikasi dan polarisasi ekonomi desa juga dijelaskan dengan melihat munculnya garis pemisah antara petani dan tuan tanah, yang memperoleh bentuk organisasi melalui struktur kepartaian pada tahun 1950–60-an. Bagian ini juga menguraikan munculnya isu/persoalan reforma agraria di Polongbangkeng sebagai salah satu faktor yang mempertajam pertentangan antara petani dan tuan tanah. *Kedua*, pembahasan tentang lahirnya Orde Baru yang mematenkan perjuangan reforma agraria dan memunculkan program pembangunan yang menjadikan tanah sebagai pasar, yang ditandai dengan berdirinya Pabrik Gula Takalar beserta segala prosesnya.

Studi tentang konflik agraria dari berbagai perspektif telah banyak dilakukan. Wahyudi (2005) dan Mustain (2007) melakukan studi gerakan petani di Kalibakar Malang Selatan dalam menghadapi PTPN XII. Wahyudi lebih

memfokuskan pada formasi dan struktur gerakan serta jaringan-jaringan pendukung gerakan petani. Sementara Mustain lebih melihat bahwa gejolak dan resistensi yang dilakukan oleh petani dipicu oleh faktor ekonomi dan ketimpangan kepemilikan tanah. Namun, dibalik faktor ekonomi tersebut, secara politik resistensi petani muncul untuk menolak kebijakan negara mengenai masalah penguasaan pertanahan yang cenderung eksploitatif dan mengutamakan pemodal. Lain halnya dengan persoalan agraria di Sulawesi Selatan yang dapat dilihat dari studi Heddy Shri Ahimsa Putra (1993) yang menjelaskan politik agraria di Bantaeng Sulawesi Selatan pada tahun 1833–1990. Studi ini memperlihatkan transformasi hubungan *patron-client* dan perubahan politik agraria yang terjadi seiring dengan perubahan-perubahan politik dan pergantian rezim dari periode ke periode.

Pada tahun 1950–60-an program reforma agraria di Sulawesi Selatan memperlihatkan daya tariknya. Tampaknya, persoalan agraria pada tahun 1950–60-an telah menjadi agenda nasional dan selalu menjadi isu yang menarik bagi partai-partai politik di daerah, utamanya yang berbasis petani. Reforma agraria sebagai suatu gerakan populis tidak lepas dari upaya partai politik dalam mencari dukungan. Reforma agraria tidak hanya mengandung tujuan memperbaiki ketimpangan agrarian, tetapi juga menjadi magnet bagi partai-partai politik, terutama Partai Komunis Indonesia (PKI) yang paling antusias memperjuangkan tanah untuk petani. Bukan hanya dari kalangan partai, isu reforma agraria juga mendapat perhatian dari kalangan militer. Hasil penelitian Bigalke (2005: 241) menjelaskan secara detail mengenai dukungan militer, Batalyon Diponegoro yang sedang bertugas dalam penumpasan DI/TII Kahar Muzakkar pada pengembangan Barisan Tani Indonesia dalam program reforma agraria.

Kemudian, studi Ahmad (2009) mengungkap berbagai aspek tentang struktur dan ketimpangan agraria sebagai salah satu persoalan yang mengakar dan menjadi salah satu sumber konflik. Penguasaan tanah oleh golongan bangsawan dan dominasi militer di dalamnya menjadi kendala utama pelaksanaan reforma agraria. Studi Ahmad memberikan pemahaman awal tentang kerapuhan struktur agraria tahun 1960-an. Pada

saat yang sama terlihat semangat reforma agraria cenderung dipolitisasi oleh partai politik dan organisasi petani berhaluan kiri demi kepentingan politik mereka sendiri.

Studi-studi yang disebutkan sebelumnya berguna untuk mempertajam analisis mengenai genealogi konflik agraria di pedesaan Polongbangkeng, Takalar. Konflik yang terjadi di Polobangkeng antara petani dan Pabrik Gula Takalar tidak dapat dilepaskan dari persoalan-persoalan agraria yang telah lama mengakar yang seharusnya dilihat dari perubahan-perubahan yang terjadi dari pola hubungan petani-bangsawan, negara, militer dalam perkembangan politik lokal dan nasional. Belajar dari monografi Lyon (2008) yang menelaah dasar-dasar konflik di pedesaan Jawa, studi ini juga memberi ruang yang cukup banyak untuk menganalisis kondisi pedesaan Polongbangkeng yang bersifat eksploratif; maksudnya menemukan genealogi konflik yang menjurus pada tindak kekerasan di era reformasi yang melibatkan petani Polongbangkeng, aparat keamanan dan Pabrik Gula Takalar. Dengan menggunakan perspektif sejarah yang menekankan pada proses dan waktu, studi ini diharapkan akan memberi sumbangan yang signifikan terhadap pemahaman utuh, menyeluruh mengurai sumber-sumber konflik agraria di Indonesia. Dengan demikian, resolusi konflik agraria yang selama ini cenderung instan, menggunakan kekerasan fisik, perlu ditinjau kembali. Kasus konflik agraria di Polobangkeng menjadi jendela untuk melihat hubungan sosial antarmasyarakat dan pemimpinnya yang timpang dan semakin dipertajam dengan pemimpinnya (*karaeng*) yang mencari posisi baru, aliansi baru untuk kepentingan dirinya, seiring dengan perubahan kebijakan pemerintah dan rezim.

Polarisasi Tanah, Politik, dan Ekonomi Desa

Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda, berdasarkan domain yang diatur dalam *Agrarische Recht 1870*, pemilik perkebunan swasta memiliki kesempatan untuk mendapatkan hak milik (*eigendom*) dan hak sewa tanah (*erfpacht*) dalam jangka waktu panjang dengan biaya murah. Akibatnya, eksploitasi tanah secara besar-besaran menggeser sebagian tanah masyarakat menjadi

tanah *eigendom* dan *erfpacht* dan mempercepat proses pengepungan tanah, yang pada gilirannya mengakibatkan adanya ketimpangan pemilikan tanah dalam masyarakat (Syarief 2002: 104). Domain tersebut kemudian pada masa Pemerintahan Belanda menjadi dasar pelaksanaan Hak Guna Usaha yang menciptakan sejumlah masalah pertanahan, terutama pada sektor perusahaan perkebunan, termasuk di Polongbangkeng ketika proyek pengembangan perkebunan tebu digiatkan.

Di Polongbangkeng, berdasarkan sistem adat tradisional, terdapat tanah-tanah yang dikuasai oleh raja atau *karaeng*, dikenal sebagai *tana ongko* dan *tana kajangangan* yang hasil produksinya diperuntukkan sebagai tunjangan jabatan atau sebagai penghargaan/pemberian tanda jasa. Kemudian tanah yang dikelola secara individu itu dikuasai secara sementara dengan sistem bagi hasil kepada pejabat lokal. (Hamid dkk. 1989). Jenis tanah seperti ini dapat dikategorikan sebagai *tana totongang* atau *sura' gau*. Selain itu, terdapat juga istilah *tana kalompoang* atau *arajang* dan *tana wanua* (tanah milik kampung di mana pengelolaannya diserahkan kepada individu dengan kewajiban menyerahkan sepuluh persen kepada kas daerah). Hak pengelolaan jenis tanah ini diserahkan secara turun-temurun. Tampaknya sistem tanah ini tidak menempatkan rakyat sebagai pemilik tanah, tetapi hanya sebagai pemegang hak pakai/garap, dan hak garap ini diwariskan secara turun-temurun.

Setelah Indonesia merdeka, melalui UUPA 1960, pemerintah berusaha memberi ruang kepada petani untuk mendapatkan hak milik tanah. Namun, upaya tersebut mendapat tantangan besar, terutama dari elite lokal yang telah mapan secara sosial ekonomi. Di Polongbangkeng, sistem pemilikan tanah secara tradisional masih menjadi referensi utama bagi *karaeng* dalam mengontrol kepemilikan tanah sehingga mereka memiliki tanah yang sangat luas. Sementara ekspektasi petani semakin besar dengan adanya program “tanah untuk tani”, sebagaimana diisukan oleh partai-partai politik, utamanya PKI, dan lebih nyata setelah disahkan UUPA. Keadaan inilah yang mengakibatkan tanah sebagai sumber produksi petani juga menjadi sumber polarisasi ekonomi yang dapat mengarah pada munculnya konflik-konflik agraria antara petani dan *karaeng*.

Kepemilikan dan kontrol atas tanah oleh *karaeng* di Polongbangkeng ibarat pisau bermata dua, keduanya dapat berfungsi secara bersamaan. Kepemilikan berkenaan dengan penguasaan secara *de facto* atas tanah, sedangkan kontrol atas tanah mencakup derajat pengendalian yang diperoleh melalui berbagai transaksi (Lyon 2008). Di Polongbangkeng, pengendalian tanah dapat diperoleh melalui kontrak, pegadaian atau biasa disebut *tesang*. Biasanya, *karaeng* mengontrol tanah petani meskipun tanah tersebut bukan hak miliknya. Kontrol ini biasanya berjalan melalui proses utang, baik berupa barang/finansial maupun budi/perlindungan. Seorang petani mungkin terpaksa mengontrakkan atau menggadaikan tanahnya ataupun menjual hasil pertaniannya sebelum panen karena berbagai alasan; di antaranya kemampuan yang rendah dari bidang tanahnya untuk menopang hidupnya atau kebutuhan akan uang tunai sebagai modal kerja sehingga petani harus menggadaikan tanahnya kepada *karaeng*.

Kondisi tersebut semakin mengakibatkan terjadinya ketidakseimbangan antara luas tanah milik petani dengan tanah milik *karaeng*. Tanah-tanah yang dikelola petani sebagian besar milik para bangsawan yang diperoleh dari warisan sistem tanah pada zaman kerajaan. Warisan tradisi *tana ongko*, *tana kalompoang*, *tana kajangangan* (dikuasi oleh *karaeng*) mungkin berhektare-hektare luasnya daripada luas milik rata-rata penduduk. Jenis *tana kalompoang* merupakan yang paling luas di Polongbangkeng. *Tana kalompoang* ini sebagian besar berupa daerah perkebunan yang dikelola oleh masyarakat setempat. Masyarakat umumnya memanfaatkan *tana kalompoang* sebagai salah satu sumber kehidupan mereka meskipun secara adat *tana kalompoang* yang luas ini milik para *karaeng*.

Pada tahun 1950-an petani di Sulawesi Selatan rata-rata memiliki tanah pertanian seluas 0,8 ha (Faryadi 2008). Angka yang lebih memprihatinkan lagi berdasarkan hasil studi Chabot (1984) bahwa pada tahun 1949 kelompok kerabat petani di Desa Bontoramba Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan hanya memiliki lahan pertanian seluas 0,17 ha¹. Kemudian, pada tahun 1950–52, sektor

1 Desa Bontoramba dapat menjadi perbandingan untuk melihat desa-desa di Polobangkeng karena memiliki karakteristik dan kedekatan geografis, bahkan dapat

pertanian memburuk di hampir semua wilayah di Sulawesi Selatan. Di Jeneponto dan Takalar, karena kemarau panjang, sawah yang produktif hanya mencapai 5.130 ha dari luas lahan 12.766 ha (Kemenpen RI 1952). Tanah-tanah produktif tersebut dan hasil panennya pun di bawah kontrol para *karaeng*. Petani benar-benar menjadi subjek penderita. Keadaan ini diperparah ketika situasi keamanan regional belum stabil sebagai akibat munculnya pergolakan daerah (DI/TII dan Permesta) yang berdampak pada tidak maksimalnya petani menggarap tanahnya. Kondisi ini pada gilirannya memengaruhi perekonomian desa.

Semakin memburuknya keadaan ekonomi pedesaan, meningkatnya utang, memicu kebutuhan akan uang sebagai alat tukar sehingga ketergantungan petani semakin meningkat pula. Tanah-tanah sebagai modal utama mereka terkadang harus berpindah tangan sehingga semakin memperlihatkan ketimpangan pemilikan tanah. Tuan tanah dalam hal ini *karaeng* semakin memperlihatkan dominasinya dalam mengakses tanah, sedangkan petani semakin lemah dalam mengakses tanah sehingga kemiskinan merupakan gambaran nyata masyarakat petani di Polongbangkeng. Beberapa wawancara menyebutkan bahwa kemiskinan di Polobangkeng mendorong penduduk makan biji mangga dicampur batang pisang sebagai makanan sehari-hari (Daeng Nuhung, wawancara 16 Juni 2012; Bambang 2011). Keadaan ini berlangsung cukup lama dan menimbulkan tekanan sosial yang tinggi.

Tekanan sosial ekonomi mengakibatkan munculnya gerakan-gerakan perampokan dan pencurian di wilayah Polongbangkeng (Ahmad 2013). Daerah ini kemudian dikenal sebagai daerah rawan tindakan kekerasan/perampokan. Para perampok malah menggunakan tokoh legenda perampok Polongbangkeng pada periode kolonial, yang dikenal sebagai kelompok *pagora patampuloa* (perampok 40). Tampaknya, para perampok yang pada umumnya adalah petani yang kehilangan akses tanah tersebut berusaha membangkitkan memori bahwa mereka adalah bagian dari gerakan perampok periode kolonial, sebagai strategi mempertahankan eksistensi gerakannya. Dalam sejarah Polobangkeng, gerakan

mencerminkan keadaan di pedesaan daerah Bugis-Makassar pada umumnya.

bandit itu bukan hanya sebagai bagian dari ekspresi protes terhadap tekanan sosial ekonomi, melainkan juga sebuah kebanggaan mendapatkan kehormatan (Napsar 2008, Kadir 1984). Aktivitas perampokan ini kembali memperlihatkan dinamikanya antara tahun 1950 sampai 1990-an.

Di tengah disparitas pemilikan tanah, ekonomi petani yang memburuk, dan naiknya aktivitas perampokan menjelang pemilu tahun 1955, partai-partai politik mulai masuk di Polongbangkeng beserta segala propagandanya. Hal ini sebenarnya konstruktif bagi perkembangan demokrasi, tetapi juga dapat menjadi titik awal munculnya pemahaman-pemahaman baru bagi masyarakat Polongbangkeng tentang pemilikan tanah yang pada akhirnya menimbulkan jarak renggang antara petani dan *karaeng*. Meminjam istilah Geertz (1963) bahwa periode demikian memperlihatkan politisasi desa yang menjurus pada perpecahan dalam masyarakat pedesaan itu sendiri, juga pada akhirnya dapat memperkeruh disparitas ekonomi desa. Petani merupakan kelompok marginal dalam bidang ekonomi, berpenghasilan rendah, tidak memiliki akses tanah, sementara *karaeng* memiliki akses tanah dan ekonomi yang jauh lebih mapan serta terus merasa sebagai kelompok yang paling memiliki hak atas tanah berdasarkan warisan kultural. Kondisi demikian menjadi lahan subur munculnya propaganda dan politisasi desa dalam tingkat yang lebih masif.

Pada tahun 1960, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA memandang tanah sebagai *social asset* dan *capital asset*, bertujuan untuk menghindari monopoli kepemilikan tanah oleh segelintir orang (Limbong 2012: 283). Tampak filosofi dasar UUPA ini telah bertentangan dengan realitas kepemilikan tanah di Polongbangkeng. *Karaeng* yang memiliki tanah yang luas serta dapat mengakses tanah menjadi kelompok yang tidak diuntungkan dalam pelaksanaan reforma agraria. Sementara Barisan Tani Indonesia (BTI) telah menyentuh masyarakat petani Polongbangkeng secara aktif dengan cara melakukan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pertanian. BTI memberi bantuan alat-alat pertanian kepada petani (Jufri, wawancara, 17 Juni 2012). Belajar dari kegagalan PKI pada pemilu 1955 di tingkat lokal Sulawesi Selatan, UUPA menjadi momentum bagi PKI

untuk mengangkat citra partai di level petani. Secara berangsur petani Polongbangkeng kemudian mulai tertarik menjadi anggota BTI. Berikutnya, polarisasi dalam bidang pemilikan tanah dan ekonomi yang telah terjadi sebelumnya merembes pula pada polarisasi golongan politik. *Karaeng* dan elite desa lainnya lebih tertarik pada partai-partai antikomunis, sementara petani lebih tertarik pada program pembaruan agraria yang digerakkan melalui organisasi BTI dan partai sosialis.

Gerakan petani di Polongbangkeng Takalar sangat menarik karena dipimpin oleh tokoh bangsawan, yaitu Karaeng Emba, diikuti oleh putranya Abd. Rauf Emba, dan beberapa tokoh yang disegani lainnya. Kondisi ini sedikit memberi keberanian bagi BTI untuk melakukan pertemuan berkala di Polongbangkeng, kendatipun harus berhadapan dengan elite-elite *karaeng* yang tidak berpihak kepada petani dan telah mapan secara sosial ekonomi. Polongbangkeng kemudian menjadi salah satu basis utama gerakan BTI. Daerah ini dianggap strategis karena berada di antara Kota Makassar dengan Kota Takalar. Selain itu, faktor sejarah dan mentalitas masyarakat Polongbangkeng yang terus bergolak dari waktu ke waktu dapat mempermudah pembentukan kerangka gerakan petani.

Melalui BTI petani Polongbangkeng mulai merasa ada harapan untuk memiliki *tana kalompoang* yang selama ini mereka kelola. Hukum agraria nasional sebagaimana diatur dalam UUPA 1960 memberi ruang kepada petani untuk hal tersebut. Sementara pihak *karaeng* masih mempertahankan tradisi kepemilikan secara tradisional. Keadaan ini memunculkan dualisme hukum, yaitu hukum negara dan hukum adat yang masing-masing mempunyai dasar klaim kebenaran dengan logikanya sendiri-sendiri. Negara, menempatkan hukum sebagai determinan struktur yang merekonstruksi dari wujudnya yang bersifat substantif ke wujud yang lebih menekankan bentuknya yang formal. Sementara hukum adat berdasarkan basis kultural yang telah lama berlaku dalam masyarakat. Dualisme hukum ini mulai terlihat lebih nyata pada masyarakat Polongbangkeng sejak tahun 1960-an.

UUPA 1960 memberi jaminan hak milik untuk para petani melalui distribusi tanah kepada petani yang tidak memiliki tanah (pasal 7 dan 17 UUPA). UUPA membatasi kepemilikan lahan berdasarkan kepadatan penduduk. Undang-undang ini juga menjanjikan bahwa setiap petani akan mendapatkan tanah seluas dua hektare pertanian. Batas maksimum penguasaan tanah yang diatur dalam UUPA mencakup tanah yang dikuasai seseorang berdasarkan perjanjian gadai dan sewa. Perjanjian-perjanjian gadai tanah yang sangat umum dilakukan di Polongbangkeng yang biasa disebut *tesang*. Peraturan ini juga menetapkan bahwa orang yang memiliki tanah yang luasnya melampaui batas maksimum diharuskan melaporkannya pada Dinas Agraria di Kabupaten/Kota yang bersangkutan, dan orang yang memiliki tanah berlebihan dilarang memindahkan kelebihan tanahnya itu pada pihak lain tanpa izin dari Departemen Agraria.

Akan tetapi, program reforma agraria menimbulkan masalah dalam penerapannya, terutama karena tidak adanya kontrol yang kuat sehingga membuka kemungkinan adanya manipulasi administrasi tanah. Manipulasi dapat terjadi dalam proses distribusi hak milik kepada saudara/orang lain yang telah diatur untuk menghindari pemilikan tanah melebihi batas maksimum. Dengan demikian, reforma agraria yang bertujuan membatasi kepemilikan tanah tidak hanya menimbulkan masalah dalam hubungan sosial petani, tetapi juga memunculkan transaksi-transaksi yang tidak resmi untuk kepentingan pribadi. Meskipun UUPA memberi ruang kepada petani Polongbangkeng untuk mendapatkan hak atas lahan yang digarapnya, tetapi kontrol terhadap lahan tersebut masih berada di tangan *karaeng*, yang juga biasanya menjabat sebagai kepala desa. Sebagian besar kepala desa di Polongbangkeng termasuk dalam satu kelompok kerabat, dan mereka selalu mewariskan kepemimpinan kepada sanak keluarganya. Biasanya kepala desa juga masih memiliki hubungan kekerabatan dengan beberapa kepala desa lain sehingga dapat dikatakan bahwa “kontrol atas tanah di Polongbangkeng bertumpu pada satu kekerabatan besar dalam satu jaringan keluarga *karaeng*”.

Pabrik Gula Takalar: Membangun Warisan Konflik

Setelah 30 September 1965 terjadi pergeseran politik yang memengaruhi perjuangan agraria di seluruh negeri. Negara melakukan kontrol yang begitu kuat kepada mereka yang dianggap anggota atau simpatisan PKI yang selama ini aktif memperjuangkan reforma agraria. Tokoh-tokoh PKI di Takalar seperti Paise, Karaeng Ngemba, Abd. Rauf Emba dan beberapa anggota BTI lainnya ditangkap dan diasingkan di Moncongloe. Keadaan ini mematikan harapan petani untuk mendapatkan hak tanah sebagaimana amanat UUPA. Sejak itu, kebijakan pertanahan lebih dititikberatkan pada upaya mendukung pertumbuhan ekonomi yang ditujukan untuk pemenuhan kepentingan dan kebutuhan sektoral. Terutama tahun 1980, faktor kebijakan pertanahan lebih ditujukan untuk memecahkan persoalan-persoalan yang menghambat pelaksanaan kebijakan pembangunan (Limbong 2012: 335).

Tampaknya, Orde Baru lebih mementingkan peningkatan pertumbuhan ekonomi dibandingkan pelaksanaan reforma agraria sebagai instrumen utama untuk mencapai keadilan sosial. Paradigma pembangunan Orde Baru bukan didasarkan pada penguasaan teknologi, melainkan pada tanah dan buruh murah sebagai alat produksi. Petani kemudian dihadapkan dengan kekuatan modal secara besar-besaran yang memerlukan ketersediaan tanah. Akibatnya, tanah menjadi komoditas pasar. Proses ini mengintegrasikan petani dengan tanahnya ke dalam sistem kapitalisme melalui ekspansi pasar dan fasilitas investasi kebijakan negara. Instrumen pembangunan Orde Baru ini sampai juga di Polongbangkeng ketika pemerintah hendak membangun Pabrik Gula Takalar. Seperti halnya domain negara para periode kolonial, Orde Baru juga menerapkan konsep Hak Guna Usaha (HGU) yang memfasilitasi pembangunan Pabrik Gula Takalar dengan mengakusisi tanah petani Polongbangkeng. Dalam proses ini petani memahami bahwa Pabrik Gula Takalar hanya mengontrak tanah-tanah mereka selama 25 tahun (Daeng Bani, wawancara 18 Juni 2012).

Pada dasarnya, pembangunan industri gula Takalar berawal dari kunjungan Martono, seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada tahun

1971. Martono terkesan dengan perjuangan kemerdekaan rakyat Polongbangkeng pada periode revolusi fisik. Namun, ia juga prihatin ketika melihat kemiskinan rakyat Polongbangkeng. Rendahnya akses pangan mengakibatkan para petani di Polongbangkeng makan biji mangga dicampur batang pisang. Sebuah gambaran kehidupan rakyat yang begitu menyedihkan, berbanding terbalik dengan jasa-jasa besar mereka dalam mempertahankan kemerdekaan. Menurut Martono, pembangunan industri gula dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat di Polongbangkeng, bahkan menjadi pemasok kas daerah (Sulistiyo 2011).

Gagasan Martono disambut oleh Pemerintah Daerah Takalar dan direalisasikan oleh Menteri Pertanian, Soedarsono Hadisaputro. Pada tahun 1972 didirikanlah Proyek Pengembangan Industri Gula (PPIG) di bawah pembinaan Direktorat Jenderal Perkebunan. PPIG bertugas melakukan uji coba penanaman tebu. Pemerintah Daerah Takalar kemudian memberi izin kepada PPIG untuk melakukan percobaan menanam tebu di tanah negara seluas 151 hektare (di areal itu ada tanah yang digarap petani) di desa-desa Parappoang, Bonto Rannu, Mattompodalle, Parapunganta, dan Parappoang. Percobaan tersebut meliputi pelatihan bagi penduduk untuk menanam tebu. Apabila selama tiga tahun tidak berhasil, tanah petani akan dikembalikan. Sebaliknya, jika berhasil, dilakukan kontrak atas penggunaan lahan selama 25 tahun atau Hak Guna Usaha (HGU) oleh pihak pabrik gula setelah pembebasan lahan petani dibayarkan.

Selama masa percobaan penanaman tebu, pihak pabrik Gula Takalar melibatkan petani pemilik tanah sebagai petani tebu dengan memperkenalkan dan mengembangkan sistem usaha Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI). Petani menggarap tanah dan menanam tebu di tanah sendiri. Dalam program TRI, tebu ditanam dan dipanen petani dan hasil panennya diserahkan kepada pabrik gula. Pelatihan dan percobaan-percobaan kelayakan tanaman tebu terus berlanjut sampai musim tanam tahun 1977–1978. Selain melaksanakan uji coba penanaman tebu, PPIG melakukan persiapan dan menyediakan lahan dengan pembentukan Panitia Pembebasan Tanah. Panitia ini bertugas menyelidiki pemilikan

tanah dan menentukan jumlah ganti rugi. Untuk melancarkan proses penyelidikan atas tanah di Polongbangkeng, PPIG melibatkan *karaeng* (Sulistiyono 2011).

Berdasarkan penelitian PPIG melalui uji coba penanaman tebu selama tiga tahun, disimpulkan bahwa Takalar cocok untuk perkebunan tebu dan pihak PPIG diharuskan membayar ganti rugi pembebasan tanah sebesar Rp12.500.000. Dimulailah proses pembangunan Pabrik Gula Takalar dan pembebasan lahan petani. Akan tetapi, penyelidikan yang dilakukan PPIG hanya menelusuri kelayakan tanah, luas tanah dan jumlah ganti rugi pembebasan tanah. Sementara aspek-aspek hubungan sosial kultural petani tidak mendapat perhatian. PPIG tidak meneliti hubungan *patron-klien*, peran *karaeng* dalam struktur tradisional, fungsi tanah bagi petani secara sosiologis, kultural dan filosofis, ataupun keberlakuan hukum adat menyangkut sistem sewa tanah yang berlaku dalam masyarakat. Akibatnya, terdapat kekeliruan di dalam mengambil keputusan di bidang agraria yang pada akhirnya memunculkannya persoalan-persoalan politis, ekonomis, dan yuridis. Keadaan ini bertambah parah ketika berbagai aktor (petani, kepala desa, pemerintah, dan militer) yang terlibat memunculkan kontradiksi kepentingan. Pembangunan Pabrik Gula Takalar di tengah disparitas ekonomi desa, kepemilikan tanah yang timpang, penguasaan atas tanah oleh *karaeng*, menambah pernak-pernik persoalan petani di Polongbangkeng.

Pagar Makan Tanaman: Pembebasan Lahan dan Permainan Aktor

Konflik agraria di Polongbangkeng mencapai tingkat lebih lanjut ketika terjadi pembebasan lahan untuk pembangunan Pabrik Gula Takalar. Dalam proses itu, petani yang menolak pembebasan lahan mendapat tekanan, teror, tuduhan sebagai komunis, dan kekerasan fisik. Petani kehilangan hak atas tanah tanpa menerima kompensasi yang memadai. Dari sinilah persoalan-persoalan agraria di Polongbangkeng Takalar memperlihatkan gejalanya, untuk selanjutnya mengendap, dan kemudian lebih nyata di era reformasi.

Pembebasan lahan petani Polongbangkeng melibatkan berbagai pihak, antara lain, elite lokal (*karaeng*), kepala desa setempat, pemerintah daerah, dan PT Madu Baru (cabang dari PT Madu Kismo di Yogyakarta, sebuah perusahaan milik Sultan Hamengku Buwono IX yang beroperasi di Takalar). PT Madu Baru yang memiliki hak melakukan eksploitasi industri gula di Takalar mengusulkan areal perkebunan diperluas mencapai 5.000 ha, termasuk tanah pertanian produktif milik petani di Polongbangkeng. PT Madu Baru memandang bahwa keterikatan pemimpin lokal dalam hal ini *karaeng* dengan petani di Polongbangkeng masih sangat kuat, bahkan menjadi salah satu kunci untuk mengontrol petani. Oleh karena itu, PT Madu Baru melibatkan pemimpin-pemimpin lokal dalam rangka pembebasan lahan milik petani. Langkah ini diambil untuk meredam kemungkinan gejolak yang akan timbul dari petani Polongbangkeng. Namun, langkah ini juga sebenarnya membuka ruang eksploitasi dan manipulasi oleh aktor/elite lokal terhadap petani Polongbangkeng. PT Madu Baru tidak melihat dasar-dasar konflik yang telah mengakar sejak 1950-an di Polongbangkeng yang berkaitan dengan akses terhadap tanah.

Keterlibatan dalam pembebasan lahan oleh aparat pemerintahan kecamatan dan desa juga pada umumnya adalah *karaeng*, seperti Camat Polongbangkeng Utara, yaitu Abdul Bahar Nyonri, B.A., Kepala Desa Parappunganta, yaitu Nanrang Daeng Nai, Kepala Desa Moncong-komba, yaitu Ranggong Dang Nai' dan beberapa elite lokal lainnya, seperti Karaeng Palli, Karaeng Ngemba, Karaeng Temba, dan lain sebagainya. Mereka umumnya berkerabat sehingga memiliki jaringan keluarga *karaeng* yang kuat. Para aktor lokal ini menggunakan masjid desa untuk menyampaikan rencana pemerintah membuka perkebunan tebu. Mereka kemudian memungut biaya bayaran uang tunai dari petani sebesar Rp5.000 per hektare tanah negara yang telah diokupasinya. Kepada petani, aktor lokal ini menjelaskan tujuan pembayaran tersebut. *Pertama*, bagi petani yang benar-benar memiliki tanah garapan negara dan membayar Rp5.000 per hektare, uang itu akan dijadikan ongkos ukur untuk menjadi tanah hak milik. *Kedua*, bagi petani yang tidak mempunyai tanah garapan, tetapi membayar tunai Rp5.000 per

hektare, ia akan diberikan ganti rugi seharga satu hektare tanah negara okupasi (P2), dan *ketiga*, bagi petani yang memiliki tanah garapan negara dan tidak bayar Rp5.000 maka ia hanya diberikan ganti rugi sebagai tanah milik negara (P2) (*Arsip Takalar* Reg. 402). Petani menyambut baik upaya pengukuran tanah tersebut. Di antara mereka ada yang menjual kerbau, sepeda, dan lain-lain untuk biaya pengukuran. Ini memperlihatkan betapa besar ekspektasi petani Polongbangkeng untuk mendapatkan pengakuan hukum atas tanah yang mereka garap secara turun-temurun.

Tanda-tanda ekspektasi petani tersebut tidak dapat terwujud ketika keterlibatan aktor lokal dalam pembebasan lahan justru mengeksploitasi petani itu sendiri. Aktor-aktor lokal memanipulasi laporan penyelidikan atas tanah petani, seperti menambah jumlah material yang akan dibayarkan, meliputi jenis tanaman dan fungsi lahan. Modus kerjanya adalah merekayasa jenis-jenis tanaman yang ada dalam lokasi pembebasan lahan agar mendapatkan ganti rugi lebih banyak dan mendaftarkan tanah yang tidak produktif sebagai tanah produktif sehingga nilai ganti ruginya lebih tinggi. Keuntungan dari manipulasi ini jatuh ke tangan para aktor tersebut. Bahkan sebagian besar dana ganti rugi tidak sampai kepada petani (Safaruddin, wawancara 18 Juni 2012).

Di tengah eksploitasi petani tersebut, proyek pembangunan Pabrik Gula Takalar terus berlanjut. Pada bulan Juni 1978 Kolonel M. Suaib Pasang, Bupati Takalar, memberi izin PT Madu Baru untuk mengelola lahan perkebunan tebu di Polongbangkeng Utara dan Selatan. Bupati membayar ganti rugi atas tanah petani sebesar Rp60 untuk tiap meter persegi. Namun, petani melakukan protes dengan tetap bercocok tanam untuk mempertahankan tanahnya. Bagi petani, tanah merupakan sumber kehidupan, eksistensi dan martabat diri, bahkan jaminan hidup masa depan. Bertani merupakan satu-satunya keterampilan yang diandalkan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang diwariskan secara turun-temurun dari generasi ke generasi. Petani Polongbangkeng masih sangat bergantung pada alam, baik dalam kesuburan tanah maupun curah hujan. Mereka cemas dengan kemarau panjang ataupun hujan lebat, keduanya berakibat pada berkurangnya hasil panen atau gagalnya panen yang pada gilirannya

membawa dampak pada kekurangan bahan pangan. Namun, mereka lebih cemas lagi jika tidak memiliki tanah. Keberadaan pabrik gula di atas tanah garapan mereka memang memberi harapan dalam meningkatkan kesejahteraan ketika mereka diberdayakan, namun bayangan kehilangan tanah juga masih menjadi ketakutan mereka.

Pada tanggal 3 Oktober 1978, para petani menyampaikan langsung keluhan kepada Bupati Takalar, namun tidak ditanggapi. Pada tanggal 9 Oktober 1978, sekitar 83 petani dari Desa Parapunganta Polongbangkeng Utara mengajukan protes karena belum mendapatkan hak ganti rugi, sementara lahan mereka telah digarap oleh PT Madu (*Arsip Takalar* Reg. 402). Mereka juga mempertanyakan pembayaran mereka sebesar Rp5.000 per hektare kepada kepala desa pada saat pengukuran tanah. Sementara itu, para pejabat pemerintah sehubungan dengan kasus ini menyatakan bahwa uang yang telah diterima dari PPIG sebagai uang pembayar pajak. Sebuah pandangan yang sama sekali berbeda dari janji kepada petani sebelumnya ketika pengukuran tanah mereka.

Persoalan petani bertambah rumit ketika terjadi penggantian Bupati Takalar ketika pejabat baru tidak memahami persoalan petani secara utuh dan lebih memihak kepada PPIG. Bahkan dalam keputusannya, Bupati menyatakan bahwa PPIG telah membayar ganti rugi atas tanah seluas 151 ha di Desa Parapunganta melalui pemerintah, sebaliknya Bupati menuntut petani untuk membayar pajak penggunaan tanah negara yang masih dipergunakan sebagai perkebunan rakyat. Petani di Parapunganta, melalui Karaeng Daeng Nai mengajukan tuntutan kepada Bupati dengan dasar bahwa mereka telah membayar pajak tanah negara sebesar Rp5.000 per hektare yang diserahkan kepada kepala desa sehingga mereka berhak memiliki tanah seluas satu hektare (*Arsip Takalar* Reg. 402). Namun, upaya petani Parapunganta menuai kegagalan. Sementara di tempat berbeda, di Desa Bontokadatto Polongbangkeng Selatan terdapat 31 orang yang telah mendapatkan hak milik tanah melalui Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan (*Arsip Takalar* 402). Kebijakan pemerintah yang tidak adil bagi petani mengakibatkan kekuatan petani terpecah dan bergerak berdasarkan kepentingan sendiri-sendiri.

Kebijakan pemerintah di bidang agraria yang tidak konsisten tersebut mengakibatkan kekecewaan petani yang tidak mendapatkan hak milik tanah. Di tengah upaya petani memperjuangkan haknya, pengelolaan industri gula tetap dilanjutkan oleh PT Madu Baru yang masih mempertahankan pengelolaan tanah bersengketa, termasuk lahan seluas 1.500 ha di Desa Parappunganta sebagaimana yang dipersoalkan petani sebelumnya. Dalam proses yang begitu rumit, pejabat pemerintah bukannya membantu menyelesaikan persoalan petani, tetapi justru melakukan manipulasi dan korupsi. Sejumlah kasus bermunculan kemudian, antara lain petani dipanggil untuk menandatangani tanda terima ganti rugi, tetapi uang ganti rugi diminta kembali dengan alasan ada kesalahan administrasi. Kemudian, petani penggarap tanah didatangi secara tidak resmi oleh aparat desa yang menyerahkan sejumlah uang ganti rugi dengan jumlah kurang dari yang disepakati oleh pihak perusahaan. Terdapat 232 petani yang meliputi lahan seluas 257 ha yang tidak mendapat ganti rugi, sementara dalam dokumen perusahaan sudah terbayarkan (*Arsip Takalar Reg. 402*).

Untuk mencegah protes petani, aparat pemerintah yang terlibat dalam manipulasi tersebut melakukan intimidasi bahkan kekerasan. Berbagai kasus kekerasan bermunculan, di antaranya, pada 13 Oktober 1978, Baco Dandang Bontosunggu mendapat tindak kekerasan dari Bundu Daeng Rurung dan Burhan Daeng Nyampa (aparat desa), karena membeberkan bahwa ia menerima uang ganti rugi, tetapi diminta kembali oleh petugas aparat pemerintah. Dua hari berikutnya, 15 Oktober Baco Daeng Ngawing diminta dengan paksa menyerahkan kembali uang ganti rugi Rp15.000 kepada Bundu Daeng Rurung dan Daeng Longgang, karena memberi tahu orang lain bahwa ia diminta oleh Kepala Desa Nanrang Daeng Nai untuk menerima uang atas nama orang lain dengan imbalan 10%. Pada hari yang sama Mando Daeng Maling dipukul Daeng Sikki, Kepala Desa Bontomarannu karena mengeluhkan bahwa ia tidak pernah menerima ganti rugi yang diberikan PT Madu Baru. Tindak kekerasan meningkat pada 5 November 1978, Lawa Daeng Rowa tewas terbunuh oleh keluarga Nanrang Daeng Nai. Kemudian pada tanggal 4 Juni 1979, Budhi

Daeng Sembang ditemukan mati tertembak. Budhi Daeng Sembang merupakan seorang warga Polongbangkeng yang aktif menuntut hak ganti rugi atas tanahnya (Sulistyo 2011).

Persoalan petani akhirnya ditangani oleh Koordinator Operasi Tertib Pusat (Opstibpus) Jakarta (Sulistyo 2011). Seminggu berikutnya petugas Opstibpus dari Jakarta melakukan penyelidikan di Polongbangkeng. Hasil penyelidikan menyimpulkan bahwa terjadi manipulasi dan korupsi yang dilakukan beberapa pejabat. Akhirnya, beberapa elite desa ditangkap, antara lain Nanrang Daeng Nai, Kepala Desa Parappunganta, yaitu Kalle Daeng Gassing, Kepala desa Longko, yaitu Rajab Daeng Sikki, Kepala Desa Bontomarannu dan Rahmad Daeng Ropu Pembantu Kepala Desa Parappunganta. Penyelidikan Opstibpus berlanjut kepada pejabat pemerintah daerah, namun persoalan kasus ini kemudian menjadi samar atau tidak tertuntaskan.

Sehubungan dengan penangkapan sejumlah *karaeng* (elite desa) tersebut semakin menimbulkan ketidakpercayaan petani terhadap proses pembebasan lahan mereka. Petani Polobangkeng kemudian mengajukan tuntutan kepada pemerintah dan PT Madu Baru, meliputi *pertama*, melakukan pengukuran kembali tanah yang telah dibebaskan sesuai dengan ukuran tanah dan batas-batasnya yang terdapat dalam surat pendaftaran sementara tanah (*rinci*); *kedua*, menentukan kembali jumlah ganti rugi berdasarkan kelas tanah dan luasnya, *ketiga*, menuntut pengukuran mengikuti prosedur yang dapat diketahui pemilik tanah, dan *keempat*, menuntut penangkapan dan mengadili aparat pemerintah yang korup dan memanipulasi data (*Arsip Takalar Reg. 402*)

Permintaan petani untuk melakukan pengukuran ulang tanah dipenuhi oleh pemerintah dan PT Madu Baru. Namun ketika pengukuran dilakukan, terjadi perbedaan pandangan mengenai batas-batas tanah mereka sehingga suasana justru menjadi tegang dan sangat emosional. Masing-masing tidak bersedia mengalah bahkan rela mati untuk mempertahankan haknya (Tamudji 1986: 55) Penentuan batas tanah telah mengguncang komunitas petani yang pada awalnya mengutamakan kebersamaan lalu berubah menjadi individualistis. Keretakan hubungan antara petani kemudian melemahkan semangat perlawanan mereka sendiri (Sulistyo 2011).

PT Madu Baru tampaknya menyadari pentingnya penggunaan aparat keamanan, dalam hal ini anggota TNI dan Kepolisian, yang sejak lama telah memegang kendali masyarakat Polongbangkeng. Aparat keamanan tersebut memiliki kedekatan emosional dengan pejuang-pejuang kemerdekaan sehingga konteks ini dapat memperkuat posisi PT Madu Baru. Namun, keterlibatan TNI dan Kepolisian menimbulkan intimidasi, penangkapan, dan bahkan penembakan kepada petani dengan dalih melanggar hukum karena menghalangi program pemerintah. Aparat keamanan memberi ultimatum kepada petani bahwa upaya mencari kesalahan, mengkritisi pemerintah, mengumpulkan massa, berbagai unjuk rasa, dan bahkan melakukan perlawanan adalah tindakan komunis. Petani diminta menandatangani pernyataan menerima kesepakatan dan jika menolak menyerahkan tanahnya akan dituduh sebagai PKI. tampaknya, tuduhan komunis menjadi senjata ampuh pihak aparat untuk melemahkan semangat perlawanan petani.

Hubungan antara masyarakat Polongbangkeng dan PT Madu Baru semakin tidak harmonis ketika petani Polongbangkeng tidak memiliki akses terhadap eksploitasi perkebunan dibandingkan para pendatang yang didatangkan dari Jawa sebagai tenaga kerja di perkebunan. Keadaan ini memunculkan pandangan negatif masyarakat bahwa pembangunan industri gula merupakan bagian dari upaya eksploitasi Jawa terhadap Makassar. Paradigma Jawa dan non-Jawa menyelimuti pikiran masyarakat, terutama tempat tinggal mereka yang berbatasan langsung dengan perusahaan perkebunan. Pagar perusahaan tampaknya telah menjadi pemisah yang jelas antara Jawa dan Masyarakat setempat.

Pihak PT Madu Baru mendatangkan tenaga kerja dari Jawa dengan alasan profesionalisme kerja. Sementara penduduk sekitar perusahaan umumnya buta huruf, tidak memiliki keterampilan, berwatak keras, tidak disiplin, dan memiliki kebiasaan meminum minuman keras (*ballo*), suatu stereotipe yang dibawa oleh pemerintahan Orde Baru yang sejalan dengan jwanisasi di berbagai daerah di luar Jawa. Akibatnya, pembangunan perkebunan tidak membuka peluang kerja bagi penduduk setempat, kecuali beberapa dari penduduk Polongbangkeng yang menduduki

posisi sebagai keamanan. Marginalisasi atau eksklusivitas penduduk setempat dari proyek pembangunan perkebunan Orde Baru ini mempertajam jarak sosial yang cukup lebar antara perusahaan dan petani yang berada di luar pagar perusahaan.

Sampai pada tahun 1980, PT Madu Baru tidak mengalami perkembangan berarti. Keadaan ini bertambah parah dengan adanya kekurangan modal serta ketidakharmonisan dengan petani yang mengakar sejak proses pembebasan tanah. Ketidakharmonisan ini menimbulkan resistensi petani, seperti pencurian tebu dan pembiaran ternak-ternak mereka memasuki wilayah perkebunan. Akumulasi dari berbagai persoalan tersebut mengakibatkan PT Madu Baru menarik diri dari kegiatan eksploitasi industri gula di Takalar meskipun Bupati mendukung penyediaan lahan dengan menerbitkan Surat Keputusan tahun 1980 yang memberi Hak Guna Usaha (HGU) yang berlaku selama 25 tahun atas sebidang lahan seluas 6.500 m². Di antara lahan itu seluas 4.000 m² tersebar di 12 desa di Kecamatan Polongbangkeng Utara dan Polongbangkeng Selatan.

Pada tanggal 11 Agustus 1981 Menteri Pertanian mengalihkan kegiatan eksploitasi dari PT Madu Baru kepada PTPN XIV Takalar. (*Arsip Takalar* Reg. 402). Gubernur mendukung kebijakan Menteri dengan memberi wewenang pengolahan lahan seluas 11.500 ha yang tersebar di Kabupaten Takalar (6.000 ha), Gowa (3.500 ha), Jeneponto (2.000 ha). Peletakan batu pertama pada pembangunan pabrik pada tanggal 19 November 1982 dilakukan oleh Gubernur Sulawesi Selatan dan selesai pada bulan Agustus 1984 dengan menghabiskan dana sebesar Rp63.5 miliar. Pada tahun 1985 Pabrik Gula Takalar telah mampu menghasilkan gula kualitas *superior high super* (SHS 1). Pelimpahan eksploitasi ini bukan hanya menyentuh perubahan-perubahan mendasar terhadap persoalan petani Polongbangkeng malah semakin mempertajam jarak sosial.

PT PN XXIV: Manajemen Baru dan Upaya Meredam Konflik

Setelah mengambil alih eksploitasi perkebunan tebu dari PPIG dan PT Madu Baru, PT PN XXIV–XXV harus mewarisi sejumlah persoalan

yang berhubungan dengan petani di Polongbangkeng. Perhatian pertama adalah menyelesaikan masalah ganti rugi di tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa. Bupati Takalar, sebagai ketua Panitia Pembebasan Tanah, bertanggung jawab atas korupsi dan manipulasi yang dilakukan para aparatnya sehingga ia meminta pinjaman uang tunai Rp52.000.000 kepada PT PN XXIV–XXV. Pada tahun berikutnya ternyata jumlah itu belum mencukupi sehingga Pemda Takalar harus menambah pinjaman sampai berjumlah Rp75.000.000, dan pada tahun 1983 pinjaman Pemda Takalar mencapai Rp200.000.000. Utang ini akan dibayarkan dari pajak iuran Pembangunan Daerah. Walaupun demikian, masih terdapat petani yang belum mendapatkan pembayaran ganti rugi sampai sekarang.

Untuk melancarkan proses produksi perkebunan, PT PN XXIV–XXV mencoba membangun keyakinan masyarakat bahwa pihak perusahaan sangat memperhatikan nasib petani. Usaha ini direalisasikan dengan memberikan dana pembangunan perumahan petani yang diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai imbalan petani merelakan tanah untuk perkebunan. Selain itu, pihak perusahaan juga mencoba membangun citra bahwa Pabrik Gula Takalar adalah milik dan dibangun oleh orang Takalar itu sendiri. Untuk mencapai tujuan tersebut, pada tanggal 19 November 1982 diadakan perubahan nama dari PT PN XXIV–XXV menjadi Pabrik Gula Takalar PTPN XIV.

Persoalan klasik yang kembali mengemuka adalah ketika Pabrik Gula Takalar merekrut tenaga kerja jasa subkontraktor yang didatangkan dari Jawa dan memicu sentimen etnisitas. Pandangan negatif terhadap perusahaan kembali muncul. Sementara itu, buruh subkontraktor yang mengalami kesulitan komunikasi dengan penduduk setempat sering menjadi sasaran balas dendam sehingga banyak yang menjadi korban pembunuhan (Sulistiyono 2011). Situasi yang tidak harmonis ini mendorong munculnya kembali persoalan-persoalan pembebasan lahan yang sejak awal belum terselesaikan. Petani kembali mempersoalkan pembebasan tanah mereka. Kasus yang paling mendapat perhatian adalah kasus pembebasan tanah negara yang dikuasai rakyat seluas 56 ha

di Desa Moncongkomba, Polongbangkeng. Ganti rugi sebesar Rp56.000.000,- telah diserahkan Karaeng Palli yang dianggap pemilik sah karena memiliki sertifikat dari Kantor Agraria bertahun 1962. Namun, ketika tanah itu akan dijadikan lahan perkebunan, para petani di Moncongkomba melakukan aksinya. Sekitar 2.000 orang bersenjata tombak dan lain-lain mengepung para operator. Petani menjaga kebun dengan mendirikan kemah. Para petani baru mau membuka kepungannya setelah dibujuk para pejabat pemerintahan yang berjanji bahwa pihak perusahaan akan membayar ganti sebesar Rp12.000.000 (Sulistiyono 2011).

Persoalan di atas memperlihatkan adanya kepemilikan tanah yang berlapis, yakni tuan tanah dan penggarap tanah. *Kareang* secara tradisional adalah pemimpin dan tuan tanah sekaligus pemilik akses untuk mendapatkan sertifikat tanah, sedangkan petani adalah penggarap tanah yang menguasai tanah secara turun-temurun. Pada tahun 1983, terdapat 1.011 petani yang menuntut Pemerintah Daerah Tingkat II dan PT P XXIV–XXV agar menaikkan jumlah ganti rugi yang telah diterima petani (tuntutan meliputi juga tanah yang diserahkan pada PPIG sebelum tahun 1981). Di antara mereka terdapat 418 orang, yang tuntutan-nya berjumlah Rp1.128.067.000,- untuk areal perkebunan seluas 191,32 ha. Jumlah tersebut sangat besar sehingga sukar dipenuhi oleh pihak perusahaan.

Untuk mengatasi persoalan tersebut, perusahaan memenuhi permintaan petani secara selektif. Selain itu, pihak perusahaan memberi bantuan kepada pemerintah daerah sebesar Rp171.000.000 untuk pembangunan rumah petani. Pihak perusahaan juga mengangkat Daeng Sibali dan Karaeng Temba sebagai penasihat dan penanggung jawab keamanan perusahaan. Pihak perusahaan menggunakan pengaruh tokoh lokal sebagai *patron* dalam masyarakat selama ini untuk mengatasi gejolak petani. Kedua bangsawan yang direkrut adalah tokoh yang paling disegani di Takalar dan merupakan pejuang pada masa revolusi fisik. Akhirnya, gerakan petani berangsur surut. Petani bersedia bergabung dengan Pabrik Gula. Hasilnya, Sekretaris Dewan Gula Indonesia-Jakarta dalam Temu Lapang Proyek Pabrik Gula Takalar 1984, melaporkan bahwa di

Takalar terdapat 5.090 keluarga atau 18,05% dari penduduknya menggantungkan kehidupan pada Pabrik Gula Takalar sebagai buruh tani (Daeng Bani, Wawancara 8 Juli 2012).

Konflik antara petani dan pihak Pabrik Gula Takalar mengalami pengendapan. Memang, sepanjang periode Orde Baru tidak muncul gejala petani. Tahun-tahun yang sepi dari konflik ini tidak berarti bahwa persoalan petani telah selesai. Memang, keberadaan Pabrik Gula Takalar telah mendorong perkembangan ekonomi masyarakat di sekitarnya, namun perkembangan ini tidak merata sehingga tetap menimbulkan kekecewaan sebagian petani. Bahkan limbah pabrik merusak ekologi desa. Sungai yang membentang daerah Polobangkeng tercemar dan saat musim hujan jalan-jalan desa tergenang akibat bendungan perusahaan. Di bidang sosial, Pabrik Gula Takalar cenderung tidak memperhatikan pembangunan infrastruktur desa. Jalan desa yang rusak akibat aktivitas perkebunan tidak mendapat perhatian. Hubungan-hubungan yang tidak harmonis hanya tersembunyi dari aktivitas perkebunan. Apabila ditelaah lebih jauh dan dilihat dari perspektif Scottian, terdapat resistensi petani dilihat dari kehidupan mereka sehari-hari. Mencuri tebu dari perkebunan untuk konsumsi sehari-hari, melepaskan ternak di areal perkebunan dan memperlambat proses pemupukan adalah politik tersamar petani Polongbangkeng yang dapat dikategorikan sebagai resistensi petani. Keadaan ini merupakan endapan-endapan emosional yang kelak dapat meledak setiap saat.

Setelah Orde Baru berakhir dan era reformasi berawal, seiring dengan perubahan iklim demokrasi dan semakin longgarnya hubungan patronase petani dengan *karaeng*, ruang perlawanan ke arah yang lebih praktis dan frontal semakin terbuka. Petani mempersoalkan kembali proses pembebasan lahan mereka pada awal pembangunan Pabrik Gula Takalar. Petani menggugat pihak Pabrik Gula Takalar untuk mengembalikan lahan mereka karena kontrak 25 tahun telah berakhir atau melakukan negosiasi atas lahan mereka. Gerakan petani Polongbangkeng selama satu dekade reformasi telah melahirkan konflik kekerasan yang sampai kini belum terselesaikan.

PENUTUP

Konflik agraria di Polongbangkeng mulai memperlihatkan gejalanya sejak tahun 1950-an, ketika ekonomi yang memburuk mengakibatkan meningkatnya polarisasi dan eksploitasi ekonomi desa. Polarisasi ekonomi berkenaan dengan hak milik dan penguasaan tanah yang terlihat dari *karaeng* dan petani. *Karaeng* mengendalikan akses terhadap tanah yang luas dan petani hanya memiliki hak garap. Menjelang pemilu 1955, ketika kampanye partai politik mulai masuk di Polongbangkeng, polarisasi dalam bidang tanah dan ekonomi tersebut mulai merembes dalam politik. Elite lokal yang telah mapan, dalam hal ini sebagian besar *karaeng*, lebih menjadi pendukung partai-partai antikomunis, sementara petani lebih tertarik pada partai-partai sosialis yang menjanjikan “tanah untuk petani”. Situasi ini memberi pengaruh pada longgarnya sistem patronasi yang selama ini terpelihara.

Pembukaan lahan perkebunan tebu di Takalar yang diawali dengan pembebasan lahan petani melibatkan *karaeng* sebagai elite lokal. Terjadi manipulasi laporan pembebasan lahan yang dilakukan oleh *karaeng* (elite desa) yang merugikan petani. Walaupun tidak memengaruhi proses pembebasan lahan, setidaknya protes-protes petani muncul menimbulkan dampak yang lebih jauh menyangkut hubungan petani dengan perusahaan yang semakin tidak harmonis. Dengan demikian, pembukaan Pabrik Gula Takalar telah melahirkan distorsi yang tajam antara petani dan perusahaan perkebunan.

Aktor yang memainkan peran dalam konflik agraria di Polongbangkeng sejak periode awal adalah *karaeng* (elite desa) sebagai kelompok yang diuntungkan (selain pihak perusahaan) dalam pembukaan Pabrik Gula Takalar. Resistensi petani terhadap Pabrik Gula Takalar pada periode Orde Baru hanya memperlihatkan gejala perlawanan yang bersifat terselubung. Ini disebabkan oleh ruang protes yang hampir tidak ada akibat sikap represif negara di era Orde Baru. Namun, sikap-sikap petani di luar pagar perusahaan memperlihatkan kekecewaan terhadap perusahaan menyangkut masalah ketenagakerjaan, perhatian sarana pedesaan yang tidak mendapat dukungan perusahaan, limbah

perusahaan dan lain sebagainya. Ketika semua harapan petani tidak terpenuhi, maka persoalan lama mulai muncul kembali, antara lain proses pembebasan lahan dan kontrak tanah HGU yang dipahami sepihak oleh petani. Akibat lebih jauh, kekerasan yang terjadi sepanjang satu dekade reformasi adalah cermin dari gagalnya penataan agraria di Polongbangkeng, dan bukan tidak mungkin akan terjadi pula di tempat-tempat lain di Indonesia.

PUSTAKA ACUAN

Buku

- Ahmad, Taufik. 2009. *Kamp Pengasingan Mongcong-loe*, Jakarta: Desantara.
- Bigaleke, Terence William. 2005. *Tana Toraja: A Sosial History of an Indonesian People*, Singapore: Singapore University Press.
- Chabot, Hendrik Th. 1984. "Bontoramba, sebuah desa Goa, Sulawesi Selatan", dalam Koentjaraningrat, (ed.) *Masyarakat Desa di Indonesia*, Fakultas Ekonomi UI, Jakarta.
- Geertz, Clifford. 1963. *The Social History of an Indonesia Town*, Cambridge: The MIT Press.
- Hamid, Pananrangi, dkk. 1989. *Pola Penguasaan Pemilikan dan Penggunaan Tanah Secara Tradisional di Daerah Sulawesi Selatan*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Kadir, Harun dkk. 1984. *Sejarah Perjuangan Kemerdekaan di Sulawesi Selatan 1945–1950*. Ujung Padang, Pemda Provinsi Sulawesi Selatan dan Unhas.
- Kemenpen RI. 1952. *Provinsi Sulawesi 1952* Jakarta: Kementerian Penerangan RI.
- Limbong, Bernhard. 2012. *Reforma Agraria*, Jakarta: Pustaka Margaretha.
- Lyon, Margo L. 2008. "Dasar-dasar Konflik di Pedesaan Jawa" dalam Soediono dan Gunawan Wiradi (ed.) *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mustain. 2007. *Petani Vs Negara: Gerakan Sosial Petani Melawan Hegemoni Negara* Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Napsar. 2008. *Bandit Sosial di Makassar: Jejak Perlawanan I Tolok Dg. Gassing*, Makassar: Rayhan Intermedia.
- Rachman, Noer Fauzi. 2012. *Land Reform dari Masa ke Masa*, Yogyakarta: Indonesia Tanah Air Beta.
- Sulistyo, Bambang 2011. *Konflik-konflik Tanah di Perkebunan Tebu Pabrik Gula Takalar* (tidak diterbitkan)

Syarief, Elza. 2002. *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

Wahyudi. 2005. *Formasi dan Struktur Gerakan Sosial Petani: Studi Kasus Reklaiming Atas Tanah PT.PN XII Kalibakar Malang Selatan*, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press.

Jurnal/Majalah/Artikel

- Buletin Pabrik Gula Takalar, *Informasi dari dan untuk Karyawan*. Takalar: 25 Maret 1994.
- Bulletin Pabrik Gula Takalar. *Informasi dari dan untuk Karyawan*. Takalar No.002 Thn. 1 s.d. April 1994.
- Bulletin Pabrik Gula Takalar. *Informasi dari dan untuk Karyawan*. Takalar No.002 Thn. 1 s.d. Mei 1994.
- Faryadi, Erfan. 2008. "Sebab-sebab yang Melatarbelakangi Keterlibatan Kaum Tani dalam *Politik Land Reform*" *Makalah* disampaikan pada Konferensi INFID ke-15 tanggal 27–28 Oktober 2006.

Laporan Penelitian

- Ahimsa Putra, Heddy Shri. 1993. "The Politics of Agrarian Change and Clientelism in Indonesia: Bantaeng, South Sulawesi, 1833 to 1990" *Disertasi*, Columbia University
- Ahmad, Taufik. 2013. *Bandit dan Pejuang: Sejarah Sosial Politik Masyarakat Polobangkeng, Takalar, 1905–1960 Laporan Penelitian*, Makassar: Balai Pelestarian Nilia Budaya Makassar.
- Bactiar, Ridsari. 1997. "Dampak Lingkungan Budaya akibat Berdirinya Pabrik Gula di Takalar" dalam *Laporan Penelitian Sejarah dan Nilai Tradisional Sulawesi Selatan. Ujung Pandang*: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Kebudayaan Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Ujung Pandang.

Arsip

- Almanak Pertanian tahun 1954
- Arsip Pribadi Muhammad Saleh
- Arsip Takalar Reg.402

Wawancara

- Daeng Nuhung, Wawancara, Polongbangkeng, 16 Juni 2012
- Daeng Bani, Wawancara, Polongbangkeng, 18 Juni 2012
- Jufri, Wawancara, Takalar, 17 Juni 2012
- Safaruddin, Wawancara, Polongbangkeng, 18 Juni 2012

DEGRADASI KEBUDAYAAN MARITIM: SEJARAH, IDENTITAS, DAN PRAKTIK SOSIAL MELAUT DI BANTEN

Amarulla Octavian dan Bayu A. Yulianto

Universitas Pertahanan Indonesia, Jakarta

E-mail: rosseauherve@gmail.com; b.asyou@gmail.com

Diterima: 6-5-2014

Direvisi: 14-6-2014

Disetujui: 18-6-2014

ABSTRACT

Colonialism has been a preliminary thesis that can be addressed in the Indonesian maritime culture degradation. In order to restore the maritime culture, the current representation of degradation in the community level needs to be considered. This paper provides the historical process of Banten maritime culture degradation and the existing condition of degradation itself in the context of sea social practice on sociological perspective.

Keyword: *Maritime culture, history, representative, social practice*

ABSTRAK

Kolonialisme dianggap sebagai tesis awal yang mengetengahkan meluruhnya kebudayaan maritim nusantara. Kendati demikian, dalam kerangka mengembalikan kebudayaan maritim itu sendiri, pertanyaan terkait representasi peluruhan itu di dalam masyarakat masih perlu dielaborasi lebih jauh. Artikel ini menyajikan proses peluruhan kebudayaan maritim di wilayah Banten, baik dari sisi historis maupun representasi dalam konteks praktik sosial melaut kekinian di masyarakat dalam perspektif sosiologi.

Kata Kunci: *Kebudayaan, maritim, sejarah, representasi, dan praktik sosial*

PENDAHULUAN

Degradasi kebudayaan maritim merupakan salah satu isu strategis yang harus diperhatikan oleh pemerintah baru hasil pemilihan Presiden 2014. Isu ini sangat penting mengingat pada tahun 1994, PBB telah menetapkan Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia. Ketetapan dan ketentuan mengenai negara kepulauan sendiri mengacu pada keputusan UNCLOS III yang ditetapkan oleh PBB pada tahun 1982. Bagi negara-negara yang telah ditetapkan oleh PBB sebagai negara kepulauan, seperti Indonesia, Filipina, Maladewa, dan Seychells, ketetapan UNCLOS memberikan kepastian hukum akan kedaulatan wilayah mereka di laut. UNCLOS memperkuat klaim satu negara bahwa laut adalah pemersatu wilayah, bukan pemisah.

Berdasarkan survei terakhir yang dilakukan oleh Dishidros TNI AL, Indonesia sendiri memiliki 17.499 pulau dengan panjang garis pantai ±81.000 km. Dari 7,73 juta km persegi

luas wilayah kepulauan Indonesia, 1,93 juta km persegi merupakan wilayah daratan, sementara sisanya adalah wilayah laut dan perairan yang meliputi 2,8 juta km persegi perairan kepulauan, 0,3 juta km persegi laut territorial dan 2,7 juta km persegi zona ekonomi eksklusif (Dirhamsyah 2007).

Status Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki konsekuensi penting, baik bagi identitas kebangsaannya maupun karakter negaranya (Cribb 2009:3). Mengacu pada gagasan Giddens (1984) yang memandang masyarakat sebagai sebuah konstruksi sosial yang terus-menerus mengalami proses strukturasi di dalamnya, kebudayaan dalam konteks penelitian ini mengacu pada proses sosial yang dinamis dan terus-menerus antara individu dan masyarakatnya dalam menghasilkan segala macam realitas sosial yang berhubungan dengan bagaimana sebuah masyarakat bisa bertahan, berkembang atau justru sebaliknya, punah. Dengan konsepsi sedemikian,

konflik, integrasi, strukturasi, penguatan identitas dan berbagai jenis proses sosial yang berlangsung di dalam masyarakat yang melibatkan berbagai macam institusi sosial, termasuk produk-produk kebudayaan yang lahir dari proses itu bisa dikatakan sebagai budaya. Pada tataran paling konkret, pembangunan nasional seharusnya dapat dipandang sebagai bagian tak terpisahkan dari perkembangan kebudayaan sebuah masyarakat.

Kendati dominasi laut sebagai faktor alam begitu besar, faktanya, hal itu tidak senantiasa sejalan dengan perkembangan kebudayaannya. Kebudayaan Indonesia saat ini berjalan jauh meninggalkan kebudayaan laut atau maritim, kebudayaan Indonesia sekarang cenderung mengarah pada satu pola kebudayaan yang hanya berorientasi pada daratan, yakni kebudayaan yang ditandai oleh karakteristik seperti minimnya pengetahuan mengenai laut dibandingkan daratan, dominasi orientasi ekonomi daratan daripada laut, pemaknaan sistem mitologi laut yang sering kali mengurangi keberanian orang untuk melaut dan cara pandang bahwa laut adalah media pemisah, bukan penghubung. Sebagai implikasi dari cara pandangan budaya daratan, laut bukan dilihat sebagai halaman depan, melainkan ditempatkan sebagai halaman belakang dalam berinteraksi, baik antarwarga maupun antarbangsa. Padahal, dari sisi historis, Indonesia masa lampau pernah mengalami satu era peradaban maritim yang sangat besar. Era ini bukan hanya terjadi pada Indonesia, tetapi membentang hampir di seluruh wilayah Asia Tenggara pada abad ke-15 sampai 17 (Reid 2011:329).

Pada konteks Indonesia sendiri, budayawan Radhar Panca Dahana dalam beberapa artikelnya di *Kompas*, mengemukakan kegalauannya tentang tidak berwujudnya kebudayaan maritim dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Indonesia. Peradaban maritim yang mencerminkan inklusivitas terhadap perubahan, egaliter, serta terbuka terhadap gagasan-gagasan baru seperti hilang tak berbekas. Terkait asumsi bahwa masyarakat maritim bersikap egaliter, hal ini diperkuat oleh penjelasan dalam satu bait naskah Jawa kuno, *Kakawin Sumanasantaka*. Dalam salah satu bagiannya, naskah yang ditulis oleh Mpu Monaguna pada abad ke-13 ini menjelaskan pandangan kaum aristokrat terhadap perilaku sosial

masyarakat maritim. Dalam *pupuh* ke-50, bait ke-11, digambarkan seorang putri kerajaan yang enggan pergi ke wilayah pesisir karena dia menganggap masyarakatnya tidak menghargai adanya perbedaan derajat antarmanusia (Worsley dkk. 2014: 217). Bait tersebut bisa dimaknai sebagai satu kenyataan sosiohistoris bahwa masyarakat maritim yang tinggal di pesisir memiliki cara pandang yang cukup berbeda dengan masyarakat pegunungan terkait persoalan kesetaraan sosial.

Pada sisi lain, Indonesia bukan satu-satunya negara yang masyarakatnya dianggap tidak lagi memiliki orientasi kebudayaan maritim yang kuat. Sebagai sesama negara ASEAN, Malaysia, seperti yang diungkapkan oleh Hans Dieter Evans dalam salah satu artikel yang ditulis bersama dengan Sezali Darit, mengajukan pertanyaan serupa:

... but the question could, indeed, be extended to the more general problem, when and why Malaysia's majority ethnic group, the Malays, a people with Polynesian connections and a long history of seafaring across oceans, have turned away from the sea, looking inward to land areas rather than maritime "space between the islands", the Nusantara, and beyond (2011:44).

Pertanyaan itu diajukannya ketika menyadari di Malaysia juga terjadi ketidakseimbangan kebijakan pembangunan yang terlalu berorientasi ke daratan daripada ke laut.

Konteks Kekinian

Penjelasan yang sifatnya historis tentang peluruhan kebudayaan maritim nasional dinilai belum cukup untuk menggambarkan kompleksitas persoalan yang sebenarnya terjadi pada konteks kekinian. Oleh karena itu, penulis melakukan penelitian yang dapat memperlihatkan manifestasi atau representasi peluruhan itu dalam lingkup yang lebih mikro. Penelusuran itu dilakukan untuk melihat apakah proses sejarah yang telah dikemukakan sebelumnya masih terus berlanjut dalam skala tindakan ataupun praktik sosial di masyarakat. Penelitian ini dilakukan di bawah supervisi Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Pertahanan Indonesia (Unhan). Lebih khusus lagi, penelitian empiris ini menjadi salah satu dasar dari penyelenggaraan mata kuliah Sosiologi Maritim di Unhan.

Penelitian ini meliputi telaah historis mengenai keruntuhan peradaban maritim Banten di masa lalu, observasi, dan wawancara mendalam dengan masyarakat yang tinggal di wilayah pesisir Banten, khususnya di wilayah Ujung Kulon. Penelusuran data dan informasi yang sifatnya empiris ini dilakukan dalam rangka mencari pertalian antara penjelasan historis yang sifatnya makro dan praktik-praktik sosial masyarakat yang sifatnya lebih mikro dan meso.

Wilayah Banten dijadikan sebagai contoh kasus karena sejarahnya, Banten adalah satu dari sekian kerajaan maritim besar di Nusantara. Seperti halnya kerajaan lainnya di Nusantara, setelah kekalahannya dari Belanda, orientasi penguasa dan masyarakatnya pun berubah. Mereka tak lagi berorientasi kepada laut, tetapi justru menjadi masyarakat agraris yang berorientasi ke darat dan melupakan laut sebagai latar depan mereka.

Dalam pelaksanaannya, penelitian empiris ini dilakukan di tiga desa pesisir di Provinsi Banten, tepatnya di Kabupaten Pandeglang, Kecamatan Sumur. Tiga desa itu meliputi Taman Jaya, Cigondong, dan Ujung Jaya. Tiga desa itu masing-masing memperlihatkan perbedaan relasi antara masyarakat dan lautnya.

Pokok Permasalahan

Artikel ini ditujukan untuk menjawab beberapa pokok permasalahan sebagai berikut. Sebagai negara yang memiliki garis pantai sangat panjang, mengapa kebudayaan maritim tidak muncul di dalam masyarakat Indonesia? Mengapa Indonesia justru lebih dekat pada kebudayaan agraris, padahal luas daratannya hanya sebagian kecil dari lautan? Meskipun telah ada asumsi-asumsi awal terkait peran kolonialisme dalam mendekonstruksi kebudayaan maritim nusantara, pertanyaannya, bagaimana representasi degradasi kebudayaan maritim tersebut dalam masyarakat saat ini? Kontekstualisasi dari pertanyaan dasar itu sendiri merupakan sebuah harapan bahwa dengan memahami akar masalah dari degradasi kebudayaan maritim Indonesia, kita dapat memiliki basis pengetahuan yang cukup untuk membangun sistem pembangunan masyarakat maritim yang kontekstual dan strategis.

KERANGKA TEORITI

Kebudayaan Maritim

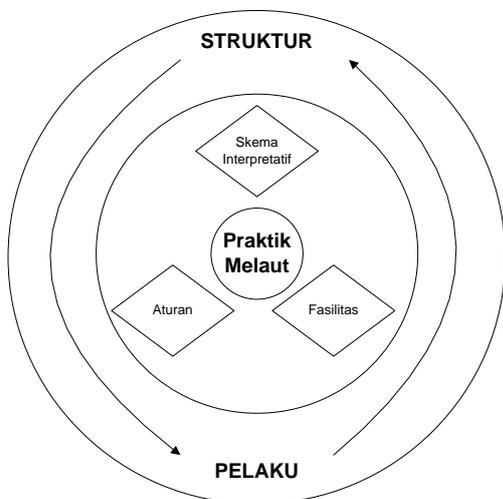
Dalam perspektif elisionistik yang dimotori oleh Anthony Giddens ataupun Pierre Bourdieu, hubungan timbal balik tak henti antara individu dan strukturlah yang menjadi dasar dari realitas sosial yang muncul di dalam masyarakat. Menurut mereka, pemisahan secara ketat antara perspektif fakta sosial dan interaksionisme simbolik dianggap kurang mumpuni untuk bisa menjelaskan masalah yang terjadi pada masa modernisasi lanjut seperti sekarang ini. Meminjam perspektif keduanya, kebudayaan bisa dimaknai sebagai satu arena sosial dalam sebuah tatanan sosial yang di dalamnya terjadi proses redefinisi dan restrukturisasi terus-menerus. Masyarakatlah yang melahirkan kebudayaan. Oleh karena itu, untuk memahami kebudayaan maritim, kita mesti memahami apa yang dimaksud dengan masyarakat maritim.

Merujuk pada Janizewski (1991) dalam Bartlomiejski (2011: 48), masyarakat maritim merupakan representasi masyarakat lokal yang memiliki tipe sosial yang unik. Menurutnya, masyarakat maritim memiliki makna yang jauh lebih besar daripada masyarakat nelayan. Mereka bukan saja tinggal di tepi pantai dan mencari ikan di laut, tetapi juga memiliki norma serta obligasi sosial yang berangkat dari relasi panjang mereka dengan lautan. Kemudian, identitas mereka sebagai masyarakat maritim diperoleh melalui proses sosial berbagi pemaknaan dan pengalaman bersama dalam berhubungan dengan laut. Sementara itu Cameron (1986), mempersoalkan sebuah kenyataan sosiologis tentang keragaman orientasi sosio-kultural masyarakat terhadap laut meskipun mereka memiliki kesempatan fisik dan kebutuhan ekonomi yang sama. Menurutnya, tidak semua masyarakat yang tinggal dekat laut memiliki keterikatan yang kuat terhadap laut, termasuk dalam menentukan pembagian kerja di antara mereka.

Lapian (2011:80) menjelaskan bagaimana kebudayaan maritim bukanlah satu bentuk dominasi antara yang pesisir terhadap yang daratan. Kebudayaan maritim Nusantara diperkuat oleh proses tukar-menukar barang antara wilayah pesisir dan pedalaman. Meskipun dalam hal

perdagangan antarpulau, pelaksanaan perhubungan memerlukan kemampuan berlayar, baik kemahiran membuat perahu atau kapal sebagai alat angkutan maupun pengetahuan navigasi untuk mencapai tujuan.

Pada akhirnya, kalau kita meminjam penjelasan Giddens (1984) dalam menerangkan praktik sosial di masyarakat maka melaut bisa dilihat sebagai sebuah pertemuan antara *structural constraint* yang agak longgar dengan lapisan kesadaran yang muncul dari individu ketika ia berinteraksi dengan struktur yang melingkupi dirinya. Ringkasnya, secara sosiologis, melaut adalah tuntutan ekonomi sekaligus jalan hidup yang harus dipenuhi. Kebudayaan melaut atau kebudayaan maritim bisa dimaknai sebagai satu arena sosial di mana terjadi interaksi antara 1) skema interpretatif yang melibatkan pengetahuan mengenai laut; 2) aturan sosial yang meliputi sanksi dan institusi sosial yang ada dalam satu masyarakat maritim; serta 3) bentuk-bentuk fasilitas yang bisa dikategorikan sebagai sumber daya yang menjadi modalitas seseorang untuk pergi melaut.



Gambar 1. Melaut Sebagai Praktik Sosial

Persoalan Identitas

Seorang ahli antropologi dari Universitas Bombay yang hadir dalam *1st International Conference on Man and The Sea* di Princeton pada musim panas tahun 1965 mengemukakan sebuah pernyataan yang menantang terkait peradaban maritim suatu masyarakat, menurutnya:

“Perhaps as social scientists, we must admit that cultivation of the seas can only flow from cultivation of the kinds of men and women who make the seas their own. But what do we then have to say about how to cultivate such people while there is time?”

Sebelum dirinya mengemukakan pernyataan sekaligus pertanyaan tersebut, terlebih dahulu ia menguraikan secara panjang lebar persoalan di negerinya. Menurutnya, India sebagai negara dengan penduduk yang cukup besar memiliki permasalahan dalam soal pangan. Sejurus dengan hal itu, India juga memiliki garis pantai yang cukup panjang, termasuk sejumlah penduduk yang berprofesi sebagai pencari ikan dengan metode tradisional. Akan tetapi, menurutnya, jumlah nelayan di India tidak seberapa dibandingkan jumlah petaninya. Dia membandingkan India dengan Inggris, Prancis, Amerika, dan Rusia. Menurutnya, nasib India hampir sama dengan Mesir atau Somalia yang warganya masih jarang menyentuh lautan (Cameron 1986:2).

Kiranya, apa yang kita lakukan dengan menelisik secara mendalam apa yang dilontarkan oleh Cameron sebagai “*the kinds of men and women who makes the seas their own*” menjadi begitu relevan. Di sini, permasalahan kelompok sosial atau bahkan kelompok identitas yang memiliki pengetahuan dan keterampilan dalam melaut menjadi inti dari penyebarluasan praktik melaut itu sendiri. Pertanyaan yang patut diajukan adalah, bagaimana proses penularan itu dapat berlangsung? Secara sosiologis, pola relasi seperti apa yang terjadi ketika reproduksi tindakan itu muncul. Dalam tingkatan yang paling kritis, betulkah apa yang telah dikemukakan oleh ahli antropologi dari Universitas Bombay tersebut?

Mengenai masalah identitas dan hubungan antarkelompok pada masyarakat nelayan, Ebbin (2004:82) membandingkan dua kelompok nelayan, yaitu nelayan Puget Sound di wilayah Washington dengan nelayan Kuskokwim River, sebelah barat Alaska. Penelitiannya memperlihatkan adanya hubungan antara identitas dan konflik sosial di kalangan nelayan. Menurutnya, perubahan anatomi konflik memberikan pengaruh yang cukup signifikan pada konsepsi mengenai identitas kolektif. Inti dari apa yang dikemukakan Ebbin menunjukkan bagaimana identitas yang

dimanifestasikan sebagai suatu perasaan kolektif dan kepemilikan bersama sesungguhnya berada pada situasi sosial yang sangat dinamis. Batas-batas kelompok yang menjadi dasar dari perbedaan identitas setiap saat dapat berubah, baik karena struktur sosial dan politik yang melingkupinya maupun dinamika anggota kelompok yang juga memiliki hubungan yang luas dengan struktur, maupun individu di luar kelompok identitasnya.

Dalam bagian awal *The Power of Identity*, Castells menyatakan bahwa identitas adalah sumber pemaknaan dan pengalaman setiap orang (1997:6). Oleh karena itu, identitas sangat erat kaitannya dengan pengetahuan yang mampu memberikan sumbangan terhadap konstruksi pemaknaan seseorang. Pengetahuan yang dimaksud dalam konteks ini lebih kepada kemampuan untuk mengidentifikasi diri, terutama dalam mengenali siapa diri dan *liyan* (*the others*). Castell (1997:6) juga mengutip Calhoun (1994: 9–10), ... *self-knowledge—always a construction no matter how much it feels like a discovery—is never altogether separable from claims to be known in specific ways by others*.

Castells (1997:7) melanjutkan konsepsinya mengenai identitas yang dapat dimulai dari institusi dominan, hal itu bisa menjadi sebuah identitas tatkala aktor sosial menginternalisasikannya, kemudian membangun basis pemaknaan mereka dari seputar proses internalisasi ini. Sementara itu, menurut Giddens (1991), identitas adalah sumber pemaknaan untuk para aktor sekaligus konstruksi yang diisi oleh para aktor melalui proses individuasi. Meskipun ada perbedaan di antara Castells dan Giddens tentang konsepsi identitas, namun penjelasan keduanya sama-sama mengamini bahwa konstruksi identitas mengarah pada satu proses tak putus. Proses tak putus itu juga mengisyaratkan bahwa identitas adalah satu bangunan yang terus bergerak dalam artian meredefinisi dirinya ketika berhadapan dengan *liyan*.

DINAMIKA PRAKTIK SOSIAL MELAUT: SEJARAH, IDENTITAS, DAN PENGETAHUAN

Degradasi kebudayaan maritim yang berhasil ditelaah dalam penelitian ini bisa dilihat dalam dinamika praktik sosial melaut yang terjadi pada tingkat masyarakat. Untuk menjelaskan dinamika tersebut, ada tiga persoalan kunci yang akan dibahas. *Pertama*, dimensi kesejarahan yang menyebabkan degradasi itu berlangsung. *Kedua*, representasi dari degradasi itu dalam konteks kekinian. *Ketiga*, keterlibatan identitas dalam konteks praktik sosial melaut. Dimensi kesejarahan memperlihatkan bagaimana kolonialisme memberikan andil yang cukup besar terhadap peluruhan kebudayaan maritim di Banten. Degradasi tersebut dalam konteks kekinian direpresentasikan dengan penyempitan makna atas praktik melaut kalau dibandingkan masa lalu. Pada titik ini, kelompok identitas memiliki andil yang cukup besar dalam mempertahankan pengetahuan dan nilai tentang melaut. Hal inilah yang menyebabkan dalam skala-skala yang relatif terbatas, praktik sosial melaut masih bisa bertahan sampai hari ini.

Sejarah Singkat Peluruhan Kejayaan Maritim Banten

Pada zaman perniagaan maritim, baik di masa Kerajaan Sriwijaya maupun di masa Kerajaan-Kerajaan Islam Nusantara, perkembangan kebudayaan ditopang oleh sistem perniagaan antarpulau yang memanfaatkan keberadaan kota-kota bandar besar di sepanjang pesisir pantai, dari pesisir timur dan barat Sumatra, sampai pesisir utara Pulau Jawa. Perniagaan maritim juga disokong oleh kota-kota bandar besar di kawasan Timur seperti Makassar, Ambon, Ternate, dan Tidore (Lapian 2009). Maraknya kehidupan kota bandar nusantara di masa lalu adalah konsekuensi tak terhindarkan dari jalur perdagangan laut yang menghubungkan dunia timur dan barat.

Catatan Wolters (2011:19) mengonfirmasi bahwa Kerajaan Sriwijaya yang menguasai Selat Malaka memiliki jasa yang sangat besar dalam mengintegrasikan jalur perdagangan laut dunia barat dan timur. Menurutnya, jalur pelayaran dari Teluk Benggala ke Nusantara dan dari

China ke Nusantara adalah dua jalur pelayaran yang sebelumnya tidak menjadi satu. Keduanya berkembang pada zaman yang berbeda, bahkan ada perbedaan waktu selama beberapa abad sampai keduanya kemudian terintegrasi. Reid (2011) menuliskan bahwa masa keemasan kota bandar nusantara terjadi pada abad ke-15 sampai dengan ke-17 yang menjadi bagian tak terpisahkan dari perkembangan perdagangan global.

Jauh sebelum kolonialisme masuk, hubungan antarkelompok masyarakat di kawasan ini didominasi oleh hubungan maritim. Di kawasan Asia Timur sampai Barat, jalur perdagangan yang dikenal ada dua, yakni jalur darat (*silk road*) dari mulai Tiongkok, Turkistan (Asia Tengah), India, sampai Laut Tengah dan Jazirah Arab, serta jalur laut, dari mulai Laut Tiongkok Selatan, Selat Malaka, Kalkuta, Teluk Persia, Laut Tengah sampai Mesir dan Eropa. Tidak demikian dengan Nusantara. Wilayah Nusantara betul-betul didominasi oleh jalur laut karena tantangan untuk melintasi daratan jauh lebih besar daripada laut. Reid (2011:74) menggarisbawahi bahwa, jalur perdagangan darat yang mengandalkan gerobak (*caravan*) memiliki banyak keterbatasan untuk menjangkau daerah-daerah yang terpencil karena infrastruktur darat yang masih belum memadai. Menurut Reid, jalur darat di kawasan Asia Tenggara relatif lebih sulit dilalui karena hutannya yang lebat, curah hujan yang banyak sehingga jalan sulit dilalui pada saat banjir, dan sungai-sungainya yang bergolak. Perdagangan laut yang akhirnya menciptakan zaman perdagangan di wilayah ini, membuat, perdagangan dengan gerobak juga ikut berkembang.

Tidak hanya sebagai pusat perniagaan, kawasan kota bandar yang terdapat di pesisir menjadi arena berbagai kelompok untuk saling berinteraksi secara setara satu dengan yang lainnya. Dalam konteks ini, Reid (2011:147) setuju dengan Tome Pires yang melihat bahwa proses interaksi sosial yang berlangsung di kota-kota bandar ini sering kali berlangsung tanpa melibatkan persoalan kelas, tetapi lebih pada kelompok sosial, baik etnis, suku, agama maupun identitas lainnya. Keterlibatan perempuan dalam sistem perniagaan maritim juga dianggap merepresentasikan satu prinsip egalitarianisme masyarakat maritim di kawasan ini.

Dari studi sejarah yang dilakukan oleh Lapien (2008:1), diketahui bahwa pelayaran dan perniagaan memiliki keterkaitan yang erat dengan integrasi sosial antarsuku bangsa di tanah air. Menurutnya, laut telah memberikan ruang bagi interaksi yang intens antara kerajaan-kerajaan kecil yang letaknya terpencar di pulau-pulau yang ada di Indonesia. Hubungan ekonomi, kultural dan sewaktu-waktu politis telah bergabung atau digabungkan dalam satuan-satuan yang lebih besar. Komunikasi dan lalu lintas antarkeulauan Indonesia dimungkinkan oleh penduduknya yang telah mengembangkan satu jaringan hubungan maritim yang lebih baik, kemajuan teknologi kapal, keahlian navigasi, dan *enterprising spirit* yang besar.

Banten pada Masa Lalu

Pelabuhan Banten pernah menjadi salah satu pelabuhan terbesar di Nusantara yang hidup karena perniagaan lada dan pala. Maraknya perniagaan hasil bumi di pelabuhan mendorong interaksi yang dinamis antara wilayah pedalaman dan pesisir, selain juga dikarenakan faktor luar, seperti runtuhnya Kesultanan Malaka oleh Portugis.

Salah satu kawasan laut Nusantara yang oleh Lombard (2005) dianggap sebagai media pertemuan kebudayaan antarkelompok masyarakat adalah Selat Sunda, semasa di bawah kekuasaan Kerajaan Banten. Seorang pelaut dari Prancis, Claude de Forbin, dalam catatan perjalanan tahun 1686 yang dibukukan dalam Dorleans (2006:112) mengemukakan betapa besar dan kosmopolitannya Banten yang ia kunjungi pada tahun 1670. Reid (2011:3) menyatakan bahwa, selama periode 1400–1650, Asia Tenggara memiliki peran penting dalam sistem perdagangan dunia dengan berbagai macam komoditas hasil buminya, seperti cengkih, pala, lada, kamper, kayu cendana, dan pernis. Wilayah yang oleh Reid disebut sebagai “wilayah di bawah angin” ini memiliki pusat-pusat perdagangan sendiri, seperti Pegu, Ayuthya, Pnompenh, Hoi An (Faifo), Melaka, Patani, Brunei, Pasai, Aceh, Banten, Jepara, Gresik, dan Makassar. Kota-kota ini cukup berpengaruh, sampai ketika kolonial masuk dan menguasai beberapa titik penting yang kemudian menggantikan peranan kota-kota itu,

seperti Portugis di Malaka, Belanda di Batavia dan Manila di bawah kekuasaan Spanyol. Pada abad ke-16 Banten menjadi satu-satunya tempat penanaman lada di Pulau Jawa, rata-rata hasilnya mencapai 2.000 ton per tahun (Reid 2011:12). Interaksi yang terjadi antara kawasan pedalaman dan pesisir Banten merupakan hubungan yang terus-menerus dan saling mengisi. Sumber daya yang berasal dari pedalaman menimbulkan fungsi Kota Banten sebagai kota dagang (Untoro 2006:196).

Kesultanan Banten adalah satu dari beberapa kerajaan Nusantara yang banyak mengambil manfaat pascakejayaan Majapahit. Runtuhnya Majapahit dan berkembangnya kerajaan-kerajaan Islam seperti Demak, Jepara, dan Banten oleh kalangan sejarawan dinilai sebagai masa transisi dari zaman klasik menuju zaman modern awal sejarah Asia Tenggara (Hamid 2013: 84). Keruntuhan Majapahit sendiri ditengarai karena perubahan orientasi kebijakan pemerintah dari laut ke darat. Ketika Majapahit mencapai kejayaan dan kemakmuran dari hasil perdagangan di Laut Jawa, masyarakat dan kalangan istana cenderung membangun candi-candi dan penyelenggaraan ritual suci di pedalaman (Hamid 2013: 224).

Berbeda dengan Aceh yang memperlihatkan semangat keagamaannya ketika menghadapi Portugis di Sumatra dan Selat Malaka, Banten lama justru menjalin hubungan dagang dengan Portugis. Banten menjadi sangat berkembang ketika Malaka dikuasai Portugis pada tahun 1511. Para pedagang Muslim dari berbagai tempat membangun jalur pelayaran baru melalui Pesisir Barat Sumatra yang masuk ke Selat Malaka, baru kemudian menyusuri pesisir utara Jawa. Hubungan yang harmonis antara Banten dan Portugis tidak hanya sebatas urusan perdagangan, Banten juga meminta bantuan kepada Portugis untuk menghadapi ancaman dari Kerajaan Islam Demak pimpinan Pati Unus. Atas bantuan militer itu, Portugis meminta hak untuk membangun benteng di Banten (Guillot 2008: 266–267). Banten merdeka didirikan oleh Sultan Hasanuddin tahun pada 1568. Wilayah kekuasaannya meliputi seluruh ujung barat Jawa (dahulu Kerajaan Sunda). Banten menjadi kaya sebagai pusat penjualan utama merica (Hamid 2013:138).

Sebagai ciptaan zaman perdagangan, Banten oleh Reid (2011:91) dikategorikan sebagai kontradiksi pada periode itu. Dibangun menghadap ke laut, untuk mendapatkan keuntungan dari pelayaran, kota itu tumbuh dengan cepat sebagai metropolis kosmopolitan, di mana semua pedagang diterima dan adanya gabungan kelompok-kelompok yang tidak terawasi, parit-parit, jalan-jalan, pasar-pasar yang semuanya tidak teratur. Kota-kota Bandar seperti Banten dan yang lainnya pada masa itu bukanlah parasit yang memeras surplus dari daerah pedalaman yang lamban. Justru kota-kota itulah mendapatkan kekayaan dari perdagangan maka bahan makanan dari pedalaman itu mengalir lancar di pasar terbuka (Reid 2011: 89).

Degradasi Kebudayaan Maritim Banten

Degradasi pelabuhan laut Banten pada masa lalu, tak dapat dilepaskan dari peranan kolonial Belanda yang pada tahun 1605 mulai berpikir untuk mencari pelabuhan baru yang bisa menggantikan posisi Banten (Blusse 1983: 155, lihat juga Untoro 2006: 194). Sebenarnya, degradasi Kerajaan Banten yang memiliki orientasi ekonomi politik maritim cukup kuat, berjalan beriringan atau dalam satu kurun waktu dengan proses degradasi kekuatan kerajaan-kerajaan lain di Nusantara, termasuk beberapa kerajaan maritim besar di Asia Tenggara. Menurut Reid (2011) degradasi perniagaan maritim Asia Tenggara terjadi sekitar abad ke-16 sampai 17. Hal ini dikarenakan krisis ekonomi Eropa (faktor luar), persoalan internal seperti perpecahan di dalam kerajaan serta kontradiksi ekonomi politik antara kekuasaan raja dan kelas menengah baru yang tumbuh akibat aktivitas perniagaan. Reid (2011: 310) mengajukan delapan kerajaan besar yang menurut catatan sejarawan lain dapat dianggap merepresentasikan kondisi tersebut.

Kendati demikian, Banten di bawah kekuasaan Sultan Abdulahfatah Ageng (1651–1682) diberi catatan khusus oleh Reid karena begitu dihormatinya sosok raja ini, justru oleh berbagai kalangan di Belanda. Peran kolonial dalam meruntuhkan perekonomian Banten juga dibenarkan oleh Lapien (2008:111) yang menyatakan bahwa, setelah Belanda gagal merayu syahbandar Banten untuk berpihak pada mereka, pada tahun 1619,

VOC mulai menguasai Jayakarta. Kompeni menarik para pedagang ke Pelabuhan Jayakarta. Satu windu kemudian, perdagangan Banten benar-benar jatuh ke tangan Belanda.

Monopoli perdagangan lada oleh VOC, termasuk yang terjadi di Banten, membuat semacam blokade besar-besaran atas aktivitas perdagangan di pelabuhan-pelabuhan Nusantara. Oleh karena itu, di Banten, Aceh, Bugis, Makassar dan yang lainnya para penguasa menyarankan untuk mengubah tanaman lada menjadi tanaman pangan. Suplai lada pun terganggu dan rakyat di kerajaan-kerajaan tersebut sampai jatuh miskin akibat tidak ada lagi aktivitas perdagangan yang berarti (Reid 2011: 348). Periode ini menjadi masa suram bagi perniagaan maritim Nusantara.

Representasi Degradasi Kebudayaan Maritim

Jika pada masa lalu melaut memiliki dimensi pemaknaan dan praktik yang cukup luas, saat ini justru terjadi reduksi pemaknaan atas praktik sosial tersebut. Penjelasan makro historis pada bagian sebelumnya menggambarkan bahwa melaut adalah sebuah praktik sosial yang didasari oleh satu hubungan relasional yang dinamis antara masyarakat dan laut (lihat Lopian 2008). Manifestasinya bisa bermacam-macam, mulai dari mencari ikan untuk kebutuhan hidup, berlayar untuk pergi ke suatu tempat demi mengunjungi sanak saudara, merantau, menyebarkan agama, sampai menggunakan kapal untuk berniaga atau bahkan demi tujuan kekuasaan, berperang. Semua itu dilakukan oleh masyarakat masa itu melalui jalur laut dengan menggunakan perahu-perahu atau kapal dengan berbagai macam ukuran. Bagaimana dengan hari ini?

Faktanya, situasi telah berubah. Pada masyarakat Pesisir Ujung Kulon tempat penelitian ilmiah ini dijalankan, perubahan itu pun berlangsung. Sisa-sisa pemaknaan yang luas atas praktik sosial melaut itu sendiri masih dapat ditemukan dalam jumlah dan keterangan yang terbatas. Akan tetapi, yang dapat dipastikan dari proses degradasi dalam konteks kekinian itu, peran negara dan pemerintah cukup besar dalam melanjutkan persoalan tersebut.

Kalau sebelumnya melaut memiliki makna yang sangat luas, perkembangan masyarakat

malah mereduksi makna melaut. Saat ini melaut terbatas pada mencari ikan di laut atau mengantar pelancong yang hendak berwisata ke pulau-pulau kecil di sekitar pesisir Ujung Kulon. Padahal sebelumnya, kapal motor bisa memiliki fungsi yang beragam, satu saat digunakan untuk mencari ikan, satu saat digunakan untuk membawa hasil bumi atau hasil laut untuk dijual ke kota besar seperti Labuan atau Cilegon serta membawa kebutuhan bahan pokok dan barang-barang lain yang tidak diproduksi di wilayah ini. Distribusi barang dengan menggunakan kapal motor terakhir terjadi pada pertengahan dekade '80-an. Setelah itu, kapal motor praktis hanya digunakan untuk mencari ikan atau mengantar pelancong ke pulau.

Praktik sosial melaut yang pada masa lalu meliputi berbagai kepentingan, perlahan namun pasti mulai menghilang akibat beberapa hal. *Pertama*, disebabkan oleh munculnya alternatif jalan darat yang walaupun belum bagus, memungkinkan bagi mereka untuk memilih jalur lain selain laut. Kemudian yang *kedua*, penggunaan motor laut semakin hari semakin tidak efisien, mengingat kondisi cuaca yang tidak bisa diprediksi sering kali memaksa mereka untuk menepi ke darat beberapa kali selama dilakukannya perjalanan mengantar barang atau muatan dari Ujung Kulon menuju Labuan ataupun Panimbang. *Ketiga*, biaya bongkar muat barang yang harus dikeluarkan ketika menggunakan jasa motor laut cukup besar. Hal ini dikarenakan mereka harus beberapa kali melakukan bongkar muat, baik ketika memasukkan barang ke dalam kapal, mengeluarkan barang dari dalam kapal, menaikkan barang ke mode transportasi darat menuju gudang maupun membongkar barang untuk disimpan di gudang atau pihak pembeli. Besarnya biaya bongkar muat ini dikarenakan gudang-gudang yang selama ini digunakan oleh para pembeli ataupun pengumpul, baik di Panimbang maupun Labuan, bukan berada di pelabuhan atau daerah pesisir yang bisa dimasuki oleh motor laut. Kebanyakan gudang-gudang itu lokasinya cukup menjorok ke darat sehingga, baik pembeli maupun penjual masih harus mengeluarkan biaya bongkar muat beberapa kali. Ini yang membuat pengangkutan menggunakan motor laut dianggap tidak efisien dari sisi biaya. Persoalan terakhir yang sempat mengemuka juga adalah semakin

hari, motor laut semakin sulit untuk masuk kawasan pelabuhan, baik di Panimbang maupun Labuan karena terjadi pendangkalan. Tak jarang mereka harus menunggu satu hari untuk menantikan pasang naik agar kapal mereka dapat masuk ke muara. Hal ini cukup mengganggu efektivitas transportasi barang yang mereka bawa.

Masuknya Mobil dan Truk

Sekitar tahun 1985, H. Hasan memutuskan untuk membeli mobil bak terbuka untuk membawa hasil tangkapan ikannya ke gudang di Labuan. Menurut hal itu lebih efektif karena pengangkutan dengan motor laut semakin tidak efisien dari sisi biaya dan waktu. Kelebihan pendapatan kemudian ia alihkan untuk membeli mobil sehingga ia juga dapat memulai bisnis angkutan di darat yang diperuntukkan bagi penduduk. Meskipun jarak tempuhnya belum jauh karena faktor jalan yang belum ada, inisiatif ini kemudian banyak ditiru oleh warga lainnya. Ironisnya, mobil barunya sendiri harus diantar oleh *dealer* dari Labuan dengan menggunakan motor laut sampai ke depan rumahnya.

Penjelasan di atas menunjukkan kepada kita bagaimana sebuah proses intervensi sosial di perdesaan pesisir berupa introduksi teknologi baru, yaitu mobil, perlahan namun pasti melahirkan satu pengetahuan lain yang sebelumnya tidak hidup di tempat ini. Keberadaan mobil sebagai alat angkut darat membuktikan pada setiap orang bahwa ada mode transportasi yang lebih baik daripada motor laut. Meskipun dalam beberapa hal, penggunaan mobil belum dapat optimal akibat infrastruktur jalan yang belum ada. Akan tetapi, mulai bersemi sebuah kesadaran baru bahwa mereka harus memiliki jalan yang baik sehingga dapat dilewati oleh mobil. Masa depan interaksi mereka dengan dunia luar, ada pada jenis teknologi transportasi mobil karena penggunaan motor laut selama beberapa kurun waktu ternyata tidak juga bisa membuat mereka lebih baik ataupun lebih maju daripada masyarakat lain. Mobil dan truk dalam konteks ini menjadi satu manifestasi kecil dari bagaimana sebuah pengetahuan bisa datang, berkembang untuk kemudian mendominasi.

Pada masa kini, meskipun jalan darat di kawasan ini sangat buruk, berbagai jenis mobil dan motor keluaran terbaru lalu lalang setiap saat. Hal yang sama tidak kita dapatkan di laut. Meskipun masih banyak motor laut atau kapal yang digunakan oleh nelayan, kita dapat saksikan bagaimana kapal dan mesin yang mereka gunakan seolah tidak beranjak dari apa yang pernah mereka gunakan beberapa dekade lalu. Selain teknologi yang cukup ketinggalan, infrastruktur bagi kapal untuk berlabuh juga tidak kunjung dibangun. Dari beberapa lokasi nelayan berlabuh di Pesisir Ujung Kulon, seperti Muara Cikawung, Muara Cibanua, Legon Guru, Tanjung Lame dan Katapang, hanya Muara Cibanua yang bisa dikatakan mirip pelabuhan. Sisanya hanya muara saja yang dibuat seadanya oleh penduduk.

Secara sosiologis, mobil dan truk menjadi apa yang oleh Giddens (1984) kategorikan sebagai fasilitas atau modalitas yang menentukan bagaimana sebuah perubahan di dalam masyarakat itu bisa berjalan. Fasilitas itu pada gilirannya membangkitkan satu skema interpretasi akan sebuah kemajuan. Dasar dari tindakan sosial seseorang ditentukan oleh pengetahuan yang melingkupi dirinya berkembang ke arah di mana fasilitas atau modalitas itu disimbolisasikan. Pada titik ini, struktur sosial dalam perspektif kaum elisionistik mendorong satu proses marginalisasi kebudayaan yang berorientasi kemaritiman oleh kebudayaan yang berorientasi daratan pada masyarakat Ujung Kulon.

Industri Perkapalan Nelayan

Pesat dan berkembangnya teknologi mode transportasi darat, seperti mobil, motor, dan truk, berbanding terbalik dengan kondisi industri perkapalan milik nelayan yang sampai hari ini seperti tidak beranjak dari apa yang ada pada beberapa dekade lalu. Meskipun industri kendaraan bermotor darat tidak terdapat di sini, konsumsi atas produknya begitu besar. Hal ini terlihat dari begitu banyaknya masyarakat yang memiliki kendaraan roda dua dan sebagian kecil roda empat. Ada juga beberapa anggota penduduk yang memiliki minibus dan digunakan sebagai angkutan umum dari desa-desa di sepanjang pesisir untuk menuju ke Kota Kecamatan Sumur,

Labuan, Rangkasbitung ataupun Serang. Singkatnya, perkembangan transportasi darat begitu cepat. Tidak seperti mode transportasi laut yang tidak mengalami perkembangan yang cukup berarti, baik dari sisi bentuk, model, bahan, maupun teknologi pembuatannya.

Persoalan paling pokok dalam konteks perbandingan itu tentu saja bukan pada skala industrinya karena yang jauh lebih penting adalah bagaimana pengetahuan sebagai dasar dari satu proses perjalanan peradaban suatu masyarakat mengalami stagnasi. Atau dengan kata lain, ketidakmampuan untuk mengembangkan diri dalam rangka mendukung praktik sosial melaut itu sendiri. Kendati dalam ukuran-ukuran yang jauh lebih mikro, pengetahuan tentang pembuatan dan perbaikan kapal tradisional masih hidup dan berjalan. Sebuah praktik industri jasa maritim dijalankan oleh beberapa individu yang secara sosiologis menunjukkan bagaimana kebudayaan maritim begitu termarginalkan. Jarman dan Armin, dua orang praktisi pembuat kapal merepresentasikan hal itu.

Jarman dan Armin, keduanya adalah dua orang tukang yang sampai hari ini masih setia melayani perbaikan kapal-kapal nelayan yang rusak atau bahkan membuat kapal baru, khususnya kapal yang terbuat dari kayu. Pengetahuan mereka tentang proses pembuatan kapal yang bersumber dari pengalaman selama ini ditambah kegiatan melaut untuk mencari ikan, menyempurnakan batas yang sangat lokal, kapasitas pengetahuan sekaligus praktik perbaikan, dan pembuatan kapal. Sampai sejauh ini, tidak ada bantuan atau dukungan dari pihak pemerintah ataupun swasta untuk kegiatan mereka. Kemampuan mereka bertahan sebagai pembuat kapal tradisional di wilayah ini adalah hasil kerja keras dan rasa percaya para pemilik kapal untuk memperbaiki kapal-kapalnya kepada mereka.

Di tengah tekanan perkembangan mode transportasi darat yang begitu pesat, industri perkapalan nelayan skala kecil tetap dapat hidup dan mampu menjawab persoalan-persoalan teknis perkapalan yang selama ini ditemui oleh nelayan. Secara sosiologis, para praktisi pembuat kapal mengembangkan pengetahuannya melalui sistem pendidikan nonformal. Dalam mengerjakan

perbaikan atau pembuatan kapal, bantuan alam dan lingkungan sangat penting karena adanya keterbatasan dalam hal sarana dan prasarana.

Selain ketiadaan sarana dan prasarana yang memadai dalam upaya pembuatan serta perbaikan kapal, inovasi paling canggih dari sistem pembuatan kapal hanya pada energi atau daya pendukung kerja. Jika sebelumnya berbagai peralatan masih digunakan secara manual atau mekanis, saat ini peralatan listrik seperti bor listrik, mesin serut listrik, dan gergaji listrik/mesin sudah dapat digunakan. Selebihnya semua masih manual. Tak sedikit dari pekerjaan pembuatan kapal di tempat ini masih memanfaatkan kondisi alam untuk bisa membantu proses pembuatan ataupun perbaikan kapal. Misalnya, membuat kapal di tengah rerimbunan pohon sangat penting karena cabang-cabang pohon yang besar bisa dimanfaatkan untuk menjadi pengganti katrol atau alat angkat. Proses ini penting ketika hendak melakukan perbaikan di bagian bawah lambung kapal. Dengan adanya batang kayu, tali bisa diikatkan kemudian kapal ditarik ke atas sampai pada kondisi menggantung.

Secara sosiologis, tetap bertahannya industri pembuatan dan perbaikan kapal rakyat di wilayah ini disebabkan oleh tertambatnya pengetahuan mengenai hal tersebut di dalam struktur sosial masyarakat. Ketertambatan itu melekat di dalam struktur kesadaran para pemilik kapal yang sampai hari ini masih mempercayai tenaga-tenaga terampil pembuat kapal seperti Jarman dan Armin guna memperbaiki atau membuat kapal baru mereka untuk digunakan melaut. Dalam konteks ini, intervensi yang salah dapat mendorong pengetahuan mengenai hal ini ikut luruh bersama peluruhan kebudayaan maritim itu sendiri.

Paradoks Identitas

Kecenderungan yang tampak dari kampung-kampung yang berada di Pesisir Ujung Kulon—tempat penelitian ini dilakukan—adalah wajah masyarakat pertanian atau agraris meskipun determinasi alamiahnya lebih dekat kepada laut (pesisir). Jarak alamiah yang dekat dengan laut tidak membuat jarak sosial dan jarak kulturalnya juga dekat.

Hamid (2013: 79) mencatat pentingnya dukungan pertanian bagi kawasan pelabuhan sebagai satu sistem perekonomian pendukung perniagaan maritim. Menurutnya, pelabuhan-pelabuhan yang baik juga harus memiliki dukungan logistik seperti air tawar dan beras yang cukup besar karena para pelaut memerlukannya dalam satu kegiatan pelayaran yang memakan waktu berminggu-minggu bahkan berbulan-bulan. Inilah salah satu hal yang menyebabkan banyak wilayah pesisir yang masyarakatnya juga menanam tanaman pangan. Dalam konteks sejarah, hal itu dilakukan untuk mendukung satu sistem perekonomian yang lebih besar, yaitu sistem perekonomian maritim.

Dengan kata lain, produksi pertanian masyarakat pada waktu itu memiliki orientasi yang cukup luas. Bukan saja untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sendiri, melainkan sebagai sistem pendukung aktivitas ekonomi politik di laut. Bukan saja demi aktivitas sosial di darat, lebih jauh hal itu mendukung kegiatan di kapal-kapal yang menjadi media interaksi antarkelompok masyarakat pada waktu itu.

Dengan demikian, kita bisa memahami bahwa keberadaan kegiatan ekonomi pertanian yang tidak berorientasi pada lautan di wilayah pesisir, bukan sesuatu yang timbul secara tiba-tiba atau menjadi sebuah antitesis yang berlawanan dengan kegiatan perekonomian di laut. Pertanian di desa-desa pesisir bukanlah lawan dari aktivitas melaut. Jika dalam perjalanan waktu ternyata rona tani lebih tampak dominan daripada rona laut di wilayah pesisir, sesungguhnya hal itu memperlihatkan satu kenyataan yang sifatnya paradoks, yaitu paradoks desa pesisir yang memiliki dua wajah sekaligus, wajah laut dan wajah darat.

Nelayan Tani-Tani Nelayan

Jika jarak alamiah masyarakat terhadap laut bisa dikalahkan oleh jarak sosial (mungkin juga jarak kebudayaan), pertanyaan yang patut kita ajukan dalam konteks masyarakat Pesisir Ujung Kulon adalah, bagaimana hal itu bisa berlangsung? Kalau kita merujuk pada pemikiran Giddens, bahwa individu senantiasa mampu melakukan negosiasi dan redefinisi terhadap *structural constraint* yang melingkupi dirinya, bagaimana negosiasi itu berlangsung? Pilihan atau alternatif struktural

apa yang bisa dibangun oleh masyarakat sehingga mampu melonggarkan kunci-kunci struktural yang mengekang mereka. Secara konkret, apa manifestasi dari berlangsungnya negosiasi yang terus-menerus itu?

Hampir semua warga di Pesisir Ujung Kulon ketika ditanya perihal mata pencaharian, jawaban mereka kebanyakan adalah tani-nelayan atau nelayan-tani. Posisi mereka di dalam struktur produksi pertanian ataupun perikanan cukup beragam dan masih cenderung mengikuti pola relasi lama di mana pemilik modal besar menguasai aset yang juga besar, sedangkan mereka yang miskin memiliki alat produksi yang terbatas, baik tanah maupun alat tangkap ikan.

Bagi masyarakat di Pesisir Ujung Kulon, baik bertani maupun melaut, keduanya bukan hanya persoalan mencari nafkah, melainkan ada pemaknaan yang lebih spesifik dan cenderung kontradiktif di antara keduanya. Bertani bagi sebagian besar orang memiliki satu nilai tentang ketenteraman, sementara menjadi nelayan, bagi sebagian kalangan dinilai sebagai usaha yang terlalu berisiko meskipun keuntungannya bisa jauh lebih besar.

Pandangan seperti ini muncul dalam konteks sosial ekonomi yang cukup beragam. Kalangan bawah yang tidak memiliki sawah dan hanya menjadi buruh tani mengungkapkan bahwa melaut sebenarnya cukup menjanjikan. Namun, faktor ketidakpastiannya dinilai tinggi, karena hasil tangkapannya tidak menentu, bisa sangat besar, bisa juga sebaliknya, terlalu kecil bahkan minus. Apalagi pada musim barat, melaut tidak bisa dilakukan sama sekali karena ombak terlalu besar. Saat seperti ini adalah waktu yang sangat sulit bagi para nelayan karena mereka sama sekali tidak memiliki penghasilan. Alat produksi dalam penangkapan ikan di laut pun terus mengalami penurunan atau depresiasi karena digunakan terus-menerus. Tak jarang ketika ombak tengah ganas, bagan-bagan yang dimiliki penduduk pun rusak, bahkan tidak dapat lagi dipakai. Melaut sering dianggap sebagai mata pencaharian yang kurang menenteramkan meski untungnya dapat besar.

Di sisi lain, pengakuan informan yang terlibat dalam penelitian ini mengungkapkan bahwa

pertanian padi sawah dinilai lebih memiliki unsur kepastian karena jelas berapa biaya yang akan dikeluarkan dalam satu kali musim tanam, termasuk perkiraan berapa hasil yang akan diperoleh. Kendati di dalam usaha pertanian tidak dimungkinkan seseorang tiba-tiba mendapat untung yang besar seperti di perikanan tangkap. Investasi faktor produksi di pertanian, yakni tanah, juga diyakini akan terus-menerus bertambah nilainya meski keuntungannya tidak bisa melonjak secara drastis. Bertani bagi sebagian besar masyarakat mencerminkan rasa tenteram dan harmoni.

Kelebihan dan kekurangan masing-masing dua orientasi pemanfaatan sumber daya alam inilah yang sedikit banyak memengaruhi mengapa mayoritas penduduk di Pesisir Ujung Kulon merasa nyaman berada di dalam dua aktivitas tersebut. Pertanian padi sawah memberikan ketenteraman karena hal itu memberikan jaminan ada beras yang tersedia di rumah untuk beberapa waktu. Sementara penangkapan ikan di laut memberikan kemungkinan mereka bisa mendapatkan untung yang relatif besar.

Dua bayangan ideal yang mereka inginkan itu sesungguhnya berlaku universal. Tak terkecuali pada masyarakat modern atau maju yang berada di perkotaan. Mereka pun menginginkan adanya pendapatan yang besar dan jaminan kehidupan yang pasti, terutama untuk jangka panjang. Ketika setiap orientasi mata pencaharian itu secara langsung tidak dapat memenuhi dua bayangan ideal yang dimaksud, mengakomodasi keduanya adalah jalan keluar yang bisa diambil. Menjadi nelayan sekaligus petani dan menjadi petani sekaligus nelayan.

Bugis-Sunda: Berbagi Identitas

Pembicaraan mengenai laut dan melaut lekat sekali dengan keberadaan etnis Bugis yang mendiami wilayah ini sejak tahun '70-an. Bahkan sampai sekarang ada satu kampung di Desa Taman Jaya, yakni Kampung Cibania, yang lebih sering disebut orang sebagai Kampung Bugis karena sebagian besar masyarakat yang tinggal di kampung ini adalah mereka yang beretnis Bugis. Bentuk rumah tinggal mereka pun banyak yang masih mencirikan rumah panggung Bugis dengan tiang-tiang penyangga yang cukup tinggi.

Akan tetapi, dari sisi bahasa, mereka sudah mencampurnya dengan bahasa Sunda meskipun dengan logat Bugis yang masih kental.

Dalam konteks sekarang, telah banyak anggota masyarakat beretnis Sunda yang menjadi nelayan, bahkan sampai pada tingkat juragan meskipun tak bisa dipungkiri ada semacam memori kolektif yang pernah hidup bahwa orang Sunda hidup dari bertani. Kesan ini muncul dari pembicaraan dengan berbagai pihak, baik mereka yang beretnis Sunda maupun mereka yang beretnis Bugis. Di satu sisi, meskipun mereka yang beretnis Bugis mengakui kedekatannya dengan laut dan profesi nelayan, pada hari ini, banyak dari mereka yang meninggalkan profesi sebagai nelayan dan memilih untuk bertani. Di sini, profesi tani dan nelayan yang semula melekat erat dengan identitas kesukuan mereka perlahan mulai meluruh dan terjadi proses pertukaran tanpa menimbulkan terjadinya ketegangan atau konflik.

Secara sosiologis, proses sosial yang terus-menerus berlangsung mempertemukan batas-batas yang semula tegas menjadi kabur. Proses sosial yang terjadi di masyarakat Pesisir Ujung Kulon menjadi arena yang cukup dinamis bagi bertemunya berbagai macam kebudayaan, kendati belum tentu hal itu dapat mengubah struktur ataupun stratifikasi sosial yang selama ini berlaku. Proses sosial tersebut juga mempertukarkan pengetahuan serta pengalaman lintas identitas. Alhasil, kebudayaan menjadi arena berbagai pihak untuk berbagi identitas.

Identitas merupakan hal penting dalam konteks penyebarluasan pengetahuan dan praktik melaut. Nelayan Bugis yang datang ke Ujung Kulon memberikan kontribusi yang sangat besar bagi pengenalan pengetahuan tentang laut bagi orang Sunda yang mendiami wilayah ini lebih awal. Berbagai pihak dari etnis Sunda mengakui bahwa mereka baru memahami ada jenis ikan tertentu yang memiliki harga tinggi. Salah satunya adalah udang *jerbung* yang sebelumnya tidak dilihat sebagai komoditas yang menguntungkan bagi masyarakat, saat ini justru dijadikan primadona tangkapan, khususnya pada musim-musim tertentu. Pengetahuan-pengetahuan seperti ini bisa berkembang dan dimaknai sebagai dasar dari

sebuah tindakan sosial karena tersosialisasikan oleh para nelayan yang berasal dari etnis Bugis. Kendati demikian, dalam perjalanannya, hal itu semakin tergerus atau bisa dikatakan menjadi tidak relevan lagi.

Posisi identitas dalam praktik sosial melaut menemukan ketidakrelevanannya lagi ketika praktik melaut telah terinternalisasi dengan baik pada berbagai kalangan, tak terkecuali mereka yang berasal dari etnis Sunda. Pada satu titik, sebuah kelompok sosial mungkin dapat mendominasi pemaknaan kolektif mengenai praktik melaut, tetapi ketika pengetahuan dan praktik itu telah terinternalisasi di dalam diri individu-individu lain yang berada di luar kelompoknya, pengetahuan dan praktik itu dapat berkembang sendiri serta memiliki karakteristik yang berbeda dengan pengetahuan awalnya. Selebihnya, posisi sosial individu di dalam masyarakat masih lebih menentukan daripada identitasnya. Kemampuannya melakukan akumulasi kapital, kemampuannya membangun jaringan dan relasi ke luar kelompoknya, peningkatan kapasitas pengetahuannya menjadi elemen-elemen penting yang kemudian mengaburkan batas-batas pemaknaan yang bersumber dari identitas itu sendiri. Meskipun demikian, daya tarik identitas tetap tidak dapat dihilangkan karena hal itu juga sudah terlanjur tertanam sebagai satu pengetahuan kolektif di dalam masyarakat. Dengan kata lain, identitas sebagai sebuah konstruksi sosial menemukan kontekstualitasnya, baik ketika pengetahuan itu mulai diperkenalkan maupun ketika pengetahuan itu berkembang di dalam struktur kognitif individu. Pengetahuan tentang laut menjadi penting dalam sebuah proyek identitas kemaritiman.

Pengetahuan dan Identitas Kemaritiman

Masalah identitas memiliki arti dalam penyebaran praktik sosial melaut meskipun tidak dalam satu keadaan atau kondisi sosial beku atau statis. Posisi identitas bermakna penting tatkala pengetahuan mengenai melaut di suatu wilayah tergolong baru atau masih berusia muda. Ketika praktik sosial melaut telah dikenal secara luas oleh masyarakat, maka pengetahuan itu berjalan dan berkelindan melampaui sekat-sekat identitas yang sebelumnya menjadi basis dari kesadaran

mengenai melaut. Pada titik ini, betul apa yang dikemukakan oleh Giddens (1991) bahwa identitas adalah sebuah konstruksi sosial yang senantiasa berada pada situasi yang dinamis. Perubahan-perubahan mendasar dalam sistem pengetahuan di mana rasa kolektif dari identitas itu tertambat, tidak bisa dihindari akan memengaruhi skema-skema interpretasi masyarakat tentang laut. Kendati secara sosiologis pengetahuan melaut dalam perjalanannya mampu melampaui sekat-sekat identitas, penegasan Castells (1997) bahwa identitas menjadi sumber pemaknaan atas tindakan sosial seseorang juga tidak bisa dimungkiri. Penelitian ini mengonfirmasi pandangan dua sarjana itu.

Oleh karena itu, perdebatannya bukan lagi pada keberadaan atau ketiadaan peran identitas dalam sebuah praktik sosial melaut. Akan tetapi, lebih dalam lagi, seharusnya kita dapat melihat, seberapa jauh identitas dapat mendorong terdistribusinya pengetahuan dan keterampilan melaut. Ada baiknya kita lihat kembali argumentasi antropolog dari Universitas Bombay yang dikutip Cameron (1986). Ia menegaskan bagaimana penyebaran praktik sosial melaut hanya bisa dilakukan oleh mereka yang secara langsung hidup dan bergantung pada laut. Benarkah demikian?

Untuk menjawab pertanyaan pertama, dengan cara apa identitas dapat mendorong penyebaran praktik sosial melaut, kita patut melihat kembali inisiatif-inisiatif pada level individu ataupun kolektif yang muncul di kalangan masyarakat Pesisir Ujung Kulon, khususnya inisiatif yang terkait dengan keputusan orang-orang tersebut untuk menjadi nelayan.

Penelitian ini menemukan tiga hal penting ketika kita memperbincangkan posisi identitas dalam praktik sosial melaut. Persoalan *pertama*, adalah struktur produksi perikanan di wilayah ini yang diakui atau tidak, sangat erat kaitannya dengan kedatangan nelayan Bugis yang bermukim di Cibenua. Posisi mereka dalam tata niaga ikan laut menjadi begitu sentral jika tidak ingin kita katakan dominan. Di Kampung Bugis, berpusat segala macam praktik sosial yang berhubungan dengan laut, seperti menangkap ikan, membuat bagan, membuat dan memperbaiki kapal, tradisi

pesta laut, mengawetkan ikan dan lain sebagainya seperangkat praktik sosial yang berhubungan dengan laut dan jarang terdapat di kampung lain. Kalaupun ada, tidaklah selengkap di wilayah ini.

Kedua, tersosialisasikannya dengan baik posisi sentral orang Bugis dalam penyebarluasan pengetahuan dan praktik melaut. Bagi sebagian besar masyarakat yang beretnis non-Bugis, baik yang berprofesi sebagai nelayan, maupun petani, soal laut adalah soal orang Bugis. Tak ada seorang pun warga di tempat ini yang tidak mengakui totalitas orang Bugis untuk hidup dari laut. Kenyataan ini telah menjadi semacam pengetahuan yang mengendap di alam bawah sadar masyarakat Pesisir Ujung Kulon. Meskipun pada kenyataannya, pada hari ini, banyak juga orang Sunda yang sukses menjadi nelayan ataupun pengumpul ikan, tetapi mereka sendiri menyadari tidak dapat menempati posisi totalitas yang ditempati oleh orang Bugis. Konsentrasi pengetahuan yang seolah melekat pada nelayan-nelayan yang berasal dari etnis Bugis mendorong sebagian orang untuk bekerja sebagai anak buah kapal ataupun pekerja bagan pada pemilik kapal ataupun pemilik bagan orang Bugis. Dengan cara demikian, selain mendapatkan upah atas pekerjaannya, mereka juga memperoleh pengetahuan mengenai melaut. Akumulasi pengetahuan ini pada gilirannya mendorong para pekerja untuk memberanikan diri menjadi nelayan sendiri. Posisi pengetahuan dalam konteks ini menjadi sangat krusial karena pada dasarnya, untuk memulai aktivitas melaut atau menjadi nelayan, pengetahuan tentang laut memegang peranan penting.

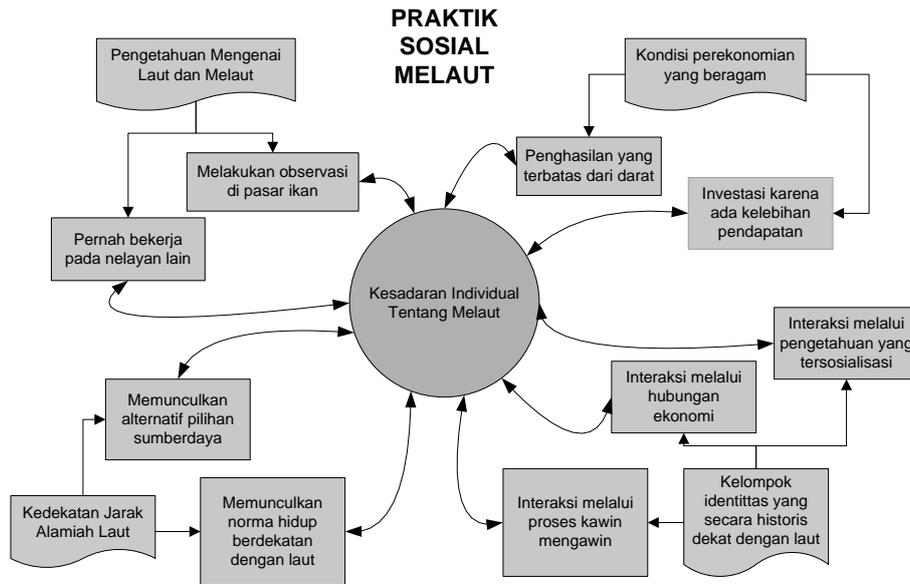
Cara yang *ketiga* dan hal ini kerap atau umum berlangsung dalam satu sistem masyarakat yang terbuka adalah melalui proses perkawinan. Kondisi sosial masyarakat perdesaan yang cenderung sudah terbuka memungkinkan terjadinya proses perkawinan di antara berbagai kelompok identitas, termasuk dalam hal ini adalah suku Sunda dengan suku Bugis di kawasan Pesisir Ujung Kulon. Tak jarang proses perkawinan antara orang dari etnis Bugis dan etnis Sunda memunculkan inisiatif, khususnya dari mereka yang etnis Sunda untuk mulai merambah bisnis perikanan atau pekerjaan yang berhubungan dengan usaha di laut. Dalam beberapa kasus,

kegiatan perkawinan antarkelompok suku bangsa membuka kesempatan kepada masing-masing pihak untuk melebarkan sayap bisnis atau mencoba peruntungan baru.

Dari ketiga hal yang berhasil diidentifikasi itu, kiranya kita dapat merespons argumentasi ahli antropologi yang sempat dikutip oleh Cameron (1986) dalam artikelnya yang berjudul “*Ahoy, Marine Sociology*”. Kelompok identitas jelas memainkan andil yang cukup besar ketika praktik sosial melaut masih berada pada taraf awal, yaitu pada saat praktik melaut yang agak profesional masih belum massif dilakukan oleh masyarakat umum. Sebaliknya, dengan cara yang sedemikian pula, praktik sosial melaut dapat berjalan melampaui sekat-sekat identitas yang ada sampai pada satu keadaan di mana peranan identitas tidak lagi sekuat seperti di masa-masa sebelumnya. Di sini, argumentasi Cameron (1986) mesti memasukkan kata “konteks” agar identitas memiliki kemungkinan untuk dapat eksis. Konteks memberikan makna berbeda bagi identitas. Konteks awal memberikan tekanan pada kekuatan kelompok identitas dalam menyebarluaskan praktik sosial melaut. Sebaliknya, konteks kekinian menunjukkan bahwa identitas secara dominan tak lagi dapat memengaruhi praktik sosial melaut

Dimensi Sosiologis Praktik Sosial Melaut

Dalam kasus Pesisir Ujung Kulon, praktik sosial melaut adalah sebuah proses yang melibatkan secara efektif skema-skema pengetahuan mengenai laut dan melaut; kondisi perekonomian warga yang beragam; kedekatan jarak alamiah laut dengan masyarakat; serta kelompok-kelompok identitas yang secara historis memiliki kedekatan sosial dan kultural dengan laut. Faktor-faktor tersebut menjadi semacam *structural constraint* yang memengaruhi kesadaran individu tentang laut dan melaut. Dalam satu proses interaksi yang dinamis, kesadaran yang terbentuk memiliki kemampuan reflektif dalam mendefinisikan proses sosial yang melingkupi diri. Proses interaksi ini melahirkan praktik sosial melaut yang secara kualitatif berbeda antara satu kelompok dengan kelompok lainnya. Bagan di bawah ini dapat menggambarkan secara ringkas proses sosial yang dimaksud.



Gambar 2. Dimensi Sosiologis Praktik Sosial Melaut

Pengetahuan mengenai laut dan melaut diperoleh masyarakat melalui interaksi sosial antara mereka yang kurang paham tentang persoalan laut dan melaut dan mereka yang sebelumnya sudah mengerti tentang persoalan itu. Proses sosial dapat berupa kerja pada kelompok nelayan yang sudah mapan atau melakukan pengamatan di pasar dan tempat pelelangan ikan. Sementara itu, kondisi perekonomian yang beragam di masyarakat, terutama pada mata pencaharian yang dilakukan di darat, bagi sebagian kalangan dinilai tidak mencukupi. Hal ini mendorong orang untuk terjun ke laut mencari ikan meskipun bagi mereka yang lebih kaya, terjun ke laut dapat dilihat sebagai satu cara untuk menginvestasikan kelebihan modal yang mereka miliki. Pada titik ini, kedekatan jarak alamiah dengan laut pada akhirnya memunculkan satu situasi alternatif sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat yang konsekuensi lanjutannya adalah munculnya norma-norma serta obligasi sosial yang bersumber dari pemaknaan sehari-hari mereka tentang laut. Praktik sosial melaut pada dasarnya berdiri di atas sebuah pengetahuan mendasar tentang interaksi manusia dengan laut. Atas alasan itu maka kelompok sosial yang lebih dulu mampu mengakses laut akan mendapatkan posisi sosial yang lebih daripada kelompok yang lain. Dalam konteks ini, kelompok sosial

yang dimaksud adalah kelompok identitas orang Bugis. Namun, dalam perjalanannya, akibat satu proses sosial yang dinamis dan terus-menerus, pengetahuan itu dapat menular dan berkembang melintasi sekat-sekat identitas yang sebelumnya ada. Hal ini berjalan melalui proses kawin-mawin ataupun hubungan ekonomi sehari-hari.

PENUTUP

Degradasi perniagaan maritim Banten tak pelak dilatarbelakangi oleh masuknya kekuasaan Belanda di wilayah ini yang tidak hanya bertujuan untuk melakukan upaya perdagangan, tetapi juga berhasrat menjalankan praktik monopoli perdagangan di pelabuhan. Proses ini berjalan beriringan dengan degradasi kebudayaan maritim masyarakat nusantara lainnya. Pada masa inilah, orientasi masyarakat nusantara, tak terkecuali Banten, terhadap laut menjadi menurun, sampai terdegradasi. Mereka lebih memilih mengembangkan daerah pertanian baru dan melupakan bahwa mereka pernah memiliki keterkaitan yang cukup kuat dengan laut. Dengan kata lain, dapat kita katakan bahwa perubahan orientasi kultural masyarakat dari laut ke darat yang direpresentasikan oleh berubahnya orientasi perniagaan dari maritim ke darat sejalan dengan melemahnya kekuatan ekonomi masyarakat lokal akibat kolonialisme.

Degradasi kebudayaan maritim itu tak berhenti sampai kolonialisme pergi dan Indonesia menjadi satu negara bangsa baru. Degradasi kebudayaan maritim kekinian direpresentasikan oleh sistem pembangunan nasional sampai lokal yang lebih berorientasi pada darat daripada laut, satu perspektif sistem pembangunan yang ahistoris. Kehadiran mode transportasi modern di darat, seperti mobil, motor, dan truk menjadi semacam penanda bahwa modernisasi itu adanya di darat. Dalam perjalanan waktu, hal ini telah meminggirkan mode transportasi laut, termasuk industri yang menjadi penyokong keberlangsungan mode transportasi laut. Dari sisi teknologi dan pengetahuan, dapat dikatakan bahwa tidak ada perkembangan yang berarti pada industri pembuatan kapal di wilayah ini. Hal ini berbeda jauh dengan sistem pendukung mode transportasi darat yang meskipun tidak terdapat industri pembuatannya, semua kebutuhan terkait layanan perbaikan, suku cadang, dan sistem finansial dalam proses jual beli relatif lebih maju.

Dalam kenyataannya, praktik sosial melaut membutuhkan landasan pengetahuan mengenai laut dan melaut. Hal ini menyebabkan posisi kelompok identitas yang lebih paham mengenai laut, menjadi sangat krusial. Kendati demikian, hal ini berlaku hanya pada saat-saat awal ketika pengetahuan mengenai melaut masih sangat terbatas bagi masyarakat secara umum. Dalam perjalanan waktu, ada mekanisme sosial yang memungkinkan pengetahuan itu berjalan melintasi sekat-sekat identitas yang sebelumnya sudah terbentuk. Mekanisme sosial inilah yang membuat dominasi pengetahuan mengenai laut oleh satu kelompok identitas menjadi tidak relevan lagi. Mekanisme sosial ini pada prosesnya membentuk konteks dari posisi kelompok identitas dalam penyebarluasan praktik sosial melaut.

Pascakolonialisme, orientasi daratan menjadi sangat dominan sehingga menggerus kebudayaan maritim di masyarakat. Kenyataan ini terus berlangsung bahkan sampai hari ini. Representasi dari ketertinggalan kebudayaan maritim dari kebudayaan darat adalah posisi dari berbagai penanda modernisasi yang tidak terlalu menyentuh aspek-aspek kebudayaan masyarakat yang berkaitan dengan laut. Penanda modernisasi yang ditunjukkan oleh perkembangan yang amat

pesat dari infrastruktur dan mode transportasi darat dalam kenyataannya tidak terjadi di laut. Hal inilah yang menjadi salah satu musabab keberlanjutan peluruhan kebudayaan maritim selain dari proses historis yang cukup panjang.

Salah satu hal yang menyebabkan kebudayaan maritim itu terdegradasi adalah kemampuan melaut masyarakat yang terus menurun. Oleh sebab itu, pengetahuan menjadi sangat penting. Untuk memulihkan pengembangan pengetahuan mengenai laut, dibutuhkan intervensi kebijakan pendidikan yang memuat karakteristik sumber daya lokal, baik alam maupun kebudayaannya. Cara ini dianggap dapat menjadi jalan bagi pemulihan pengetahuan mengenai laut bagi generasi muda. Konteks perkembangan pengetahuan mengenai melaut itu harus diperkaya dengan pemahaman-pemahaman pelestarian lingkungan, modernisasi ekologis, sistem pengolahan hasil laut dan yang lainnya. Sekolah sebagai institusi penghasil pengetahuan harus ditempatkan sebagai media bagi peserta didiknya untuk dapat memahami lingkungan alamiah yang ada di sekitar mereka tanpa harus melepaskan diri dari kemajuan yang juga telah berlangsung di luar tempat mereka hidup. Dengan demikian, ada satu proses integrasi antara perkembangan sosial yang terjadi di tingkat masyarakat dan sistem pendidikan yang diselenggarakan oleh negara.

Dari sisi pembangunan, membuat infrastruktur yang memadai, terkait akses masyarakat dengan laut, menjadi penting untuk dilakukan. Infrastruktur darat berupa jalan bukan tidak penting. Namun, ketika konsentrasi pembangunan infrastruktur hanya menyentuh akses transportasi di darat, sementara di laut sendiri tidak dilakukan, hal itu menyebabkan jarak sosial dan kultural antara masyarakat dan laut menjadi terus-menerus tergerus walaupun jarak alamiahnya sangat dekat. Meskipun demikian, pembangunan infrastruktur laut harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Jangan sampai justru membangun sesuatu yang tidak dibutuhkan atau malah tidak tepat sasaran. Sebagai saran yang sifatnya teknis, selain sarana dan prasarana produksi perikanan, ada baiknya pemerintah mendorong upaya pembangunan dermaga-dermaga kecil di sepanjang wilayah pesisir yang banyak didiami oleh nelayan. Peningkatan teknologi motor kapal nelayan juga

bisa dilakukan agar ada pilihan transportasi selain mobil dan truk untuk menuju ke tempat lain.

Perlu dipikirkan juga bagaimana caranya membangun industri kapal fiber ukuran kecil yang biasa digunakan oleh para nelayan dalam jumlah yang besar. Produksi ini dapat dilakukan oleh pihak pemerintah bersama swasta dan hasilnya dapat dijual di wilayah-wilayah pesisir sehingga para nelayan menemukan alternatif kapal yang lebih murah, baik untuk mencari ikan maupun sebagai sarana transportasi. Sistem penjualan kapal bukan tidak mungkin mengadopsi sistem penjualan kendaraan bermotor dengan mekanisme kredit. Termasuk dalam hal ini adalah membangun layanan purna jual bagi nelayan yang telah membeli kapal seperti fasilitas pemeliharaan dan perbaikan kapal yang memudahkan para nelayan. Kebutuhan kapal fiber sangat diperlukan mengingat keterbatasan bahan baku kayu di masa depan. Upaya mengembangkan industri jasa maritim ini harus diletakkan dalam kerangka mengembangkan kapasitas lokal yang telah ada. Misalnya dengan melibatkan pihak-pihak yang selama ini telah setia mengembangkan pengetahuan terkait pembuatan dan perbaikan kapal. Mereka harus menjadi bagian dari perkembangan industri itu agar modernisasi tidak lantas mengusur dan memarginalkan mereka.

Bagi kelompok-kelompok identitas yang selama ini menjadi simbol sosial dari praktik melaut, ada baiknya tetap diperhatikan meskipun jangan sampai memunculkan kecemburuan sosial kepada kelompok lain. Meskipun mereka adalah kelompok yang dapat diandalkan dalam konteks penyebarluasan praktik sosial melaut dan kebudayaan maritim jangan sampai memunculkan kesan bahwa pemerintah hanya memperhatikan kelompok mereka saja. Pemerintah daerah perlu menyusun skala prioritas pembangunan yang diketahui oleh seluruh kelompok. Dari perspektif ekonomi masyarakat, praktik sosial melaut dapat diperuntukkan, baik bagi mereka yang merasa pendapatannya terbatas karena hanya mengandalkan pertanian di sawah maupun kebun, maupun bagi mereka yang memiliki kelebihan pendapatan untuk kemudian menginvestasikan sebagian modalnya ke laut. Kesempatan seperti ini harus dibuka seluas-luasnya dengan tetap

memperhatikan dimensi keadilan sehingga kesejahteraan tidak hanya menjadi milik mereka yang memiliki modal besar, tetapi juga mereka yang semata-mata menginginkan adanya peningkatan pendapatan karena kondisi ekonominya yang kurang. Intinya pembangunan maritim dalam konteks ini harus tetap dilaksanakan dengan mengedepankan dimensi keadilan sosial bagi seluruh masyarakat pesisir agar dapat menjadi jalan bagi penyelesaian masalah kemiskinan.

PUSTAKA ACUAN

Buku

- Blusse, Leonard an Jaap de Moor. 1983. *Nederlanders Overzee. De eerste vijftig jaar 1600–1650*. Franeker: Uitgeverij T. Wever B.V.
- Bourdieu, Pierre. 1984. *Distinction : A Social Critique of th Judgment of Taste*. Richard Nice (translate). Cambridge: Harvard University Press
- Calhoun, C. 1995. *Critical Social Theory: Culture, History, and the Challenge of Difference*. USA: Wiley-Blackwell, Cambridge, MA.
- Castells, Manuel. 1997. *The Power of Identity: The Information Age: Economy, Society and Culture Volume II*, 2nd ed. UK: Blackwell Publishing.
- Cribb, Robert. Michele, Ford. 2009. *Indonesia as An Archipelago: Managing Island, Managing The Seas*, dalam: *Indonesia Beyond the Water's Edge*, Robert Cribb & Michele Ford (ed). ISEAS.
- Dorleans, Bernard. 2006. *Orang Indonesia dan Orang Prancis: Dari Abad XVI sampai dengan Abad XX*. Jakarta: KPG.
- Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society: Outline of The Theory of Structuration*. Ocford: Polity Press.
- . 1991. *Modernity and Self Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Guillot, Claude. 2008. *Banten, Sejarah dan Peradaban Abad X–XVII*. KPG-Forum Jakarta Paris-Pusat Penelitian dan Pengembangan Arkeologi Nasional. Jakarta.
- Hamid, Abd Rahman. 2013. *Sejarah Maritim Indonesia*. Yogyakarta: Ombak.
- Lapian. Adrian B. 2008. *Pelayaran dan Perniagaan Nusantara Abad ke-16 dan 17*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- . 2009. *Orang Laut, Bajak Laut, Raja Laut: Sejarah Kawasan Laut Sulawesi Abad XIX*. Jakarta: Komunitas Bambu.

- Lombard, Denys A. 2005. *Nusa Jawa: Silang Budaya III–Warisan Kerajaan Konsentris*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Malna, Afrizal. 2004. *Lubang dari Separuh Langit*. AKYPress. Akademi Kebudayaan Yogyakarta.
- Ritzer, George. Douglas, J. Goodman. 2003. *Teori Sosiologi Modern, Edisi ke-6*. Jakarta: Prenada Media.
- Reid, Anthony. 2011. *Asia Tenggara Dalam Kurun Niaga 1450–1680: Jaringan Perdagangan Global Jilid 2*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Untoro, Heriyanti O. 2006. *Kebesaran dan Tragedi Kota Banten*. Jakarta: Yayasan Kota Kita.
- Wolters, O.W. 2011. *Kemaharajaan Maritim Sriwijaya di Perniagaan Dunia, Abad III–Abad IV*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- Worsley, P. S., Supomo. M. Fletcher. T.H. Hunter. 2014. *Kakawin Sumanasantaka: Mati Karena Bunga Sumanasa*, Karya Mpu Monaguna. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Jurnal

- Bartlomiejski, Robert. 2011. *Fisheries Local Action Groups: A New Theme for Researching Maritime Communities, Annuals of Marine Sociology (2011), Vol. XX*, Polish Academy of Science-The Gdansk Branch Commission of Marine Sociology.
- Cameron, Clark. 1986. *Marine Sociology : The Sociology of Marine Agriculture*. The American Behavioral Scientist (pre 1986), Mar 1961

- Dirhamsyah. 2007. *Analysis of Institutional Arrangements Relevant to Coral Reef Management in Indonesia*. Research Centre for Oceanography, Indonesian Institute of Sciences, May–June 2007.
- Ebbin, Syma A. 2004. *The Anatomy of Conflict and The Politics of Identity in Two Cooperative Salmon Management Regime*. Policy Sciences; Mar 2004; 37.
- Evans, Hans Dieter dan Sezali, Darit. 2011. *Malaysian Maritime Potential and The Straits of Malacca*. Annual of Marine Sociology, issue: XX/2011. Polish Academy of Sciences-The Gdansk Branch Commission of Marine Sociology.

Koran Cetak

- Dahana, Radhar P. 2011. Intoleran Pada Intoleransi. *Kompas Cetak*, 12 Februari 2011.
- . 2011. Manusia Indonesia Maritim. *Kompas Cetak*, 7 Desember 2011.
- . 2012. Budaya Demokrasi Kita. *Kompas Cetak*, 9 April 2012.
- . 2013. Jalesveva Jayamahe. *Kompas Cetak*, 7 Mei 2013.

Makalah

- Kepala Staf TNI Angkatan Laut. 2014. *Strategi TNI AL dalam Pengamanan Pulau Terluar di Pulau Dana*, Makalah Resmi KASAL dalam Seminar Nasional: Ekspedisi Batas Negara Uni Konservasi Fauna, IPB, Bogor.

INTEGRASI OTONOMI DAERAH DENGAN KEARIFAN LOKAL SEBAGAI USULAN UPAYA PENCEGAHAN KONFLIK BAGI PEMERINTAHAN BARU INDONESIA PASCA-SBY

Studi Kasus: Harmonisasi Kehidupan Masyarakat di Kota Mataram

Jerry Indrawan

Universitas Bung Karno, Jakarta

E-mail: jerry_indrawan18@yahoo.co.id

Diterima: 5-5-2014

Direvisi: 22-7-2014

Disetujui: 24-7-2014

ABSTRACT

Local wisdom has enormous potential in efforts to harmonize social life in almost all regions throughout Indonesia. Local wisdom is an inherent part in Indonesian local culture, where the national culture is a form of local culture spread in the entire archipelago. Strengthening the elements of local wisdom, under the supervision from the local government, surely will be very useful in efforts to prevent conflict and strengthen the spirit of national unity. Local government efforts related to local wisdom in Mataram City are trying to implement local wisdom into various community programs. The programs are intended to create harmony and synchronize between local government vision and mission with other community components. Implementation of local wisdom can create a condition, in which relation between members of a community could be developed in a positive manner. Such condition becomes a good parameter for the establishment of harmony. The elements of local wisdom can be a base for local government to understand local dynamics, so that local public participation is also increasing. If the economy is running well, conflicts will not occur. The purpose of this study is intended as a study to observe local wisdom that will be useful for harmonization of public life in the perspective of conflict resolution. This study is important because harmonization could trigger peace in a society. The research design is descriptive, using qualitative method. The data collection is conducted in three ways, through interviews, field research, and literature study.

Keywords: *Local autonomy, local wisdom, integration, and harmonization*

ABSTRAK

Kearifan lokal memiliki potensi yang sangat besar dalam upaya-upaya harmonisasi kehidupan masyarakat di hampir seluruh daerah di Indonesia. Kearifan lokal adalah bagian inheren dalam budaya lokal di Indonesia, di mana budaya nasional kita adalah personifikasi dari budaya-budaya lokal di seluruh Indonesia. Dengan memperkuat elemen-elemen kearifan lokal di dalam kehidupan masyarakat lokal atau daerah, di bawah supervisi pemerintah daerah, tentunya akan sangat berguna dalam upaya-upaya pencegahan konflik dan penguatan semangat persatuan dan kesatuan bangsa. Pemerintah daerah di Kota Mataram telah berusaha mengakomodasi kearifan lokal ke dalam berbagai macam program di masyarakat. Program-program ini ditujukan untuk menciptakan keharmonisan dan menyamakan visi dan misi pemerintah daerah dengan komponen-komponen masyarakat lainnya. Implementasi dari kearifan lokal dapat menciptakan suatu kondisi di mana relasi antaranggota masyarakat menjadi positif. Karena itu, kondisi demikian menjadi parameter bagi terwujudnya harmonisasi. Unsur-unsur kearifan lokal dapat menjadi landasan bagi pemerintah daerah untuk memahami dinamika lokal sehingga partisipasi publik daerah pun semakin besar. Jika ekonomi berjalan baik dan rakyat sejahtera, otomatis konflik pun tidak terjadi. Studi ini dimaksudkan untuk melihat kearifan lokal yang berguna bagi harmonisasi kehidupan masyarakat dalam perspektif pencegahan konflik. Studi ini penting karena harmonisasi dapat memicu terjadinya perdamaian dalam sebuah masyarakat. Studi ini bersifat deskriptif dengan menggunakan metode kualitatif. Metode pengumpulan data dilakukan dengan tiga cara, yaitu wawancara, observasi lapangan, dan studi kepustakaan.

Kata kunci: *Otonomi daerah, kearifan lokal, integrasi, dan harmonisasi*

PENDAHULUAN

Pada tanggal 1 sampai 5 April tahun 2013, penulis berkesempatan melakukan penelitian tentang kearifan lokal dan harmonisasi kehidupan masyarakat di Kota Mataram, Nusa Tenggara Barat. Penelitian ini dilaksanakan dalam rangka Kuliah Kerja Dalam Negeri (KKDN), yang diikuti oleh seluruh mahasiswa Program Studi *Peace and Conflict Resolution*, Universitas Pertahanan Indonesia pada tanggal 1 April sampai 5 April 2013. Salah satu kota yang memiliki keberagaman dalam kehidupan masyarakatnya adalah Mataram. Di kota ini terdapat beberapa kelompok masyarakat yang berbeda budaya, suku, dan agama yang hidup saling berdampingan. Keberagaman masyarakat ini merupakan realitas kehidupan di Kota Mataram yang harus dihormati, dijaga dan dipelihara demi keutuhan kehidupan bermasyarakat dan berbangsa.

Penelitian yang dilakukan di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB), khususnya di Mataram ini, berusaha menggali potensi setempat terkait kearifan lokal yang ada di masyarakat demi mencapai keharmonisan. Keharmonisan kehidupan masyarakat di Mataram sangat penting untuk dijaga, mengingat kota ini didiami oleh masyarakat yang terdiri atas beragam suku, agama, dan budaya. Selain itu, sebagai ibu kota provinsi, Kota Mataram juga mendapatkan imbas dari daerah lain di NTB yang juga menuntut diperhatikan oleh pemerintah provinsi dan mendapat cakupan berita, baik dalam hal konflik, protes, demonstrasi, maupun paparan kejadian yang ada di daerah.

Tulisan ini akan melihat bagaimana integrasi antara otonomi daerah dan kearifan lokal agar masyarakat daerah mengalami proses pemberdayaan secara holistik dan merata di seluruh wilayah nusantara. Contoh upaya-upaya pemberdayaan, dalam konteks integrasi otonomi daerah dengan kearifan lokal, didapatkan dari penelitian yang penulis lakukan di Kota Mataram tentang kearifan lokal untuk harmonisasi kehidupan masyarakat. Studi ini bersifat deskriptif dengan menggunakan metode kualitatif. Metode pengumpulan data dilakukan dengan tiga cara, yaitu wawancara, observasi lapangan (*field research*), dan studi kepustakaan.

KERANGKA TEORI

Teori yang penulis gunakan adalah teori damai dan teori kearifan lokal. Teori klasik mengenai perdamaian yang diprakarsai Galtung menjelaskan tentang konsep “damai positif dan damai negatif”. Saat ini, kondisi damai yang ada masih didominasi oleh damai yang negatif. Galtung menjelaskan bahwa damai adalah kondisi tanpa kekerasan yang bukan hanya bersifat personal atau langsung, tetapi juga bersifat struktural atau tidak langsung. Galtung juga menekankan bahwa kondisi damai adalah kondisi tanpa kekerasan dan ketidakadilan sosial di dalam masyarakat (Castro & Galace 2010: 19).

Oleh sebab itu, dalam kondisi damai positif, menurut Galtung, haruslah terdapat hubungan yang baik dan adil dalam semua segi kehidupan, baik sosial, ekonomi, politik, maupun ekologi. Dengan demikian, kekerasan struktural seperti kemiskinan dan kelaparan, kekerasan sosio-kultural seperti rasisme, seksisme, dan intoleransi beragama, ataupun kekerasan ekologi, seperti perusakan alam, polusi, dan konsumsi yang berlebihan menjadi sirna. Kondisi damai positif inilah yang harus diusahakan setelah tercapainya damai negatif, yaitu tidak adanya kekerasan langsung atau fisik, baik makro maupun mikro, seperti peperangan, penyiksaan serta kekerasan terhadap anak-anak dan perempuan (Castro & Galace 2010:21). Akan tetapi, sekalipun tidak ada kekerasan langsung, eksistensi dari kekerasan struktural yang ada (damai negatif) dapat juga mengakibatkan konflik muncul kembali (*relapse*) dan perdamaian menjadi terganggu (Webel & Galtung 2007: 6).

Manusia hidup berkelompok sebagai suatu kesatuan dan membentuk identitas unik yang membedakan dengan kelompok lain. Meskipun demikian, interaksi yang terjadi dalam hidup bersama dengan kelompok lain dan benturan sebagai akibat dari perbedaan-perbedaan yang dimiliki antara satu kelompok dan kelompok lainnya tentunya sangat sering terjadi. Benturan ini terjadi karena kebudayaan berlaku mengikuti kekuasaan yang ada (Avruch 1998: 310).

Sementara itu, Huntington lebih menekankan pada nilai-nilai yang dianut masyarakat tertentu selain pelbagai permasalahan seputar ras, etnis,

identitas budaya serta pengelompokan sosial lainnya (Avruch 1998: 305). Benturan atau konflik memang sering dianggap sebagai sesuatu yang negatif, merugikan dan mengganggu kestabilan walaupun di sisi lain dipercaya memiliki daya positif sebagai sebuah proses menuju perubahan ke arah yang lebih baik sehingga konflik harus diakui keberadaannya, diolah, dikelola, dan diubah menjadi kekuatan yang berguna bagi masyarakat.

Agar harmonisasi kehidupan daerah dapat tercipta dan tetap terjaga, masyarakat memang harus bersikap dan berperilaku arif. Hal ini melibatkan penggunaan akal budi sehingga dari perlakuan-perlakuan tersebut dapat tergambar hasil dari aktivitas budi kita. Akumulasi dari hasil aktivitas budi dalam menyikapi dan memperlakukan lingkungan itulah yang disebut pengetahuan lokal atau kearifan lokal. Kearifan lokal ini menggambarkan cara bersikap manusia, termasuk dalam pengelolaan konflik antar sesamanya. Oleh sebab itu, cara masyarakat berlaku untuk mempertahankan perdamaian yang ada di lingkungannya terkait erat dengan pengaruhnya terhadap negara karena dengan merajut kekohesifan lokal, nasionalisme yang merupakan landasan dasar bela negara dapat terwujud.

Bicara tentang kearifan lokal, Amirrachman (2007: 11) menyebutkan bahwa kearifan lokal mengacu pada berbagai kekayaan budaya yang bertumbuh kembang di dalam sebuah masyarakat serta dikenal, dipercayai dan diakui sebagai elemen-elemen penting yang mampu mempertebal kohesi sosial di antara warga masyarakat (Amirrachman 2007: 11). Kearifan lokal dapat dipahami sebagai usaha manusia dengan menggunakan akal budi (kognisi) untuk bertindak dan bersikap terhadap sesuatu, objek, atau peristiwa yang terjadi dalam ruang tertentu, dan dipahami sebagai kemampuan seseorang dalam menggunakan akal pikirannya dalam bertindak atau bersikap sebagai hasil penilaian terhadap sesuatu, objek, atau peristiwa yang terjadi sehingga sering kali diartikan sebagai kearifan atau kebijaksanaan (Ridwan 2007: 2).

Lebih lanjut, Ridwan (2007: 3) menyebutkan bahwa terminologi “lokal” pun secara spesifik merujuk pada ruang interaksi terbatas dengan

sistem nilai yang terbatas pula. Ruang interaksi yang sudah didesain sedemikian rupa dan di dalamnya melibatkan suatu pola hubungan antara manusia dengan manusia atau manusia dengan lingkungan fisiknya ini disebut *setting*. *Setting* sebagai ruang interaksi membuat seseorang dapat menyusun hubungan berhadapan-hadapan di dalam lingkungannya sehingga akan memproduksi nilai-nilai yang menjadi landasan dalam hubungan sosial serta acuan bagi tingkah laku masyarakat dalam lingkungan tersebut (Ridwan 2007: 3).

Kearifan lokal merupakan pengetahuan eksplisit yang muncul dari periode panjang evolusi masyarakat beserta lingkungannya dalam suatu sistem lokal yang dialami bersama-sama. Proses evolusi yang begitu panjang dan melekat dalam masyarakat ini kemudian menjadikan kearifan lokal sebagai sumber energi potensial dari sistem pengetahuan kolektif masyarakat untuk dapat hidup bersama secara dinamis dan damai. Dalam hal ini, kearifan lokal tidak sekadar acuan tingkah-laku seseorang, namun mampu mendinamisasi kehidupan masyarakat yang penuh keadaban (Ridwan 2007: 2–3).

Secara substansial, kearifan lokal adalah nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat, diyakini kebenarannya dan menjadi acuan dalam bertingkah-laku sehari-hari masyarakat setempat. Oleh sebab itu, Amirudin mengungkapkan bahwa kearifan lokal pun berisi unsur kecerdasan kreativitas dan pengetahuan lokal para elite serta masyarakat yang diayominya sehingga dapat digunakan sebagai landasan pembangunan peradaban masyarakatnya (Ridwan 2007: 3).

Selain itu, kearifan lokal secara praktik merupakan upaya masyarakat untuk melestarikan sumber daya agar dapat terus digunakan untuk menghidupi mereka dan menjaga keseimbangan lingkungan. Hanya saja, proses pembangunan yang bersifat *top-down* telah mengecilkan peran dan fungsi nilai-nilai lokal melalui penerapan berbagai peraturan yang bersumber dari pusat dan lebih mendahulukan kepentingan nasional tanpa memperhatikan kepentingan rakyat di tingkat bawah yang sebenarnya merupakan *stakeholder* utama dari kebijakan yang ada.

Ekses jangka panjang yang sangat terasa dari marginalisasi peran dan fungsi kearifan lokal

dalam proses pembangunan adalah menurunnya daya kreativitas masyarakat dan jiwa kewirausahaan karena masyarakat telah terbiasa pada pola “petunjuk dari atas” atau *top-down*. Implikasi mendasar dari situasi seperti ini adalah terciptanya mentalitas subordinat sehingga menjadi kendala budaya terhadap implementasi berbagai program pemberdayaan masyarakat. Kondisi ini menyebabkan masyarakat sendiri tidak lagi terbiasa dengan program-program *bottom-up* yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat itu sendiri.

KEARIFAN LOKAL KOTA MATARAM

Kota Mataram adalah representasi Provinsi NTB dalam hal keragaman etnis yang ada, dengan adanya tiga etnis besar di sana, yaitu Sasak, Samawa, dan Mbojo (Aryadi, wawancara 1 April 2013). Keberagaman kelompok etnis dengan adat istiadat serta agama yang berbeda memang tidak menafikan munculnya konflik. Namun, berbagai gesekan yang ada memang perlu dikelola dengan baik agar terjadi kekohesifan dalam kehidupan bermasyarakat. Lebih lanjut, apabila benturan yang timbul antara etnis-etnis mayoritas ini dapat teratasi dengan baik, benturan antara mayoritas dan minoritas diharapkan juga dapat ditekan dengan baik.

Sejauh ini, sejumlah gesekan yang ada memang bersifat lokal dan berskala kecil, namun intensitas konflik yang terjadi dapat berimbas pada pembangunan yang sedang dilaksanakan. Sebagai contoh, adanya gesekan antarmasyarakat yang diakibatkan budaya *nyongkolan* dan *merari*. Keduanya adalah tradisi yang biasa dilakukan masyarakat Mataram terkait masalah-masalah pernikahan dan pemilihan pasangan (jodoh). Dalam tradisi-tradisi ini, gesekan antarmasyarakat umumnya timbul karena perbedaan pendapat ataupun kepentingan (Puziati, wawancara 2 April 2013).

Pendekatan yang diambil dalam mengatasi konflik pun belum menyentuh akar permasalahan sebenarnya sehingga resolusi konflik yang ada masih dianggap belum memberikan perubahan positif bagi masyarakat. Hal ini karena proses resolusinya masih bersifat umum dan tidak terlalu

menyentuh akar permasalahan. Konsep pendekatan budaya yang berkearifan lokal pun belum terlalu dipraktikkan dengan maksimal. Karena itu, dengan melakukan pendekatan budaya berbasis kearifan lokal yang ada, diharapkan penanganan konflik dapat menjadi lebih holistik dan lebih mengenal ke akar permasalahan sebenarnya demi mencapai keharmonisan dan kondisi damai di dalam masyarakat. Sebagai contoh, kearifan lokal pada masyarakat Sasak dapat dilihat dalam *sesenggak* atau petuah Sasak, antara lain *Solah mum gaweq, solah eam daet, dan bayoq mum gaweq bayoq eam daet* (baik yang dikerjakan maka akan mendapat kebaikan dan buruk yang dikerjakan maka akan mendapatkan keburukan) (Puziati, wawancara 2 April 2013).

Masyarakat diajak memahami bahwa seluruh alam raya diciptakan untuk digunakan oleh manusia dalam melanjutkan evolusinya hingga mencapai tujuan penciptaan. Oleh karena kehidupan makhluk-makhluk Tuhan saling terkait maka bila terjadi gangguan yang luar biasa terhadap salah satunya, makhluk yang berada dalam lingkungan hidup akan ikut terganggu pula. Di sisi lain, ada pula ungkapan *adeq te tao jauq aiq* (supaya kita dapat membawa air) yang mengandung makna bahwa dalam suatu perselisihan yang memanas, seseorang diharapkan mampu menjadi pendingin suasana.

Selain itu, dalam kehidupan sosial masyarakat terdapat beberapa adat istiadat yang dimiliki oleh masyarakat Sasak. Beberapa di antaranya, yaitu *saling jot/perasak* (saling memberi atau mengantarkan makanan); *pesilaq* (saling undang untuk suatu hajatan keluarga); *saling pelangarin* (saling layat jika ada kerabat/sahabat yang meninggal); *saling ayoin* (saling mengunjungi); *saling ajinan* (saling menghormati atau saling menghargai terhadap perbedaan, menghargai adanya kelebihan dan kekurangan yang dimiliki oleh seseorang atau kelompok tertentu); *saling jangoq* (silaturahmi saling menjenguk jika ada di antara sahabat sedang mendapat atau mengalami musibah); *saling bait* (saling ambil-ambilan dalam adat perkawinan); *wales/bales* (saling balas silaturahmi, kunjungan atau (kebaikan) yang pernah terjadi karena kedekatan-persahabatan); *saling tembung/sapak* (saling tegur sapa jika bertemu atau bertatap muka dengan tidak mem-

bedakan suku atau agama); *saling saduq* (saling memercayai dalam pergaulan dan persahabatan, terutama membangun persaudaraan Sasak sejati di antara sesama sanak saudara Sasak dan antarorang Sasak dengan non-Sasak); dan *saling ilingan/peringet* (saling mengingatkan satu sama lain antarsesama kerabat atau sahabat dengan tulus hati demi kebaikan dalam menjamin persaudaraan/silaturahmi). Sikap-sikap ini apabila ditransformasikan secara utuh akan menimbulkan kerukunan dan keharmonisan dalam kehidupan bermasyarakat suku Sasak (*Laporan Penelitian KKDN 2013: 57–59*).

Sikap-sikap yang membentuk harmonisasi di dalam adat istiadat masyarakat Sasak tersebut relevan dengan keberadaan konsep *Menyama Braya* (menjalin tali persaudaraan) yang dianut masyarakat Bali, yang menyatakan bahwa di dalam segala segi kehidupan, pada hakikatnya adalah cara mempertahankan hidup berdampingan demi membentuk harmoni. Keberadaan *banjar* serta *awig-awig* sebagai entitas sosial pun pada dasarnya adalah perwujudan nilai spiritual yang berfungsi untuk menata perilaku anggota masyarakatnya. Etnis Bali menurut sejarahnya memang tidak bisa dipisahkan dari Lombok, bahkan hingga saat ini keterkaitan pulau Lombok dan Bali memang tidak bisa dimungkiri. Keberadaan etnis Bali di Lombok pun mendapatkan identitas tersendiri, yaitu keberadaan “seribu dewa di pulau seribu masjid” berkenaan dengan perbedaan agama yang dianut oleh masyarakat Sasak dan masyarakat Bali (Yudana, Sujana, dan Ardhana, wawancara 4 April 2013).

Sementara itu, bagi masyarakat Samawa (*Tau Samawa*) terdapat konsep diri yang selalu mengutamakan rasa *saleng* (saling) dan *ilaq* (harga diri), yang menurut Zulkarnain selalu mengutamakan hidup selaras, serasi, harmonis, dan berkeselamatan dalam hubungannya dengan orang lain. Contohnya dalam hal-hal sebagai berikut: *saleng sakiki* (saling membantu, yaitu secara bersama-sama mengatasi dan memecahkan setiap persoalan yang dihadapi); *saleng pedi* (saling mengasihani, yaitu sikap empati terhadap penderitaan orang lain); *saleng satingi* (saling menghormati, lebih-lebih kepada tamu, siapapun dia); *saleng satotang* (saling mengingatkan satu sama lain); *saleng sadu* (saling percaya yang didasari

oleh rasa malu apabila berbuat curang); *saleng sayang* (yang muncul dari kebiasaan sehari-hari dari rasa saling memercayai); *saleng tulung* (wujud kebiasaan kegotongroyongan dalam masyarakat); *saleng beme* (saling membina diri antara satu dan yang lain); *saleng jango* (saling mengunjungi yang tidak hanya pada saat sakit dan adanya musibah, tetapi setiap saat sebagai wujud rasa saling menyayangi); *saleng santuret* (suasana demokratis dalam dimensi kekeluargaan dan persaudaraan) (Zulkarnain 2010: 20–21).

Bagi etnis Mbojo, sampai saat ini kearifan lokal yang masih berkembang dan diyakini, antara lain “*maja labo dahu*” yang artinya malu dan takut. Makna yang terkandung adalah sebagai manusia harus memiliki perasaan malu dan takut dalam melakukan hal-hal yang bertentangan dengan norma-norma agama dan hukum. Ada juga sumpah “*ngaha dana*”, artinya bagi yang bohong akan mati lebih dahulu dan jasadnya tidak diterima oleh tanah dan Allah Swt. Sumpah pemutus ini tidak hanya mengenai mereka yang bersumpah, tetapi berakibat pada keturunan-keturunan selanjutnya. Sumpah ini dilakukan ketika ada persoalan tanah sengketa.

Dou Mbojo sebutan bagi etnis Mbojo yang berarti orang Mbojo (Bima dan Dompu) memiliki hubungan kekerabatan yang begitu kuat dan mengikat sesama etnis. Budaya merantau yang dimiliki oleh etnis Mbojo dengan memegang *patu* (peribahasa) *maja labo dahu*, mampu menjadi pelekat antara etnis Mbojo di mana pun berada. *Ederu nahu sura dou labo dana* merupakan ungkapan yang menggambarkan identitas dan bentuk kepribadian pemimpin terhadap masyarakat dan daerahnya. Gaya kepemimpinan pada etnis Mbojo digambarkan dalam *Patu* (ungkapan peribahasa Bima) yang berbentuk nasihat massa bagi elite, yaitu sebagai berikut: *ai na Kani Ilmu mbia Oo* (jangan pakai ilmu belah bambu), *ma ese di hanta* (yang di atas diangkat), dan *ma awa di tonda* (yang di bawah diinjak-injak) (Saleh, wawancara 1 April 2013).

Kelekatan hubungan antarmasyarakat yang diikat oleh kesatuan sistem adat, budaya, dan bahasa (bahasa Mbojo) serta hubungan yang begitu dekat dengan elite menjadi faktor yang memperkuat politik identitas pada etnis Mbojo (Bima dan Dompu). Hal ini akan bermakna posi-

tif dalam upaya pelestarian kekayaan khazanah kearifan lokal, namun juga akan bermakna negatif jika konsolidasi massa politik dilakukan dengan sentimen politik identitas.

Melihat beragamnya kearifan lokal suku Sasak, Samawa, dan Mbojo, kearifan lokal terbukti masih sangat terkait dengan nilai-nilai tradisional, dan umumnya masih dipraktikkan di dalam keluarga. Di NTB, bahkan di Kota Mataram sendiri, keberadaan kelompok etnis yang terkotak-kotak sangatlah mungkin menjadi lahan subur warisan stigma konflik sebagai akibat dari keeratan emosional antarkeluarga sehingga menimbulkan sikap pembelaan yang berlebihan. Hal semacam itulah yang perlu dikelola agar benturan yang ada tidak meluas menjadi konflik sosial yang berdampak luas pada masyarakat.

Oleh karena itu, mutlak perlu adanya suatu edukasi yang bisa dilaksanakan secara informal kepada para orang tua untuk tidak mewariskan budaya stigma konflik pada anak-anaknya. Kearifan lokal yang ada dan sudah tertanam harus dioptimalisasikan sedemikian rupa untuk mencegah munculnya konflik. Di samping itu, peran pemuka adat juga mutlak diperlukan untuk menanamkan kembali nilai-nilai kearifan lokal yang santun, toleran, dan saling membantu antarmasyarakat. Hal semacam ini perlu pula mendapatkan dukungan dari pihak pemerintah dalam program dan kebijakan yang ada, seperti Program Keresasian Sosial yang mengupayakan terjadinya saling pemahaman antarkelompok etnis yang ada di NTB sehingga mampu menjadi landasan kehidupan sosial, termasuk mencegah konflik antarwarga yang sering terjadi.

Menghidupkan kembali nilai kearifan lokal diperlukan agar sikap saling menghormati yang ada di dalam masyarakat dapat terbangun kembali, seperti yang telah berlangsung pada masyarakat Ketare dengan keberadaan makam “Raja Batu Dende” yang sangat dihormati karena dianggap sebagai sumber kehidupan masyarakat setempat. Di komplek makam tersebut terdapat dua batu nisan, yang satu sering didatangi oleh umat Muslim, dan satunya lagi didatangi oleh umat Hindu. Artinya, nilai solidaritas, perkawanan, dan saling menerima di masyarakat Ketare sudah ada sejak zaman dahulu.

Selain keberadaan tempat semacam di atas, kearifan lokal yang berpotensi mempererat persaudaraan warga sekitar adalah nilai “*Likat Nyalah*” yang maknanya malu jika diketahui ada konflik atau melakukan tindakan destruktif terhadap kelompok lain. Walaupun demikian, nilai yang baik ini sudah mulai tergerus sehingga peran tokoh agama dan tokoh masyarakat dalam memberdayakan kembali nilai semacam ini perlu dioptimalkan untuk mencegah terjadinya gesekan.

UPAYA HARMONISASI KOTA MATARAM OLEH PEMERINTAH DAERAH

Di Kota Mataram, suku Sasak adalah masyarakat yang paling besar jumlahnya dan agama yang paling banyak dianut adalah Islam. Secara umum, hubungan antara anggota masyarakat berjalan dengan baik, demikian pula hubungan antara masyarakat dengan pihak Pemerintah Kota Mataram. Selalu terjalin komunikasi dan kerja sama antara pemerintah dan masyarakat seperti adanya pembinaan terhadap pecalang, pengamanan dalam kegiatan-kegiatan adat, dan berbagai kerja sama lain yang melibatkan kedua belah pihak. *Pecalang* adalah perangkat keamanan yang hadir di setiap desa adat yang secara tradisi diwarisi turun-temurun dalam budaya Bali (Pandebaik 2011). *Pecalang* bertugas untuk mengamankan dan menertibkan desa adat, baik dalam keseharian maupun dalam hubungannya dengan penyelenggaraan upacara adat atau keagamaan. Hal ini juga terjadi dengan kelompok-kelompok tertentu yang mewakili kelompok-kelompok masyarakat yang ada.

Bahkan dalam beberapa hal, pemerintah senantiasa mengajak dan mengikutsertakan masyarakat secara aktif dalam berbagai kegiatan pelaksanaan pemerintahan dan menyelesaikan permasalahan yang dihadapi Kota Mataram termasuk dalam menyelesaikan konflik yang terjadi di tengah masyarakat (*Laporan Penelitian KKDN 2013: 51*). Hal ini sejalan dengan salah satu strategi dasar untuk menjaga pelaksanaan otonomi daerah berjalan, yaitu adanya kontrol publik sebagai bentuk nyata dari partisipasi masyarakat. Otonomisasi merupakan bagian dari demokratisasi yang berbasis pada pemberdayaan masyarakat daerah.

Hal ini menuntut prasyarat yang berat, terutama menyangkut perubahan pola pikir masyarakat agar tidak lagi hanya sebagai penonton, tetapi harus siap menjadi peran utama dalam proses pembangunan nasional (Basuni 2001: 8).

Pemerintah daerah di Kota Mataram telah berusaha mengkomodasi kearifan lokal ke dalam berbagai macam program di masyarakat. Program-program ini ditujukan untuk menciptakan keharmonisan dan menyamakan visi dan misi pemerintah daerah dengan komponen-komponen masyarakat lainnya (*Laporan Penelitian KKDN* 2013: 81). Kuatnya pemerintahan di daerah juga juga ditunjukkan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Aspirasi dan partisipasi politik rakyat di daerah terartikulasi dengan efektif serta benar-benar menjadi paradigma dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik secara proporsional. Terjadi pencerahan demokrasi rakyat, rakyat percaya, senang dan puas serta mendukung penyelenggaraan pemerintahnya. Hal ini terjadi atas dasar kredibilitas dan kinerja pemerintahan yang bersih. Rakyat merasa bahwa pemerintahan adalah miliknya, merasa terlibat di dalamnya, dan juga merasa bahwa pemerintah mengayominya (Nihin 1999: 21).

Dalam mendorong adanya interaksi antara masyarakat dan pemerintah, forum Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida) merupakan forum daerah yang cukup signifikan. Forum ini penting dalam membangun hubungan antara masyarakat dan pemerintah daerah. Walaupun demikian, masih terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan terkait upaya membangun hubungan antara masyarakat dan Pemerintah Kota Mataram. Salah satu di antaranya adalah keseriusan dalam membentuk, menjaga, dan memelihara interaksi antara kelompok-kelompok masyarakat dan pemerintah.

Terkait dengan keberadaan kearifan lokal yang ada, terungkap bahwa pada dasarnya kelompok-kelompok yang ada mengetahui tentang keberadaan kearifan lokal yang hidup dan berlaku di tengah masyarakat. Sejumlah tokoh agama, adat dan masyarakat dapat mengungkapkan dan menjelaskan beberapa bentuk kearifan lokal yang ada dan memberikan pandangan dan sikap mereka terhadap keberadaan kearifan lokal tersebut. Karena itu, keberadaan kearifan lokal sendiri bagi

aparatur keamanan sangat penting dalam menjaga Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Kamtibmas) yang diimplementasikan dalam keterlibatan para pengamanan swakarsa yang ada. Beberapa organisasi pengamanan swakarsa yang ada di Mataram, seperti Pecalang, Lang-Lang, Banyu Mandala, Persatuan Pemuda Taman Mandala, Nyiurlembang, dan lain-lain, memiliki peran yang cukup penting. Organisasi pam swakarsa ini merupakan bagian dari kearifan lokal suatu agama. Sebagai contoh, pecalang adalah organisasi bentukan agama Hindu, sedangkan Taman Mandala adalah bentukan masyarakat adat Sasak. Keberadaan organisasi seperti ini sedikit banyak membantu usaha-usaha pertahanan dan keamanan negara meskipun dalam skala kecil (Wisnujati, wawancara 3 April 2013).

UUD 1945 Pasal 30 menyatakan bahwa usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh TNI dan Polri sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai kekuatan pendukung. Oleh karena itu, tugas dan kewajiban warga negara, termasuk pemerintah daerah adalah untuk mendukung alat negara, baik dalam mempertahankan, melindungi dan memelihara keutuhan, serta kedaulatan negara. Keterbatasan pranata hankam dalam menjalankan fungsi pengembangan sistem pertahanan keamanan rakyat semesta, mengingat kondisi geopolitik Indonesia yang kompleks, tentu harus mendorong adanya prakarsa dan inovasi, baik dari rakyat maupun pemerintah, dan pemerintah daerah untuk menggalang sumber daya guna meningkatkan efektivitas fungsi-fungsi hankam (Noor 2012: 49–50).

Selain itu, dalam rangka menumbuhkan kondisi harmonis di Lombok, pemerintah daerah telah berupaya melalui berbagai langkah positif yang dilaksanakan secara paralel. Langkah pertama yang diambil Pemerintah Daerah Kota Mataram adalah mengupayakan forum komunikasi antarumat beragama (FKUB) yang berada di bawah koordinasi kantor Kesatuan Bangsa Politik Dalam Negeri (Kesbangpoldagri). Mengupayakan deteksi dini terhadap gejala konflik menjadi prioritas Kesbangpoldagri selain sosialisasi turun ke desa-desa dalam rangka safari kunjungan kerja (Wisnujati, wawancara 3 April 2013).

Forum ini adalah bentukan walikota, dan menurut penulis memiliki signifikansi yang penting karena berperan aktif menciptakan stabilitas keamanan dan ketertiban masyarakat. Kondisi ini membuat terwujudnya suasana yang aman dan damai, khususnya kerukunan hidup dan toleransi beragama. Karena konflik bernuansa agama cukup banyak terjadi di Indonesia, peran FKUB menjadi sangat strategis karena merupakan sarana yang baik untuk mendeteksi dini konflik sekaligus medium penyelesaiannya. Pemerintah pusat ke depannya harus mengedepankan forum ini sebagai salah satu usulan kebijakan penyelesaian konflik berskala nasional. Kelemahannya harus diakui, memang belum terlalu merepresentasikan pandangan masyarakat bawah karena yang terlibat dalam forum ini biasanya hanya tokoh atau pimpinannya saja.

Di sisi lain, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar) menjalankan program Sapta Pesona Wisata yang sedang digalakkan pemerintah, sedangkan Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (Dikpora) menggalakkan pendidikan karakter, pendidikan agama, lengkap dengan panduannya, serta pendidikan seni dan budaya. Semua program di atas tentunya dilaksanakan dengan memperhatikan saran dan informasi serta bekerja sama dengan Komunitas Intelijen Daerah (Kominda) (Wisnujati, wawancara 3 April 2013).

Beberapa kebijakan khusus terkait usaha meningkatkan kondisi keharmonisan di Lombok yang sedang dilaksanakan oleh beberapa instansi merupakan upaya yang sangat signifikan. Kantor Dinas Pariwisata sedang mengupayakan pengajuan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) ke DPRD untuk bisa menjadi Perda tentang pemberdayaan masyarakat untuk acara-acara pariwisata. Selain itu, Kantor Dinas Pariwisata juga melaksanakan penguatan budaya dengan menyiarkan kembali *gendang beleq* di tengah masyarakat yang mencerminkan kerukunan dan kerja sama antarwarga. Pemda Mataram juga memberikan keleluasaan kepada para kelompok adat untuk membentuk suatu forum yang digunakan sebagai wadah masing-masing masyarakat adat. Sementara itu, Kantor Dikpora mengadakan kegiatan budaya yang melibatkan partisipasi pemuda-pemuda daerah (Wisnujati, wawancara 3 April 2013).

Untuk keberhasilan berbagai upaya tersebut, perlu adanya visi dan misi yang dapat memberikan dorongan spirit untuk percepatan serta pencapaian kehidupan masyarakat Lombok yang harmonis. Visi dan misi yang dilakukan Kesbangpoldagri terkait dengan motto Kota Mataram, yaitu “Membangun Mataram yang Religius dan Berbudaya”. Sementara Kadisbudpar menyatakan bahwa sekarang sedang dibangun sekolah-sekolah kejuruan untuk menyiapkan SDM yang baik, pemberian kursus-kursus, sertifikasi untuk pemandu wisata dan lain-lain. Hasil kegiatan ini mungkin baru akan terasa dalam 10–15 tahun ke depan. Sementara itu, kantor Dikpora akan mengikuti kebijakan nasional dengan mengutamakan pendidikan karakter yang merupakan kurikulum mutlak dari pemerintah pusat, pembinaan karang taruna yang mulai direvitalisasikan sejak satu tahun yang lalu serta pembentukan Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat (FKDM) untuk kewaspadaan masyarakat (Wisnujati, wawancara 3 April 2013).

Beberapa program untuk mencapai visi dan misi tersebut adalah dengan membangun komunikasi antara tokoh-tokoh agama, adat, dan pemuda melalui Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI). Dinas Sosial Kependudukan dan Catatan Sipil (Dinsosdukcapil) membuat program keserasian sosial dan program pemberdayaan kearifan lokal untuk kerukunan warga. Kantor Disbudpar melaksanakan program pendidikan karakter, pendidikan dengan muatan lokal, serta pendidikan keterampilan. Kantor Dikpora memfokuskan program pendidikan karakter, kegiatan imtaq, karang taruna, pembinaan pemuda serta pramuka. Kantor Kesbangpoldagri membuat program dengan membentuk Satgas Kewaspadaan Dini dibantu dengan kelompok Pamswakarsa seperti Lang-lang dan Bintang Mataram (Wisnujati, wawancara 3 April 2013).

Pemerintahan Kota Mataram juga membuat kebijakan dan program-program yang mendukung penguatan NKRI dalam perspektif kearifan lokal. Salah satunya adalah program keserasian sosial dari Dinas Sosial, Kependudukan dan Catatan Sipil serta program-program lainnya yang bertemakan kearifan lokal yang melibatkan seluruh etnis, agama, ataupun kelompok yang ada di Mataram sehingga mereka saling berinteraksi

untuk menimbulkan kerukunan antarmasyarakat. Di bidang pendidikan, pewujudan pendidikan karakter dan budaya adalah dengan memasukkan muatan lokal unsur-unsur kearifan lokal dan semangat bela negara ke dalam kurikulum. Hal ini karena lingkungan masyarakat heterogen sendiri masih awam terhadap kearifan lokal. Tujuannya adalah untuk bisa mengenal daerahnya sendiri dan bermanfaat untuk generasi penerus selanjutnya. Kearifan lokal yang dimasukkan dalam kurikulum muatan lokal adalah berupa kesenian asli lombok (*Laporan Penelitian KKDN 2013: 43*).

Penulis menilai bahwa kearifan lokal sangatlah terkait dengan harmonisasi di dalam masyarakat. Implementasi dari kearifan lokal dapat menciptakan suatu kondisi di mana relasi antaranggota masyarakat menjadi positif. Karena itu, kondisi demikian menjadi parameter bagi terwujudnya harmonisasi. Oleh sebab itu, sejumlah usaha untuk terus membuatnya *sustainable* dilakukan oleh masyarakat-masyarakat adat yang ada. Namun, masih belum ada upaya maksimal yang dilakukan untuk mengonsolidasikan nilai-nilai kearifan lokal dari berbagai etnis yang ada agar dapat menjadi pegangan hidup pada masyarakat Kota Mataram yang heterogen.

UPAYA HARMONISASI KOTA MATARAM OLEH APARAT KEAMANAN

Adanya konflik yang beberapa kali terjadi di Lombok saat ini merupakan indikator adanya kekurangharmonisan kehidupan masyarakat. Hal ini merupakan permasalahan tersendiri yang harus diantisipasi melalui upaya-upaya penumbuhan kondisi harmonis di masyarakat yang dilakukan oleh aparat keamanan. Upaya-upaya tersebut berupa program, seperti pemberian pembinaan kewilayahan oleh aparat Kepolisian kepada masyarakat, mengadakan forum komunikasi sosial yang dilaksanakan secara rutin, berkelanjutan, dan beragenda terstruktur oleh aparat teritorial TNI, serta ceramah-ceramah kepada kelompok-kelompok kecil masyarakat yang diadakan Bintara Pembina Desa (Babinsa) TNI (*Laporan Penelitian KKDN 2013: 45*).

Selain itu, pendekatan kepada tokoh masyarakat, utamanya untuk menyampaikan pesan

pemerintah untuk damai, bertoleransi dalam hidup berdampingan dalam masyarakat, dan supaya memberikan ceramah-ceramah yang menenteramkan hati dan menyejukkan suasana oleh TNI dan aparat Kepolisian juga sudah dilakukan. Bersama juga beberapa program lain, seperti pemberdayaan personel intelijen secara optimal untuk mendeteksi situasi yang berlaku dalam masyarakat, penambahan sarana dan prasarana sebagai hasil koordinasi dengan pemerintah daerah dalam rangka menjangkau pelaksanaan tugas-tugas yang diberikan, pemenuhan jumlah personel yang dibutuhkan untuk kegiatan operasional aparat keamanan di lapangan, pembuatan prosedur tetap untuk pelibatan satuan TNI dalam penanganan konflik, peningkatan kualitas pelayanan masyarakat oleh personel Polri, peningkatan kualitas koordinasi antaraparat keamanan (*Laporan Penelitian KKDN 2013: 46*).

Program-program terkait kearifan lokal juga sudah dilakukan, seperti pembuatan *awig-awig* oleh Polri bersama Majelis Adat Sasak tentang tradisi kearifan lokal yang benar agar penyimpangan tradisi yang cenderung menyebabkan konflik dapat dihindarkan; penyuluhan kepada siswa sekolah oleh Polri melalui upacara bendera di sekolah; pendeteksian dini yang dilakukan Polda dengan menggeledah dan mengamankan musik *kecimol* (dangdut keliling) yang dianggap dapat meresahkan masyarakat, terutama dalam acara adat *nyongkolan*; intervensi yang dilakukan Badan Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Babinkamtibmas) Polda supaya *nyongkolan* tidak menggunakan *kecimol* yang mengganggu ketertiban; sosialisasi aturan main *peresean* yang benar dan disetujui bersama sebagai *awig-awig* dengan melaksanakan *Kapolda Cup* yang diselenggarakan Kepolisian/Polres/Polsek; pengamanan bersama oleh aparat Polri dan kelompok-kelompok Pam swakarsa, pemerintah membentuk FKUB dan FKPD yang mengadakan pertemuan secara rutin setiap bulan; dan melakukan pembinaan Pramuka untuk menjaga rasa nasionalisme dan kerukunan warga negara (*Laporan Penelitian KKDN 2013: 46-47*).

Menurut penulis, heterogenitas masyarakat di sana cukup memberikan peluang yang positif terkait kehidupan yang harmonis di Kota Mataram. Akan tetapi, masalah muncul ketika aparat

pemerintahan (dalam hal ini gubernur dan wali-kota/bupati, beserta jajarannya) tidak merespons dengan baik upaya-upaya pencegahan konflik. Heterogenitas seharusnya menjadi penguat kehidupan berbangsa dan bernegara, seperti semboyan Bhineka Tunggal Ika. Namun, di Mataram sepertinya keberagaman yang ada tidak dikelola dengan baik oleh aparat pemerintahan.

Kurangnya perhatian ini bukan berarti akan menimbulkan potensi konflik dini, tetapi di masa yang akan datang apabila kondisi seperti ini tidak diperhatikan, dikhawatirkan akan muncul letupan-letupan kecil yang berujung pada konflik masif. Hal ini mengingatkan kecenderungan masyarakat yang heterogen untuk berkumpul dengan sesamanya lebih besar daripada keinginan untuk berbaur walaupun mereka berada dalam lingkup kesatuan Kota Mataram secara umum.

Begitu pula dengan tanggapan masyarakat terhadap upaya aparat pemerintah dalam menyosialisasikan visi dan misi mereka. Umumnya, masyarakat tidak terlalu memperhatikan, bahkan banyak yang tidak peduli dengan hal tersebut. Selama ekonomi rakyat masih berjalan stabil, tanpa ada kenaikan harga yang signifikan atau langkanya kebutuhan pokok, masyarakat Mataram sepertinya masih akan berada dalam satu lingkup kehidupan yang damai antara satu dan yang lainnya. Heterogenitas tidak akan terlalu terganggu dengan ketiadaan aparat pemerintah dalam memberi perhatian kepada masyarakat di luar urusan ekonomi sehari-hari.

Berdasarkan observasi penulis di lapangan, konflik yang terjadi ketika ada kebiasaan-kebiasaan adat, seperti *merari*, *perang topat*, *nyongkolan*, bukanlah konflik yang terjadi dalam skala besar. Hampir tidak ditemukan kebencian yang mendalam antarsuku atau agama di Mataram, selain selisih paham antara pemuda yang sifatnya insidental, dan tidak terstruktur. Ketidadaan pemisahan antarsuku/agama di masyarakat terlihat dengan sering adanya kawin campur yang terjadi. Konflik yang ditimbulkan pun minim, itu pun lebih karena perbedaan-perbedaan kecil yang sifatnya temporal dan bisa diresolusi dengan segera tanpa mengakibatkan perselisihan mendalam dan panjang.

Begitu pula pengamatan penulis terhadap reaksi aparat TNI di Korem 162/Wira Bhakti dan Polda NTB terkait tindakan pencegahan konflik. Menurut pemahaman penulis, sekalipun perhatian aparat pemerintahan masih kurang, tetapi pihak Kepolisian Daerah (Polda) dan aparat keamanan lain, seperti unsur Korem sampai Babinsa, siap sedia melakukan tindakan-tindakan pencegahan konflik. Aparat keamanan di Mataram cukup memainkan fungsinya. Walaupun masih ada tumpang tindih di beberapa sektor, secara garis besar, upaya-upaya pencegahan ataupun resolusi konflik yang ada bisa dikatakan baik.

Atas dasar itu, dapat dikatakan bahwa peluang untuk menjalin kekeluargaan antarsuku/agama di Mataram terbuka lebar, terutama bila melihat faktor sejarah. Sudah cukup lama orang Hindu, Islam, suku Sasak, Samawa, dan Mbojo hidup berdampingan satu sama lain di Mataram. Kita tidak bisa mengesampingkan fakta ini hanya karena beberapa tahun terakhir sering terjadi kejadian-kejadian kecil yang berujung pada konflik antarsuku atau agama. Meskipun demikian, potensi konflik yang lebih besar bisa saja terjadi terkait kesenjangan ekonomi, perbedaan perlakuan, penyelewengan adat/tradisi lokal, dan sebab lain.

UPAYA PENCEGAHAN KONFLIK

Semangat otonomi daerah yang telah dilaksanakan sejak Januari 2001 adalah pengalihan kewenangan pusat kepada daerah untuk mengelola kegiatannya secara otonom. Pengalihan kekuasaan ini diharapkan dapat mendorong proses kebijakan publik menjadi lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel serta membuat pemerintah daerah menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan dan dinamika lokal (Dwiyanto 2002: 7–8). Hal yang sama tentunya berlaku juga bagi pemerintah pusat, apalagi pascapemilu presiden 2014. Ancaman utama pemerintahan baru tentunya adalah stabilitas. Untuk itu, pencegahan konflik adalah isu strategis yang harus dijadikan perhatian. Apalagi, konflik yang terjadi di Indonesia umumnya bermula dari skala lokal.

Unsur-unsur kearifan lokal dapat menjadi landasan bagi pemerintah daerah untuk memahami dinamika lokal sehingga partisipasi publik

daerah pun semakin besar. Hal ini karena umumnya masyarakat daerah masih memegang teguh adat dan budaya lokal. Jika pemerintah daerah mengerti kearifan lokal yang ada di wilayahnya, dengan sendirinya partisipasi masyarakat akan meningkat. Masyarakat akan merasa diperhatikan dan dimengerti oleh pemimpinnya. Di sini, semangat otonomi daerah berperan ketika masyarakat daerah benar-benar berpartisipasi dalam penentuan kebijakan publik di daerahnya sendiri. Semakin terlibatnya publik dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan, berarti semakin berkurangnya potensi konflik yang ditimbulkan. Dari beberapa temuan di lapangan, pemerintah Kota Mataram sudah mulai melakukan upaya-upaya seperti ini.

Kondisi ini juga bisa menjadi antitesis dari kegagalan sistem sentralisasi yang selama ini yang malah menimbulkan ancaman disintegrasi yang kuat seiring melemahnya kemampuan pusat untuk menjalankan kekuasaan secara efektif atas daerah. Misalnya, Timor Timur yang akhirnya lepas, lalu Aceh dan Papua, yang semuanya diperlakukan tidak adil oleh pemerintah pusat (Basuni 2001: 3). Realita seperti ini dikhawatirkan akan mengancam disintegrasi bangsa. Untuk itulah pentingnya peran pemerintah daerah untuk menjaga stabilitas, terutama pasca terpilihnya presiden baru. Pemerintah daerah harus mampu meredam konflik yang ada di daerahnya dengan cara mengerti dan memahami masyarakatnya. Pintu masuknya adalah budaya, yang salah satu bagiannya adalah kearifan lokal.

Itulah pentingnya teori damai dari Galtung yang menyatakan bahwa kondisi tanpa kekerasan bukan hanya bersifat personal atau langsung, melainkan juga bersifat struktural atau tidak langsung. Galtung juga menekankan bahwa kondisi damai adalah kondisi tanpa kekerasan dan ketidakadilan sosial di dalam masyarakat. Jika kondisi ini dapat terwujud, niscaya konflik tidak akan terjadi.

Ketika masyarakat daerah memiliki partisipasi yang tinggi, kegiatan ekonomi juga terkena dampaknya. Untuk itu, pemerintah daerah harus melakukan pengelolaan pembangunan daerah berbasis pemberdayaan ekonomi, yang antara lain meliputi pengembangan kemitraan ekonomi

dan pemberdayaan ekonomi rakyat (Noor 2012: 18–19). San Afri Awangi, Guru Besar Universitas Gadjah Mada, menjelaskan mengenai substansi ekonomi kerakyatan yang mensyaratkan adanya partisipasi seluruh anggota masyarakat dalam proses pembentukan produksi nasional. Selain itu, kegiatan pembentukan dan pembagian hasil produksi nasional harus di bawah pimpinan dan pengawasan masyarakat (Noor 2012: 35–36). Karena itu, pelaksanaan otonomi daerah sangat koheren dengan semangat ekonomi kerakyatan, yang membuat masyarakat daerah mandiri, bahkan mampu berswasembada.

Arbi Sanit pun mengatakan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan prasyarat utama dalam mengimplementasikan desentralisasi dan otonomi daerah di mana pembangunan mulai tahap perencanaan hingga pengawasan melibatkan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat mendorong proses demokratisasi berjalan lancar dengan prinsip dasar partisipasi, kontrol, transparansi, dan akuntabilitas. Pemberdayaan masyarakat dalam deskripsi yang dimaksud merupakan upaya untuk mentransformasikan segenap potensi pertumbuhan masyarakat menjadi kekuatan nyata masyarakat, untuk melindungi dan memperjuangkan nilai-nilai dan kepentingan di dalam arena segenap aspek kehidupan (Sanit 1998: 32). Selain itu, juga tentunya sebagai upaya pencegahan konflik yang sangat esensial bagi pemerintahan baru Indonesia pasca-SBY.

Sebagai basis dari kehidupan masyarakat maka penguatan ekonomi rakyat, di samping pematangan budaya dan pemantapan agama, adalah langkah mendasar untuk memberdayakan masyarakat. Pengembangan ekonomi dan nilai itu berguna bagi kemandirian serta penguatan posisi tawar masyarakat untuk berhadapan dengan kekuatan negara (Sanit 1998: 32–33).

Dengan tidak adanya konflik dalam skala besar di Mataram, daerah ini berpotensi untuk mampu mencapai kemandirian ekonomi sehingga masyarakat akan berdaya dengan sendirinya. Cukup banyaknya masyarakat di Mataram yang masih menjalankan kearifan lokalnya, proses integrasi otonomi daerah akan berjalan semakin baik karena kegiatan ekonomi praktis tidak terganggu. Daerah-daerah seperti Papua dan Aceh,

praktis mengalami perlambatan pertumbuhan ekonomi, sekalipun kearifan lokal daerahnya cukup terpelihara. Akan tetapi, intensitas konflik yang terjadi secara tidak langsung menghambat integrasi antara otonomi daerah dan kearifan lokal di sana.

Karena itulah, integrasi antara otonomi daerah dan kearifan lokal sangat berkorelasi dengan pemberdayaan masyarakat, terlebih di bidang ekonomi. Jika ekonomi berjalan baik, rakyat pun sejahtera, otomatis konflik pun tidak terjadi. Akan tetapi, apabila hal itu diabaikan dapat menimbulkan ketidakadilan dan ketidakharmonisan dalam pembangunan. Bahkan, kasus seperti Aceh dan Papua yang menuntut kemerdekaan bisa saja terjadi lagi karena mereka merasa diabaikan oleh pemerintah pusat. Hal ini sangat penting dan strategis bagi calon Presiden Indonesia nantinya untuk menjaga harmonisasi kehidupan masyarakatnya.

Walaupun seluruh daerah di Indonesia sudah memiliki pemimpin, masih saja ada daerah yang miskin atau tidak diperhatikan. Karena itulah, otonomi daerah memerlukan kearifan lokal. Harus ada transformasi paradigma kemajemukan dan multikulturalisme dengan kearifan lokal masing-masing ke dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa. Semangat otonomi daerah bukanlah egosentrisme, tetapi bagaimana daerah mampu mandiri dalam mengatur masalah rumah tangganya sendiri sehingga mampu meningkatkan kemajuan dan kesejahteraan masyarakat. Kearifan lokal harus jadi bagian dari budaya bangsa yang dilandasi oleh semangat persatuan dan kesatuan.

Pewujudan pendidikan karakter dan budaya dengan memasukkan muatan lokal tentang unsur-unsur kearifan lokal dan semangat bela negara ke dalam kurikulum adalah sebuah upaya yang sangat kreatif. Kearifan lokal yang dipadukan dengan semangat bela negara membuat semangat persatuan dan kesatuan Indonesia tetap terjaga serta upaya pencegahan konflik berjalan efektif. Kondisi ini baiknya terjadi ketika unsur lokal menjadi raja di rumahnya sendiri.

Secara khusus di Mataram, upaya aktif dalam menjaga tegaknya NKRI juga dilakukan oleh aparat keamanan melalui pengiriman aparat yang selalu berinteraksi dan bersosialisasi dengan

masyarakat setempat. Satu contoh, seperti Bintara Pembina Desa (Babinsa) dari Angkatan Darat yang ada di desa-desa di wilayah yang menjadi tanggung jawabnya. Disebutkan bahwa NTB memiliki 1.014 desa sehingga seorang Babinsa akan bertanggung jawab untuk membina satu desa meskipun sering terkendala dengan terbatasnya biaya operasional untuk menjalankan tugas, fasilitas serta luasnya wilayah tugas (Yansori, wawancara 2 April 2013).

Komando Resor Militer (Korem) memiliki fungsi teritorial dan subfungsi bidang yang menjaga hubungan baik dengan masyarakat. Contoh kegiatan yang mengoptimalkan kearifan lokal di masyarakat adalah mengadakan ceramah atau seminar yang diperuntukkan bagi tokoh-tokoh masyarakat, agama, adat, dan pemuda, tentang wawasan kebangsaan, wawasan nasional, dan ketahanan nasional selain pembentukan karakter (Yansori, wawancara, 2 April 2013). Sementara itu, Kepolisian Daerah NTB melakukan kegiatan upacara bendera yang dilakukan serentak dengan polisi sebagai inspektur upacara di sekolah-sekolah dalam rangka sosialisasi keamanan ketertiban masyarakat (Kamtibmas). Hal yang dianggap paling penting adalah mengenai narkoba dan minuman keras (Suwanto, wawancara 4 April 2013).

Permasalahan yang ada di pemerintahan, baik desa, kecamatan, kabupaten/kotamadya, hingga provinsi, masih kurang memiliki kesadaran untuk menghidupkan kembali fungsi Lang-lang secara adat di daerah mereka. Sebagai akibatnya, fungsi Lang-lang sangat kecil dibandingkan desa yang belum menerapkan Lang-lang. Di Kota Mataram sendiri, dengan bantuan dari walikota, komunitas Lang-lang yang dibentuk telah beranggotakan sebanyak 400 orang. Kerja sama antarlembaga daerah yang menyangkut bela negara dan dilaksanakan melalui Forum Komunikasi Pimpinan Daerah dan Komunitas Intelijen Daerah masih secara normatif bersifat simbolis (Wisnujati, Wawancara 3 April 2013).

PENUTUP

Kearifan lokal memiliki potensi besar dalam proses harmonisasi masyarakat. Kearifan lokal yang ada di seluruh suku bangsa di Indonesia

ini tidak boleh hilang atau punah karena ia akan menjadi dasar bagi kehidupan berbangsa dan bernegara kita. Kearifan lokal adalah bagian dari budaya daerah, di mana budaya nasional adalah pengejawantahan dari budaya-budaya daerah. Dengan kata lain, penguatan unsur-unsur kearifan lokal dalam kehidupan masyarakat daerah, tentunya di bawah supervisi dan bimbingan pemerintahan daerah akan sangat berguna bagi upaya pencegahan konflik.

Memang sampai saat ini kita menghadapi masalah terkait kepincangan kekuatan antara pusat dan daerah sehingga dapat menjadi ancaman bagi negara serta tidak menjamin kelangsungan pertumbuhan negara. Kepincangan seperti itu harus dijawab dengan mengubah aksentuasi atau polarisasi kekuatan. Pembagian kekuasaan harus pula diberikan kepada daerah karena tujuan nasional adalah bagian dari tujuan pemerintah daerah. Karena itulah, jika segenap aparatur daerah mampu menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan baik, basis pemerintahan nasional akan semakin baik, dan integrasi nasional tetap terjaga. Kearifan lokal di sini memegang peranan penting, baik sebagai salah satu unsur budaya yang ada di masyarakat maupun sebagai elemen penting pemersatu bangsa yang dimulai dari daerah. Sebagai anak bangsa, marilah kita semua berkomitmen untuk membangun negara kita, dimulai dari membangun daerah.

Semangat otonomi daerah yang telah dilaksanakan sejak Januari 2001 adalah pengalihan kewenangan pusat kepada daerah untuk mengelola kegiatannya secara otonom. Pengalihan kekuasaan ini diharapkan dapat mendorong proses kebijakan publik menjadi lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel, serta membuat pemerintah daerah menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan dan dinamika lokal. Hal yang sama tentunya berlaku juga bagi pemerintah pusat, apalagi pascapemilu presiden 2014. Ancaman utama pemerintahan baru tentunya adalah stabilitas. Untuk itu, pencegahan konflik adalah isu strategis yang harus dijadikan perhatian. Apalagi, konflik yang terjadi di Indonesia umumnya bermula dari skala lokal. Kebijakan yang akan dihasilkan pemerintahan baru kelak harus berdasarkan pertimbangan-pertimbangan ini.

Unsur-unsur kearifan lokal dapat menjadi landasan bagi pemerintah daerah untuk memahami dinamika lokal sehingga partisipasi publik daerah pun semakin besar. Hal ini karena umumnya masyarakat daerah masih memegang teguh adat dan budaya lokal. Jika pemerintah daerah mengerti kearifan lokal yang ada di wilayahnya, dengan sendirinya partisipasi masyarakat akan meningkat. Masyarakat akan merasa diperhatikan dan dimengerti oleh pemimpinnya. Di sini, semangat otonomi daerah berperan ketika masyarakat daerah benar-benar berpartisipasi dalam penentuan kebijakan publik di daerahnya sendiri. Semakin terlibatnya publik dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan, semakin berkurangnya potensi konflik yang ditimbulkan. Dari beberapa temuan di lapangan, pemerintah Kota Mataram sudah mulai melakukan upaya-upaya ini.

Partisipasi masyarakat mendorong kelancaran proses demokratisasi dengan prinsip dasar partisipasi, kontrol, transparansi, dan akuntabilitas. Pemberdayaan masyarakat dalam deskripsi dimaksudkan sebagai upaya untuk mentransformasikan segenap potensi pertumbuhan masyarakat menjadi kekuatan nyata masyarakat untuk melindungi dan memperjuangkan nilai-nilai dan kepentingan di segenap aspek kehidupan. Selain juga, tentunya sebagai upaya pencegahan konflik yang sangat esensial bagi pemerintahan baru Indonesia pasca-SBY.

Oleh karena itu, integrasi antara otonomi daerah dan kearifan lokal sangat berkorelasi dengan pemberdayaan masyarakat, terlebih di bidang ekonomi. Jika ekonomi berjalan baik, rakyat pun sejahtera, otomatis konflik tidak terjadi. Akan tetapi, apabila diabaikan hal itu dapat menimbulkan ketidakadilan dan ketidakharmonisan dalam pembangunan. Bahkan, kasus seperti Aceh dan Papua yang menuntut kemerdekaan bisa saja terjadi lagi karena mereka merasa diabaikan oleh pemerintah pusat. Sisi ini sangat penting dan strategis bagi calon Presiden Indonesia nantinya untuk menjaga harmonisasi kehidupan masyarakatnya. Kebijakan yang dihasilkan pemerintah pusat harus memperhatikan *local content* sehingga konflik karena ketidakpuasan tidak kembali terjadi dan kondisi “damai positif” bisa terlaksana dengan baik.

PUSTAKA ACUAN

- Amirrachman, A. 2007. *Revitalisasi Kearifan Lokal: Studi Resolusi Konflik di Kalimantan Barat, Maluku dan Poso*. Jakarta: International Center for Islam and Pluralism (ICIP) and European Commission (EC).
- Avruch, K. 1998. *Culture and Conflict Resolution*. Washington, DC.: United States Institute of Peace Press.
- Basuni, B. 2001. *Kontrol Publik dalam Otonomi Daerah: Sebuah Partisipasi bukan Provokasi*. Yogyakarta: Pusat Studi Pembangunan Regional (PUSPER).
- Castro, L. N., & J. N. Galace. 2010. *Peace Education: Pathway to A Culture of Peace*. Cuezon City: Centre of Peace Education.
- Dwiyanto, A, dkk. 2002. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Laporan Penelitian Kuliah Kerja Dalam Negeri (KKDN). 2013. *Kearifan Lokal untuk Harmonisasi Kehidupan Masyarakat dalam Perspektif Bela Negara: Studi Kasus Kota Mataram*. Program Studi Peace and Conflict Resolution, Universitas Pertahanan Indonesia. Makalah tidak diterbitkan.
- Nihin, A. D. 1999. *Paradigma Baru Pemerintahan Daerah Menyongsong Milenium Ketiga*. Palangkaraya: PT Mardi Mulyo.
- Noor, I. 2012. *Politik Otonomi Daerah untuk Penguatan NKRI*. Jakarta: Seven Strategic Studies.
- Pandebaik. 2011. Pecalang Perangkat Keamanan Panutan Desa Adat Bali. Diakses dari <http://www.pandebaik.com/2011/03/02/pecalang-perangkat-keamanan-panutan-desa-adat-bali/> pada tanggal 18 Juni 2013.
- Ridwan, N. A. 2007. Landasan Keilmuan Kearifan Lokal. *Jurnal Studi Islam dan Budaya*, Vol. 5 No.1, Jan–Jun 2007, P3M STAIN Purwokerto.
- Sanit, A. 1998. *Reformasi Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Webel, C., & Galtung, J. 2007. *Handbook of Peace and Conflict Studies*. New York: Routledge.
- Zulkarnain, A. 2010. *Tradisi dan Adat Istiadat Samawa Provinsi Nusa Tenggara Barat (Studi Empirik Mengamati Folklore Masyarakat Sumbawa)*. Sumbawa Besar: Pajenang.

Wawancara

- Aryadi, L. G. 2013, 1 April. Kepala Dinas Budaya dan Pariwisata (Kadisbudpar) Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Wawancara Personal.
- Puziati. 2013, 2 April. Direktur Program Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Apik NTB. Wawancara Personal.
- Saleh, A. 2013, 1 April. Tokoh Masyarakat Dompu. Wawancara Personal.
- Suwarto. 2013, 4 April. Direktur Pembinaan Masyarakat (Binmas) Polda NTB . Wawancara Personal.
- Wisnujati, B. 2013, 3 April. Kepala Kesatuan Bangsa, Politik, dan Dalam Negeri (Kesbangpoldagri) Pemerintah Kota Mataram. Wawancara Personal.
- Yansori, E. 2013, 2 April. Kepala Seksi Operasi Korem 162/Wira Bhakti. Wawancara Personal.
- Yudana, I. G. H., Sujana, K. M., & Ardhana, I. M. 2013, 4 April. Pecalang Sikep. Wawancara Personal.

MENATA ULANG KEBIJAKAN PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA

Mardyanto Wahyu Tryatmoko
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
E-mail: mardyanto@gmail.com

Diterima: 16-6-2014

Direvisi: 15-7-2014

Disetujui: 15-7-2014

ABSTRACT

Many evaluations and even research show that proliferation policy in Indonesia for more than a decade tends to counterproductive. There were so many adjustments having been done, but distortion in the implementation of regional proliferation policy is still large. In order to support effectiveness on decentralization, government has to revise systematically territorial reform. Besides elaborating problems of territorial reform in Indonesia, this paper suggests some strategic solutions. The main reform should be put on the changing of paradigm, revision on regulations, and strengthening institutions related to territorial reform.

Keyword: *Regional division, changing of paradigm, revision on regulations, and strengthening institutions*

ABSTRAK

Banyak hasil evaluasi dan penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pemekaran daerah di Indonesia selama lebih dari satu dekade terakhir cenderung kontraproduktif dari tujuan desentralisasi dan otonomi daerah. Berbagai upaya pembenahan sudah dilakukan, tetapi distorsi implementasinya masih sangat besar. Untuk itu, pembenahan mekanisme penataan daerah secara sistematis perlu segera dilakukan untuk mendukung efektivitas pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Tulisan ini tidak hanya mengulas persoalan dampak buruk pemekaran daerah dan akar persoalannya, tetapi juga mengajukan beberapa solusi strategis pembenahannya. Upaya pembenahan mendasar terutama diarahkan pada perubahan paradigma, pembenahan regulasi, dan penguatan kelembagaan penataan daerah.

Kata Kunci: *Pemekaran daerah, perubahan, paradigma, perubahan regulasi, penguatan kelembagaan*

PENDAHULUAN

Karut-marut pengelolaan pemerintahan, terutama di daerah, semakin marak terjadi sejak pemerintahan nasional memberikan kelonggaran terhadap pembentukan daerah otonom baru (DOB). Terlepas dari perdebatan usia pemerintahan, nyatanya tidak sedikit pemerintah DOB ataupun daerah induknya kesulitan atau tidak mampu merumuskan kewenangan atau urusan daerah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat lokal. Selain itu, setelah sekian lama terbentuk, banyak pemerintah daerah hasil pemekaran belum mampu mengelola anggaran untuk mendorong optimalisasi perekonomian daerah. Dampaknya, pemerintah daerah justru tidak dapat memberikan pelayanan publik secara optimal sebagaimana diharapkan oleh masyarakat dari kebijakan pemekaran daerah.

Berbagai dampak buruk pemekaran sudah sangat disadari oleh pemerintah. Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) tidak sedikit mengambil kebijakan untuk mengatasi dampak buruk pemekaran tersebut. Upaya perbaikan penataan daerah otonom yang dilakukan oleh pemerintahan SBY dalam kurun 10 tahun di antaranya adalah memperketat aturan pembentukan DOB melalui PP No. 78 Tahun 2007 yang memberlakukan moratorium pemekaran daerah dan menyusun desain besar penataan daerah di Indonesia (Desartada).

Namun, upaya-upaya yang ditempuh pada masa Pemerintahan SBY untuk membendung pemekaran daerah tidak berjalan efektif. Dalam praktiknya, regulasi baru tidak mampu menghentikan manipulasi data prasyarat, moratorium tidak mampu membatasi desakan politis pemekaran, dan Desartada belum mendapatkan legitimasi

dari DPR sebagai landasan penataan daerah lebih lanjut.

Pada bagian awal, tulisan ini mengulas kembali persoalan penataan daerah di Indonesia, terutama yang berkaitan dengan dampak buruk pemekaran daerah dan akar persoalannya. Pada bagian akhir tulisan ini, penulis mengajukan rekomendasi pembenahan kebijakan pemekaran daerah di Indonesia yang perlu dipikirkan oleh pemerintahan baru setelah SBY. Alternatif perbaikan diarahkan pada upaya pembenahan kelembagaan penataan daerah, perbaikan dan penguatan legitimasi Desartada serta mekanisme penggabungan dan pemekaran daerah. Rekomendasi pembenahan di dalam tulisan ini dikembangkan dari pemikiran tim otonomi daerah di Pusat Penelitian Politik LIPI dan masukan dari para praktisi ataupun akademisi yang peduli dengan masa depan kebijakan pemekaran di Indonesia.

URGENSI PEMBENAHAN KEBIJAKAN PEMEKARAN

Pemekaran daerah yang marak dan penambahan jumlah DOB yang “gagal” menjadi bukti nyata adanya masalah serius dalam kebijakan penataan daerah. Hasil kebijakan pemekaran daerah di Indonesia selama lebih dari satu dekade terakhir cenderung kontraproduktif dari tujuan desentralisasi dan otonomi daerah. Untuk itu, pembenahan mekanisme penataan daerah perlu dilakukan dengan langkah-langkah (*roadmap*) yang jelas dan terarah guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, meningkatkan kesejahteraan rakyat, mempercepat pertumbuhan ekonomi serta memperkuat kehidupan demokrasi, keamanan, dan ketertiban sosial.

Sedikitnya ada tiga hal mendasar yang harus diperhatikan dalam membenahi kebijakan pemekaran daerah atau kebijakan penataan daerah dalam arti yang lebih luas. Tiga hal mendasar tersebut adalah perubahan paradigma, pembenahan regulasi, dan penguatan kelembagaan.

Hal mendasar pertama ialah perubahan paradigma yang menekankan pentingnya meninjau kembali cara pandang negara terhadap pilihan kebijakan penataan daerah (*territorial reform*). Meskipun esensi penataan daerah dapat men-

cakup pengembangan, penyesuaian, pembinaan, dan sebagainya, ada dua *mainstream* kebijakan dalam kategori makro, yaitu pemekaran dan penggabungan daerah. Setiap negara memilih alternatif kebijakan ini dengan berpegangan pada paradigma yang sesuai dengan konteks lokal.

Tujuan setiap negara memilih penggabungan atau pemekaran dapat dikategorikan ke dalam empat tujuan besar desentralisasi, yaitu efektivitas pelayanan publik, efisiensi ekonomi, demokratisasi, dan kemandirian lokal. Pada prinsipnya, desentralisasi dalam bentuk apa pun membutuhkan pembagian wilayah negara ke dalam beberapa area (Smith 1985: 61). Optimalisasi pembagian wilayah inilah yang menunjang efektivitas pemerintahan. Ukuran (besar atau kecil) suatu wilayah pemerintahan daerah turut menentukan optimalisasi pelaksanaan kewenangan yang didesentralisasikan kepadanya.

Dengan demikian, pemilihan model *territorial reform* dapat memperkuat desentralisasi sekaligus menentukan kualitas *governability* lokal. Ini berarti tujuan *territorial reform* dapat dikatakan sebagai kebutuhan (*needs*) *governability*,¹ baik *state* maupun *society*, baik di tingkat nasional maupun lokal. Hubungan antara desentralisasi, *territorial reform*, dan *governability* terlihat pada Tabel 1.

Atas dasar praksis pemekaran selama ini dan arah desentralisasi yang diharapkan, negara perlu segera melakukan rekonseptualisasi faktor pendorong *territorial reform*. Pemerintah harus memikirkan ulang konsep *territorial reform* di Indonesia. Apakah benar pemekaran paling tepat? Apakah perlu lebih mengedepankan penggabungan daerah? Atau bagaimana varian dari keduanya yang paling relevan untuk konteks Indonesia?

Hal mendasar kedua yang perlu dilakukan segera adalah penguatan kelembagaan. Merujuk pada pendapat Esman (1972), pendekatan *institution building* (IB) perlu dilakukan melalui

1 Kooiman (1994) lebih terperinci menjelaskan *governability* sebagai proses keseimbangan yang permanen antara dua hal *governing*, yaitu *governing needs* dan *governing capacities*. Menurut Kooiman, *governability* merupakan suatu ekspresi *governance* dalam arti penyesuaian yang absah (*legitimate*) dan efektif atas *governing needs* dan *capacities* dan *governing capacities to needs*.

Tabel 1. Keterkaitan antara Desentralisasi, *Territorial Reform*, dan *Governability*

Dasar Pemikiran (<i>Rationale</i>) Desentralisasi (Rondinelli & Cheema)	Parameter Tujuan <i>Territorial Reform</i>	Kebutuhan (<i>Needs</i>) <i>Governability</i>	
		Alasan Pemekaran	Alasan Penggabungan
Menempatkan pelayanan dan fasilitas yang lebih efektif di dalam masyarakat	Efektivitas pelayanan publik	Kedekatan masyarakat dengan pusat pemerintahan	Mendukung mobilitas sosial tanpa terhambat persoalan yurisdiksi
Mengurangi <i>diseconomies of scale</i> sehingga meningkatkan jumlah penyediaan barang dan jasa publik	Efisiensi ekonomi	<i>Diseconomies of scale</i> terlihat di daerah-daerah yang berpenduduk lebih dari dua ribu digabungkan	Menyediakan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk merampingkan dan merasionalisasi organisasi
Meningkatkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan kemampuan bagi kelompok-kelompok yang berbeda untuk berpartisipasi langsung dalam pembuatan keputusan pembangunan	Demokratisasi	Semakin kecil unit politik, semakin besar kemampuan masyarakat untuk memengaruhi kebijakan publik	Memperkuat kelas menengah yang akan mengawasi jalannya pemerintahan daerah
Meningkatkan kemampuan administrasi pemerintah dan inovasi lembaga-lembaga swasta di daerah	Kemandirian	Memperkuat ekonomi daerah dan pusat	Memperkuat ekonomi daerah dan pusat

Sumber: Analisis dari konsep Rondinelli dan Cheema (1983), Kooiman (1994), Techera (2007), Mabuchi (2001), dan Montreal Economic Institute (2001)

berbagai inovasi yang berdampak terhadap perubahan kualitas di dalam norma, pola perilaku, hubungan individu dan kelompok, dan dalam persepsi tujuan dan proses. Penekanan utama dalam IB yang dikemukakan oleh Esman terdapat di dalam dua hal. *Pertama*, penguatan berbagai variabel dalam institusi, seperti *leadership*, doktrin, program, sumber daya, dan struktur internal. *Kedua*, penguatan hubungan (*linkage*), yaitu hubungan interdependensi antara suatu institusi (pemerintahan) dan bagian relevan masyarakat.

Desain penataan daerah yang berpihak pada kesejahteraan rakyat tidak dapat terselenggara tanpa adanya perbaikan kelembagaan, baik di Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), maupun DPR. Sebagus apa pun desain penataan daerah yang dirumuskan tidak akan berarti tanpa membenahan lembaga-lembaga pelaksananya. Selama ini, peran elite (pusat dan daerah) sangat menonjol dan mereka menjadi pendorong terjadinya pemekaran daerah. Tidak jarang pemekaran daerah dijadikan alat untuk memantapkan

orientasi elite dalam mengejar keuntungan ekonomi (proyek-proyek) dan politik (kekuasaan atau posisi), sedangkan masyarakat cenderung menjadi objek dan perannya diabaikan serta tidak mendapat informasi memadai tentang dampak pemekaran.

Penguatan kapasitas masyarakat juga diperlukan, baik sebagai pengusul pemekaran maupun sebagai pengawas kinerja lembaga-lembaga formal. Hal ini penting karena ketika lingkup pertanggungjawaban pemerintah semakin berkembang dan masyarakat kekurangan sumber daya dan kapasitas untuk menyelesaikan problem, hubungan *principal-agent* yang asimetri dengan *governance* yang lemah dan korup akan muncul (Azfar 2004: 32–33).

Hal mendasar ketiga yang perlu dilakukan untuk membenahi kebijakan pemekaran daerah adalah membenahan regulasi menyangkut hal-hal yang dijadikan pijakan sebagai aturan main. Dalam konsepsi Grindle (1997), perlu penekanan pada pentingnya perubahan aturan main (*the rules of game*) yang mengatur setiap organisasi dan

individu dalam membuat keputusan dan melakukan aktivitas. Perubahan tersebut mencakup berbagai inisiatif, seperti pengembangan sistem hukum, rezim kebijakan, termasuk juga mekanisme akuntabilitas, kerangka peraturan, dan sistem pengawasan yang menghubungkan informasi mengenai struktur dan kinerja pemerintah dan pejabat publik.

PROBLEM PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA

Ilusi tentang peningkatan kesejahteraan dan kedekatan pelayanan publik, di antara faktor pendorong pemekaran, telah memicu hasrat yang kuat dari para elite dan sebagian masyarakat lokal untuk membentuk DOB secara masif sejak 1999. Beberapa daerah hasil pemekaran memang telah berhasil menyejahterakan masyarakatnya melalui peningkatan pembangunan dan pelayanan publik. Namun, jumlah daerah yang berhasil tersebut jauh lebih sedikit dibandingkan kabupaten/kota yang justru mengalami kemunduran pembangunan setelah pemekaran daerah.

Tabel 2. Perkembangan Pembentukan Provinsi, Kabupaten, dan Kota (1950–2013)

Periode	Penambahan Provinsi	Penambahan Kabupaten dan Kota
1950-1955	6	99
1956-1960	16	145
1961-1965	3	16
1966-1970	1	11
1971-1998	1	33
1999-2009	7	198 (164 kabupaten, 34 kota)
2012-2013	1	14 kabupaten

Sumber: Kemendagri, 2009 dan 2013

Pemekaran daerah membawa berkah bagi sebagian kabupaten/kota, baik yang berstatus sebagai daerah baru maupun daerah induk.² Beberapa daerah hasil pemekaran melakukan serangkaian inovasi hingga mampu menata

2 Salah satu daerah baru yang tergolong sukses adalah Kota Baubau. Kota hasil pemekaran dari Kabupaten Buton ini merupakan salah satu dari sembilan bintang yang dipilih *Tempo* sebagai daerah yang inovatif. Revolusi yang dilakukan kota ini adalah menata Kali Baubau yang tadinya sebagai “tong sampah” sehingga menunjang konsep kota menghadap ke laut (*waterfront city*) (*Tempo* 2009).

infrastrukturnya secara lebih baik untuk kenyamanan masyarakatnya. Kemajuan yang dicapai daerah ini dalam beberapa tahun bahkan mampu mengalahkan prestasi daerah induknya. Demikian juga dengan beberapa kabupaten induk, setelah pemekaran justru kabupaten ini mampu memberikan pelayanan yang lebih baik dibanding sebelum pemekaran.³ Keberhasilan daerah ini tentu saja tidak hanya disebabkan dampak langsung dari pemekaran, tetapi juga dipengaruhi faktor lain, termasuk kepemimpinan daerah.

Cerita sukses daerah tersebut tidak banyak dialami oleh daerah hasil pemekaran yang lain. Beberapa hasil evaluasi ataupun studi yang dilakukan oleh beberapa lembaga (UNDP-Bappenas (2008), LIPI (2009), Kemendagri (2011), dan UGM (2009)) menunjukkan keterpurukan yang lebih besar dibanding cerita sukses daerah hasil pemekaran. *Kompas* (2008) juga pernah mencatat bahwa tidak sedikit daerah pemekaran yang justru mengalami kemunduran. Pemekaran daerah bahkan menimbulkan problematik *governability* di tingkat lokal yang semakin luas (Tryatmoko 2010). Presiden SBY berdasarkan hasil evaluasi kinerja daerah yang dilakukan oleh Kemendagri bahkan menyatakan bahwa 80% dari daerah hasil pemekaran belum menunjukkan kinerja yang baik. Dari jumlah daerah yang justru mengalami kemunduran setelah pemekaran dapat disimpulkan bahwa hasil kebijakan pemekaran daerah justru kontraproduktif dari cita-cita semula.

Pemekaran daerah ternyata memecah soliditas kekuatan lembaga-lembaga sosial, politik, dan pemerintahan di daerah sehingga demokrasi dan sistem pemerintahan lokal tidak dapat berjalan dengan baik. Meskipun telah melalui lebih dari satu dekade masa transisi, kualitas partai politik termasuk DPRD, birokrasi pemerintahan, dan lembaga swadaya masyarakat (LSM), baik di DOB maupun daerah induknya, tidak menunjukkan peningkatan kualitas yang berarti. Di beberapa

3 Cerita sukses juga dialami oleh Kabupaten Musi Banyuasin, sebagai daerah yang membentuk Kabupaten Banyuasin. Sebagai daerah induk yang berhasil, Pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin mampu menyediakan pendidikan gratis hingga pendidikan tinggi bagi masyarakatnya. Program ini mampu mengubah citra daerah ini yang tadinya memiliki 1.200 jiwa buta aksara dan 4.500 jiwa tidak bersekolah menjadi berpredikat 5% di atas target nasional (*Tempo* 2009).

daerah, bahkan, kualitas dan soliditasnya semakin buruk (Tryatmoko 2012).

Kebijakan pemekaran merupakan momentum yang digunakan partai politik untuk membuat kantong-kantong baru sehingga kursi kekuasaannya bertambah luas. Persoalannya, semakin luas jangkauan kekuasaan partai politik tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas lembaga ini. Kualitas anggota parlemen lokal justru menurun karena seleksi kader partai yang makin longgar. Makin banyak politisi baru yang tidak berpengalaman dan minim kualitas duduk di parlemen lokal, makin rendah kualitas lembaga legislatif daerah.

Birokrasi pemerintahan daerah juga mengalami penurunan kinerja karena kualitas sumber daya manusia (SDM) yang menurun. Pemekaran daerah menyebabkan birokrasi pemerintahan terbagi sehingga kualitas aparatur, terutama di daerah baru, tidak cukup memadai. Pengembangan SDM birokrasi membutuhkan waktu yang lama untuk setara dengan daerah-daerah lain.

Kelemahan kapasitas politisi dan birokrasi pemerintahan ini diperburuk oleh situasi yang menunjukkan bahwa kekuatan kelompok masyarakat sipil hanya terkonsentrasi di salah satu daerah hasil pemekaran ataupun daerah induk. Situasi ini tidak hanya menyebabkan korupsi dan tindakan penyelewengan lainnya di pemerintahan tidak terpantau dengan baik, tetapi juga memunculkan beberapa persoalan pemerintahan.

Persoalan pertama, pemerintah DOB kesulitan atau tidak mampu merumuskan kewenangan atau urusan daerah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat lokal. Struktur kelembagaan yang dibentuk oleh pemerintah daerah setempat belum sesuai dengan jenis urusan daerah yang sesungguhnya. Dampaknya, struktur kelembagaan menjadi gemuk dan tidak menunjang efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran daerah.

Persoalan kedua, pemerintah DOB tidak optimal memberikan pelayanan publik. Meskipun telah berjalan lebih dari satu dekade, kinerja pelayanan publik di banyak daerah hasil pemekaran masih berada di bawah kinerja pelayanan publik di kabupaten pada umumnya. Problem kinerja ini sepertinya juga dipengaruhi oleh

kualitas aparatur pemerintahan di daerah hasil pemekaran yang masih berada di bawah potensi yang dimiliki daerah induk. Satu hal yang sering ditemui di banyak DOB adalah birokrasi eksekutif pemerintah daerah yang justru tidak optimal bekerja, baik karena persoalan jarak tempat tinggal mereka dengan kantor kabupaten baru maupun karena terbaginya sumber daya manusia sehingga jumlah birokrat yang berkualitas menurun. Oleh sebab itu, pelayanan publik yang tidak merata justru mengakibatkan jarak ketimpangan dan ketertinggalan semakin lebar, di samping beban penduduk miskin yang semakin bertambah.

Persoalan ketiga, pemerintah daerah hasil pemekaran belum mampu mengelola anggaran untuk mendorong perekonomian daerah. Persoalan ini dihadapi oleh daerah yang tidak hanya memiliki keterbatasan sumber daya ekonomi, tetapi juga daerah yang berlimpah tetapi belum dapat memanfaatkannya. Dalam hal ini adalah kemampuan pemerintah menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD) yang masih rendah. Bahkan, terjadi pemborosan penggunaan APBD untuk kepentingan birokrasi daerah dan pembangunan etalase bangunan fisik yang irasional, tidak berdasarkan kebutuhan publik (Ratnawati 2009).

Pemekaran daerah justru merupakan jalan bagi elite bisnis daerah untuk mempermudah eksploitasi sumber daya alam (SDA). Dengan alasan peningkatan pendapatan asli daerah, pemerintah daerah dapat dengan mudah mengeluarkan peraturan-peraturan yang memberikan insentif bagi para pebisnis. Dengan demikian, alih-alih mendapat manfaat dari SDA yang ada, justru yang terjadi adalah kerusakan potensi daerah tanpa timbal balik yang sepadan.

Kategori perda bermasalah yang ditemukan di DOB bervariasi, di antaranya adalah DOB yang setelah sekian lama resmi terbentuk ternyata masih menggunakan perda lama milik daerah induk, lahirnya perda tentang pajak dan retribusi yang justru memberatkan masyarakat atau menimbulkan ekonomi berbiaya tinggi, dan perda-perda tentang tata ruang wilayah yang terkadang tidak terpantau dengan baik.

Selain persoalan pemerintahan, dalam praktiknya, pemekaran daerah cenderung semakin

mendorong meluasnya nasionalisme etnis (*ethnic nationalism*) di samping lebih menguatkan oligarki kekuasaan di tingkat lokal daripada memperkuat demokrasi. Inisiasi pembentukan DOB banyak ditentukan oleh kepentingan-kepentingan etnosentrisme. Pembentukan provinsi atau kabupaten baru dilatarbelakangi oleh keinginan kelompok-kelompok etnis membuat kaveling yang homogen. Nasionalisme etnis merupakan bentuk nasionalisme yang berakar pada pikiran orang sebagai bentuk doktrin yang menekankan perbedaan mereka dari orang lain atas dasar sejarah, budaya, dan bahkan kelembagaan tertentu (Snyder 2000). Dalam konteks pluralisme kebangsaan Indonesia, nasionalisme bentuk ini memecah persatuan dan terbukti menjadi sumber konflik besar.

Di beberapa wilayah konflik, kebijakan pemekaran karena latar belakang ini memang efektif menghentikan konflik. Namun, masyarakat yang relatif homogen di suatu daerah tidak benar-benar imun dari konflik. Dalam beberapa kasus, persoalan muncul di awal pemekaran karena sebagian masyarakat yang merasa akan menjadi golongan minoritas menolak bergabung dengan kelompok mayoritas. Konflik sering muncul dari persoalan ini karena kelompok yang menolak pemekaran tidak ingin menjadi kelompok minoritas di daerah baru atau terpisah dari kelompok besarnya.

Konflik komunal sering terjadi akibat proses elitis pemekaran daerah, di antaranya terjadi di Maluku Utara, Sulawesi Barat, Papua Barat, dan Sumatra Utara. Di Maluku Utara, warga dari Suku Kao menolak sebagian wilayahnya dimasukkan ke wilayah yang didominasi oleh Suku Makian (Tryatmoko 2005). Di Sulawesi Barat, konflik komunal terjadi di Kecamatan Aralle, Tebilahan, dan Mambi (ATM). Masyarakat di tiga kecamatan ini menolak bergabung dengan Kabupaten Mamasa. Persoalannya ialah batas wilayah administrasi tidak dapat segaris dengan batas wilayah etnis sehingga tidak dapat dipisahkan begitu saja.

Kaveling-kaveling yang homogen sebagai dampak pemekaran akan semakin mengentalkan rasa nasionalisme etnis dan berpotensi menimbulkan konflik yang lebih besar ketika ada pemicu konflik yang melibatkan dua daerah yang dominan. Pemicu yang sering muncul berawal

dari persoalan batas atau pengelolaan SDA di antara dua daerah itu. Konflik tidak hanya akan muncul antarkabupaten/kota, tetapi juga dapat dipicu oleh persetujuan elite di tingkat provinsi dengan elite di tingkat kabupaten. Contohnya ialah persetujuan elite yang memiliki perbedaan ideologi antara elite provinsi dan elite di beberapa kabupaten di Papua dan Aceh terkait diskriminasi pembagian dana otonomi khusus (otsus).

Dominasi mayoritas di dalam suatu daerah juga berpotensi memunculkan diskriminasi terhadap kelompok minoritas yang tinggal di daerah itu. Pembakaran masjid di Toba Samosir atau pelarangan pendirian gereja di Solok merupakan contoh yang dapat terjadi di DOB yang terbentuk karena etnosentrisme ini. Orang-orang dari kelompok yang terpinggirkan juga tidak akan mendapat tempat di dalam lembaga perwakilan dan pemerintahan daerah karena dikuasai kekuatan oligarki "Putra Asli Daerah".

Sumber Kekacauan Pemekaran Daerah

Beragam persoalan yang muncul dari implementasi pemekaran daerah tersebut tampaknya berawal dari kesalahan dari pemilihan kebijakan hingga pelaksanaan kebijakan penataan daerah. Secara lebih khusus, sedikitnya ada lima sumber kekacauan pemekaran daerah, yaitu arah kebijakan penataan daerah otonom yang tidak tepat, prasyarat pemekaran yang longgar dan kepentingan parsial elite, kelemahan uji kelayakan DOB, asistensi DOB yang tidak terarah, dan lemahnya evaluasi perkembangan DOB.

1) Arah Kebijakan Penataan Daerah Otonom yang Tidak Tepat

Meskipun pemekaran daerah terbukti tidak berhasil meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, anehnya, RUU pemekaran daerah terus bermunculan. Hal ini disebabkan oleh para pengambil kebijakan yang masih menempatkan pemekaran sebagai kebijakan dominan penataan daerah. Pemekaran masih dianggap sebagai kebijakan ideal untuk mendekatkan pelayanan publik dan menyejahterakan masyarakat. Sementara itu, kebijakan penggabungan daerah yang didorong oleh banyak negara untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintahan

daerah justru ditempatkan oleh para pengambil kebijakan sebagai hukuman bagi daerah yang dinyatakan gagal. Ketimpangan pilihan kebijakan ini diperparah oleh akomodasi yang berlebihan atas suara-suara pemekaran dari bawah (*bottom-up*) dan memandulkan otoritas kebijakan dari atas (*top-down*). Selama ini kebijakan penataan daerah berupa pemekaran tidak pernah diinisiasi oleh pemerintah pusat secara *top-down* atas dasar kepentingan strategis nasional.

Pilihan pada pemekaran daerah juga tidak memiliki landasan dan arah yang kuat. Desartada yang diharapkan dapat dijadikan landasan kebijakan penataan daerah yang sudah diselesaikan oleh pemerintah pada 2010. Namun, hingga kini *blueprint* itu belum sepenuhnya dapat dijadikan acuan kebijakan umum ataupun operasional. Terlepas dari kebutuhan revisi, DPR menganggap pemerintah kurang proaktif melibatkan dirinya dalam pembahasan substansi Desartada. Bagi DPR, Desartada belum dapat digunakan sebagai pijakan kebijakan penataan daerah karena DPR belum sepakat. Selain itu, Desartada perlu disepakati bersama antara pemerintah dan DPR karena menyangkut kebijakan strategis. Perdebatan mengenai kebijakan penggabungan daerah, pintu masuk usulan pemekaran, pengaturan daerah persiapan, dan jumlah daerah otonom hendaknya segera diselesaikan dan kesepakatan titik temunya segera dimasukkan dalam revisi Desartada.

Tidak adanya legitimasi yang kuat dan masih adanya perdebatan substansinya membuat Desartada belum dapat dijadikan landasan kebijakan dari tingkatan umum (UU) hingga peraturan operasionalnya. Pemerintah juga akan kesulitan menentukan langkah selanjutnya ketika menghadapi persoalan-persoalan yang muncul sebagai dampak kebijakan penataan daerah. Sebagai contoh, pemerintah tampak kerepotan mengurus banyak DOB yang justru terpuruk setelah pemekaran. Meskipun di dalam regulasi disebutkan penggabungan sebagai solusi atas persoalan pemekaran, kebijakan penggabungan daerah tentu tidak dapat begitu saja dilaksanakan karena adanya resistensi lokal yang berpotensi konflik.

2) Prasyarat Pemekaran yang Longgar dan Kepentingan Parsial Elite

Meskipun PP No. 78/2007 lebih ketat mengatur syarat pemekaran dibanding PP No. 129/2000, kedua aturan tersebut hanya mempersoalkan syarat kelayakan administratif kuantitatif (jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah partai politik, dan sebagainya). Parameter prasyarat pembentukan DOB hanya dipenuhi dengan pemberian skor yang rawan manipulasi. Alih-alih menggunakan tenaga ahli untuk mendapatkan sekaligus memvalidasi data, pemberian skor sering tidak didasarkan fakta yang ada dan sekadar menyajikannya untuk memenuhi prasyarat teknis. Oleh sebab itu, syarat administratif kuantitatif ini dapat diajukan dengan mudah oleh semua daerah tanpa terkecuali.

Kelonggaran prasyarat pemekaran daerah disertai juga dengan minimnya tanggung jawab daerah pengusul. Usulan pembentukan DOB, misalnya, seolah-olah cukup hanya dengan memberikan secarik kertas dan biaya sepenuhnya dari pemerintah pusat. Tidak ada beban yang harus ditanggung oleh daerah pengusul, kecuali biaya lobi informal bagi para pejabat di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Karena itulah, pemekaran seolah-olah menjadi barang dagangan.

Pemenuhan prasyarat pembentukan DOB sama sekali tidak ada identifikasi dan penilaian komprehensif terhadap potensi ekonomi daerah bersangkutan, terlebih lagi sektor unggulan daerah. Padahal, identifikasi dan penilaian komprehensif ini penting dalam rangka melihat fisibilitas kemandirian daerah. Penilaian atas sektor unggulan daerah juga penting dijadikan sebagai lampiran tidak terpisahkan dari usulan pembenahan DOB.

Persyaratan pembentukan DOB tidak memperhatikan perbedaan ukuran kapasitas dan karakter daerah untuk lingkup provinsi, kabupaten, dan kota. Parameter kriteria DOB yang seragam (*one fit for all*) tersebut juga masih ditentukan oleh satu kementerian, yaitu Kemendagri. Parameter prasyarat pembentukan DOB belum ditentukan secara sektoral oleh kementerian/lembaga terkait. Padahal, parameter sektoral ini penting untuk mengukur secara cermat kapasitas sektoral calon DOB.

Longgarnya persyaratan administratif pembentukan DOB berdampak pada kecenderungan pemekaran berlapis. Daerah akan berupaya melakukan pemekaran desa pada awalnya, kemudian pemekaran kecamatan, kabupaten, dan akhirnya provinsi. Ini sebagai dampak dari syarat pemekaran yang didasarkan atas jumlah wilayah administratif. Jumlah daerah otonom akan semakin membengkak, apalagi kekhawatiran pusat terhadap pemekaran provinsi yang mengancam disintegrasi NKRI sudah mulai surut.

Penilaian kelayakan pemekaran daerah tidak pernah dilihat dari urgensi atas rasionalitas yang kuat. Rasionalitas yang dimaksud, misalnya, adalah persoalan keamanan, pembentukan zona ekonomi khusus, atau pengembangan unggulan sektor tertentu untuk suatu daerah. Pembentukan DOB selalu saja mengedepankan alasan mendekatkan dan memperbaiki kualitas pelayanan publik. Alasan ini selalu ditoleransi, padahal mendekatkan pelayanan publik dapat dilakukan dengan penguatan pusat-pusat pelayanan publik di tingkat kecamatan, misalnya, tanpa harus membentuk kabupaten baru.

Jika alasan efektivitas pelayanan publik dapat diterima sebagai rasionalitas pemekaran daerah, penggabungan daerah seharusnya juga dipikirkan dan diatur sebagai rasionalitas efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Alasan efektivitas pelayanan publik seharusnya dapat diterima sebagai rasionalitas pemekaran daerah selama daerah induk memiliki kemampuan ekonomi yang kuat.

Selain persyaratan administratif untuk pemekaran dinilai sangat ringan, tuntutan dan keputusan pembentukan daerah baru justru banyak didesak oleh aspek politik. Indikasi yang kuat dari persoalan ini dapat dicermati dari banyaknya usulan pemekaran melalui pintu DPR dibandingkan pintu pemerintah (Kemendagri). Melalui anggota atau lembaga DPR, prasyarat administratif seperti lebih mudah dimanipulasi atau diperingsan dengan desakan-desakan politik, terutama terhadap DPOD. Ada sejumlah hal yang tampaknya menjadi alasan menguatnya desakan politik yang akhirnya mengabaikan prasyarat administratif. *Pertama*, sukses meloloskan pembentukan daerah baru merupakan investasi politik,

baik bagi politisi maupun partai politik, untuk mendapatkan tambahan suara pada pemilihan berikutnya. *Kedua*, ada kepentingan ekonomi personal dari proses pemekaran, terutama jika berhasil meloloskan pemekaran daerah. *Ketiga*, anggota DPR mengaku didesak konstituennya yang ada di daerah.

Sering kali pemekaran wilayah hanya merupakan agenda elite, baik elite daerah maupun elite pusat, yang mencari keuntungan ekonomis dan politis dari buah pemekaran. Aktor-aktor pemekaran tampaknya sudah terlembagakan dan bersifat *multi-stakeholders*. Elite eksekutif, legislatif, pengusaha, dan akademisi sangat mudah berkompromi dan cenderung mereduksi kepentingan rakyat. Atas nama kepentingan pula, masyarakat dijadikan slogan dan senjata oleh para elite untuk meloloskan obsesi mereka.

Persyaratan teknis administratif serta kepentingan elite yang praktis dan parsial mengabaikan persoalan-persoalan nyata di daerah, baik berupa persoalan struktur sosial, kemampuan dan disparitas ekonomi, maupun dinamika politik lokal. Sering kali pemekaran sebenarnya bukan kebutuhan nyata suatu daerah untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut. Justru dengan kebijakan pemekaran, persoalan yang ada di daerah bertambah rumit atau bahkan muncul masalah baru karena batas wilayah administrasi tidak segaris dengan batas wilayah etnisitas dan batas wilayah kebudayaan, apalagi dengan batas-batas kekuatan politik lokal.

3) Problem Kelembagaan dan Kelemahan Uji Kelayakan DOB

Lembaga-lembaga dalam proses pembentukan DOB tidak cukup optimal menjalankan tugas dan fungsi mereka. Sebut saja DPOD yang banyak dikritik karena tidak berperan optimal dalam proses penataan daerah otonom. Dalam proses pemekaran, misalnya, penelitian dalam rangka penilaian kelayakan daerah baru tidak dilakukan dengan baik oleh DPOD. Penilaian hanya dilakukan melalui pengawasan singkat sekitar 1-2 hari dan hanya mendasarkan pada informasi elite. Uji publik tidak dilakukan. Jelas bahwa metode merekomendasikan suatu daerah layak untuk dimekarkan seperti ini sangat lemah.

Berdasarkan PP No. 28 Tahun 2005 tentang DPOD, lembaga ini paling sentral dalam memberikan saran dan pertimbangan kepada presiden terkait kelayakan pemekaran daerah. DPOD terdiri atas Menteri Dalam Negeri (selaku ketua), Menteri Keuangan, Menteri Pertahanan, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Menteri Sekretaris Negara, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, Sekretaris Kabinet, perwakilan pemerintah daerah (gubernur, bupati, wali kota), dan tiga pakar otonomi daerah dan keuangan dengan masa tugas anggota selama dua tahun dan dapat diperpanjang. Namun, selama ini DPOD cenderung didominasi oleh Kemendagri dan Kementerian Keuangan. Pendapat dari pihak lain hanya didengar, tetapi belum tentu diakomodasi.

Verifikasi data yang dilakukan Kemendagri dianggap cukup sehingga tidak memerlukan lagi verifikasi ulang oleh DPOD. Dominasi Kemendagri di dalam kelembagaan DPOD dan bahkan dalam seleksi teknis kelayakan pemekaran daerah menunjukkan tidak adanya koordinasi antarlembaga pemerintah. Penilaian atas potensi tertentu suatu daerah tidak dikaji secara saksama dengan melibatkan kementerian teknis terkait. Karena Kemendagri terlihat melakukan monopoli seleksi teknis, banyak tudingan termasuk dari DPR bahwa terdapat penyimpangan jual-beli pemekaran di dalam lembaga ini. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas lembaga ini penting, misalnya melalui penggantian dan penyempurnaan komposisi keanggotaan serta peningkatan anggaran untuk mengoptimalkan fungsi. Namun, jika dirasa tidak lagi diperlukan, lembaga ini dapat dihapus.

Kelemahan metode uji kelayakan sebagaimana dilakukan oleh DPOD ternyata juga sejalan dengan pembuktian kelayakan daerah baru yang diberikan oleh daerah. Pembuktian dari daerah ini biasanya merupakan hasil “pengkajian” perguruan tinggi setempat atau perguruan tinggi ternama yang secara khusus “dipesan” atau didesak oleh pemerintah daerah yang mengusulkan pemekaran. Dengan demikian, validitas atau keabsahan metodologi dari kajian yang menyatakan bahwa suatu daerah layak untuk dimekarkan masih sangat diragukan. Hasil pengkajian yang tidak objektif ini tentu akan sangat membahayakan

perkembangan daerah, baik yang baru maupun induknya.

4) Asistensi Daerah Otonom Baru Tidak Terarah

Kesalahan berikut dari kebijakan pemekaran daerah di Indonesia adalah upaya *capacity building* yang sangat rendah di daerah-daerah baru. Mustahil bagi daerah-daerah yang baru dibentuk, terutama yang memiliki SDM yang rendah untuk meningkatkan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan relatif otonom tanpa asistensi dari pihak luar. Padahal, di dalam regulasi disebutkan bahwa pembinaan daerah baru menjadi tanggung jawab kabupaten induk, pemerintah provinsi, dan pemerintah pusat. Pembinaan seperti yang disebutkan dalam regulasi tersebut tidak pernah berlangsung dengan baik dalam praktiknya. Ada kesan bahwa pihak-pihak yang bertanggung jawab melepas begitu saja daerah-daerah yang baru terbentuk. Untuk kabupaten baru, misalnya, provinsi tidak dapat membina kabupaten ini selama tiga tahun berturut-turut selama tidak ada perintah dan anggaran dari pemerintah pusat. Selain itu, kabupaten/kota induk juga terkadang tidak mampu melakukan pembinaan karena kapasitasnya yang sama-sama lemah atau lebih buruk daripada kabupaten baru. Ironisnya, beberapa kabupaten induk justru mengalami krisis manajemen pemerintahan karena sumber dayanya tersedot ke daerah pemekaran. Oleh karena itu, penting bagi daerah untuk memperkuat kapasitasnya terlebih dahulu sebelum membentuk daerah otonom. Prasyarat kapasitas ini juga berlaku bagi daerah induk sebelum dimekarkan.

Pembinaan terhadap DOB faktanya tidak terukur dengan baik. Pertumbuhan daerah yang berbeda, ada yang cepat, sedang, dan lambat, tidak terpantau dengan baik. Dalam beberapa kasus, pembinaan terhadap DOB telah diupayakan untuk dilakukan secara berjenjang, tetapi masih banyak kelemahan. Provinsi yang diberi kewajiban membina kabupaten/kota baru terkadang tidak cukup memiliki kapasitas untuk itu sehingga hanya berfungsi menerima *progress report* dari daerah baru yang seharusnya ia bina. Dalam hal DOB yang tidak terbina, baik oleh daerah induk maupun provinsi, pemerintah pusat tidak pernah mengambil alih dengan baik pembinaan

itu sehingga perkembangan DOB sangat lambat dan bahkan terpuruk.

Akibat dari tidak adanya asistensi/pembinaan, sebagian besar daerah baru mengalami krisis manajemen pemerintahan. Krisis manajemen pemerintahan yang dimaksud adalah lemahnya kapasitas pemerintah dalam melakukan fungsi utamanya. Kelemahan manajerial pemerintah di daerah baru mencakup beberapa indikator. *Pertama*, pemerintah daerah baru tidak mampu merumuskan dengan tepat kewenangan ataupun urusan yang seharusnya dilaksanakan sesuai dengan kondisi dan karakteristik daerah serta kebutuhan masyarakat. *Kedua*, rendahnya kemampuan pemerintah daerah baru dalam menggali sumber-sumber penerimaan daerah. *Ketiga*, struktur kelembagaan pemerintahan daerah (SKPD) yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah baru belum memperhitungkan kriteria efisiensi dan efektivitas kelembagaan yang baik. *Keempat*, pembangunan potensi ekonomi, baik yang direncanakan maupun dilaksanakan oleh pemerintah daerah baru tidak merata. *Kelima*, pemerintah daerah terlihat kesulitan dalam menentukan prioritas pembangunan sehingga yang terlihat adalah tiadanya konsistensi pembangunan.

5) Lemahnya Evaluasi Perkembangan Daerah Otonom Baru

Hingga saat ini evaluasi terhadap daerah-daerah pemekaran yang seharusnya dilakukan setiap tahun tidak pernah dilakukan dengan baik. Persoalan evaluasi ini ada tiga, yaitu konsistensi pelaksanaan, kriteria evaluasi, dan tindak lanjut dari evaluasi. Jika evaluasi kinerja daerah pemekaran di daerah baru dan induk dilakukan secara konsisten seperti yang diatur dalam regulasi dengan kriteria yang jelas dan ditinjaklanjuti dengan serius, penyakit *governability* tidak akan menjadi kronis.

Evaluasi yang dilakukan pemerintah (Kemendagri) terhadap daerah-daerah hasil pemekaran dalam praktiknya belum dilakukan secara berkala dengan metode yang objektif. Evaluasi yang kini dilakukan oleh pemerintah dirasa memiliki banyak cacat metodologi. Evaluasi terhadap daerah-daerah pemekaran lebih banyak diukur dari kacamata kuantitatif dan tidak memperhatikan

kan faktor substantif demokrasi, hukum, dan pemerintahan.

Pekerjaan parsial lembaga-lembaga pemerintah juga terlihat dalam kajian evaluasi pemekaran daerah. Kemendagri, Bappenas, KPDT, LAN, LIPI, dan lembaga-lembaga lain melakukan kajian evaluasi pemekaran daerah, tetapi tidak ada integrasi pemikiran dan koordinasi tindakan pembenahan. Hasil akhir evaluasi, baik untuk melakukan perbaikan DOB maupun kebijakan pemekaran, pada akhirnya tidak optimal karena tidak ada lembaga yang mengintegrasikan dan mengartikulasikan berbagai temuan parsial tersebut. Dengan kata lain, evaluasi hanya sebatas belanja persoalan.

Akibat terlalu banyak persoalan yang muncul sebagai dampak pemekaran daerah, pemerintah melakukan penghentian sementara atau moratorium pemekaran sejak 2009. Namun, inisiatif pemekaran yang datang dari pintu DPR sepertinya tidak dapat terbendung. Akibatnya, kebijakan moratorium tidak konsisten dilaksanakan karena masih banyak daerah baru yang disahkan. Moratorium juga tidak menghasilkan *tools* yang dapat digunakan untuk perbaikan penataan daerah di Indonesia.

USULAN PEMBENAHAN

Berpijak pada beragam problem pemekaran daerah di Indonesia, pemerintah bersama DPR perlu segera melakukan pembenahan kebijakan penataan daerah. Pembenahan perlu dilakukan tidak hanya mengoreksi dan memantapkan Desartada, tetapi juga menyelaraskan segala peraturan penataan daerah sesuai dengan arah yang tepat.

Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia

Desartada yang telah disusun oleh pemerintah (Kemendagri) pada 2010 dapat dikatakan cukup komprehensif mengatur banyak hal tentang penataan daerah otonom di Indonesia ke depan, setidaknya hingga 2025. Di dalamnya tidak hanya menyebutkan prasyarat penting pembentukan (pemekaran) DOB, tetapi juga pandangan mengenai penggabungan dan penyesuaian daerah otonom, pengaturan daerah otonom yang memiliki karakteristik khusus, hingga penetapan

estimasi jumlah maksimal daerah otonom yang akan dijadikan sebagai rujukan bagi proses kebijakan pembentukan DOB. Desartada diharapkan memberikan batasan-batasan agar pemekaran tidak kebablasan.

Akan tetapi, Desartada ini seperti tidak bebas karena belum atau bahkan tidak digunakan sebagai acuan dalam mereformulasi kebijakan penataan daerah otonom yang lebih baik. DPR tidak merasa memiliki Desartada karena merasa sangat kurang diajak oleh pemerintah untuk mendiskusikan dan menyetujui hal-hal krusial di dalamnya.⁴ Setidaknya, ada dua hal yang dipersoalkan DPR. *Pertama*, Desartada memuat estimasi jumlah DOB sampai dengan 2025 yang diperkirakan mencapai 589 DOB (44 provinsi dan 545 kabupaten/kota). Para politisi menganggap jumlah yang telah ditentukan ini justru akan semakin memicu maraknya pemekaran. *Kedua*, Desartada belum memaparkan dengan jelas apakah pintu masuk pemekaran cukup melalui jalur pemerintah atau dapat melalui DPR (hak inisiatif).

Problem mendasarnya adalah, baik pemerintah maupun DPR, tidak sepenuhnya menyadari makna penting diperlukannya Desartada. Banyak di antara mereka yang mendekonstruksi makna Desartada sehingga menempatkannya sebatas arahan operasional penataan daerah otonom di Indonesia. Tidak heran jika pembicaraan yang berkembang, terutama di kalangan pemerintah, adalah upaya memformalkan Desartada dengan memberikan payung peraturan pemerintah (PP).

Mencermati berbagai persoalan tersebut, Desartada harus segera diletakkan pada posisi yang benar dengan tetap mengagendakan revisi atas substansi yang terkandung di dalamnya. Desartada harus diletakkan pada posisi dasar sebagai landasan pijak yang tidak hanya sebagai acuan segala regulasi mengenai penataan daerah, tetapi juga konsensus politik para pengambil kebijakan agar tidak lagi menggunakan pemekaran sebagai komoditas dalam meraup kepentingan ekonomi-politik sempit. Desartada sebagai konsensus politik juga penting, setidaknya untuk mengurangi distorsi kebijakan yang telah diambil.

4 Hasil wawancara dengan beberapa anggota Komisi II DPR, Juni 2013.

Desartada 2010–2025 sebenarnya telah mengusulkan perlunya pengembangan parameter pembentukan DOB berdasarkan parameter geografis, demografis, dan kesisteman. Akan tetapi, parameter demikian juga belum mampu menjawab tantangan yang sesungguhnya, yakni bagaimana mendorong peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Desartada di Indonesia mestinya juga mampu mengobati manajemen pemerintahan yang tidak efektif hingga ke pemerintahan terendah dan memberikan akses masyarakat yang lebih langsung kepada pemerintah dan pemerintah kepada masyarakat (Mawhood [1983] dan Manor [1999]). Guna mencegah manipulasi oleh elite politik dan praktik percaloan, Desartada juga seyogianya mampu memayungi syarat-syarat pemekaran yang lebih ketat dan terukur serta menerapkan secara simultan penataan daerah, baik itu pemekaran daerah, penghapusan daerah, maupun penggabungan daerah.

Beberapa hal yang seharusnya penting diatur juga di dalam Desartada adalah otoritas lembaga-lembaga yang terkait dengan pintu masuk pemekaran, pengaturan penataan daerah secara *top-down*, dan pentingnya menempatkan kebijakan penggabungan dengan benar.

1) Pintu Masuk Pemekaran

Manipulasi prasyarat pemekaran daerah yang selama ini marak diyakini oleh berbagai pihak berasal dari dua pintu masuk pemekaran yang sangat longgar dan tidak terkoordinasi dengan baik. Pintu masuk melalui pemerintah (Kemendagri) dirasa penting karena lembaga ini mampu melakukan penilaian teknis. Sementara itu, pintu masuk melalui DPR dianggap perlu karena lembaga ini memiliki hak konstitusional dalam mengakomodasi suara rakyat. Koordinasi yang tidak efektif antarlembaga ini menyebabkan oknum di dalamnya mudah melakukan praktik *rent-seeking* dengan memanipulasi data pemekaran.

Tidak dapat dimungkiri, sejauh ini pemekaran lebih banyak menggunakan jalur DPR dan DPD daripada melalui pintu Kemendagri. Hal ini menimbulkan tanda tanya besar mengenai objektivitas dan transparansi proses pengusulan

itu karena terkait erat dengan kepentingan jangka pendek para elite politik, baik di pusat maupun daerah. Hal ini juga semakin mendorong terciptanya situasi distortif, baik itu berupa merebaknya praktik percaloan maupun politik uang. Praktik kolusi elite daerah kenyataannya disambut oleh maraknya praktik terselubung berupa percaloan yang melibatkan oknum di lingkungan parlemen dan model setoran lembaga yang dinikmati oleh oknum kementerian yang justru berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap DOB.

Untuk mengatasi persoalan ini, banyak pihak telah sepakat bahwa perlu mengatur ulang otoritas lembaga yang berhak menilai kelayakan daerah yang akan dimekarkan. Pengaturan mengenai otoritas lembaga, baik sebagai pintu masuk pemekaran maupun penilai kelayakan pemekaran, perlu diatur prinsipnya di dalam Desartada.⁵ Pengaturan ini harus disepakati bersama, terutama antara pemerintah dan DPR. Dengan demikian, Desartada yang memuat ketentuan pengaturan ini dapat digunakan sebagai kontrak politik bersama.

2) Kebijakan Penataan Daerah Secara *Top-down* dan *Bottom-up*

Mekanisme pemekaran daerah selama ini gagal mengedepankan kepentingan nasional akibat penekanan proses *bottom-up* yang cenderung parsial dan lebih mengutamakan kepentingan daerah masing-masing. Untuk itu, pemerintah pusat hendaknya perlu memantapkan kebijakan penataan daerah yang bersifat *top-down*. Dalam penataan yang didesain dari atas ini, pemerintah pusat memiliki kewenangan, baik untuk menentukan prioritas pemekaran maupun penggabungan daerah, berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional di bidang politik dan ekonomi. Selain itu, pemerintah pusat juga perlu mencermati berbagai permasalahan strategis yang tengah berkembang, khususnya terkait dengan masalah persebaran penduduk satu wilayah dengan

5 Desartada hanya memuat pokok-pokok kelembagaan, sedangkan pengaturan lebih detail tentang alur pengusulan pemekaran dan penggabungan perlu diatur lebih lanjut di dalam UU atau PP. Pada bagian selanjutnya di dalam tulisan ini akan dibahas alur pengusulan yang harus diatur lebih lanjut di dalam regulasi penataan daerah.

wilayah lain (isu demografi), konfigurasi etnik (sosial budaya), dan persebaran kualitas SDM serta pertimbangan aspek pertahanan keamanan dan kedaulatan nasional. Penataan daerah juga mesti senantiasa memperhatikan kapasitas manajemen pemerintahan, kesiapan SDM aparat pemerintah dan legislatif, ketersediaan sarana dan prasarana pemerintah, tahap pembelajaran tata kelola pemerintahan, dan kemampuan pembinaan oleh jenjang pemerintah di atasnya.

3) Pengaturan Mengenai Penggabungan dan Penghapusan Daerah Secara Tepat

Kebijakan penataan daerah (*territorial reform*) merupakan manajemen penyusunan tingkatan atau besaran (*size/number*) unit pemerintah daerah sesuai dengan tujuan administrasi dan politik (Ferrazzi, 2007). Bentuk dari kebijakan ini dapat berupa penggabungan (*amalgamation*), pemekaran (*proliferation*), dan penghapusan daerah.

Indonesia pada prinsipnya dapat menggunakan pilihan pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah sekaligus untuk menyesuaikan kebutuhan negara. Dengan memperhatikan euforia pemekaran yang masih sangat besar, kebijakan penggabungan dan bahkan penghapusan perlu didorong secara perlahan. Pada masa transisi, negara dapat memprioritaskan pemekaran untuk level provinsi dengan pertimbangan rentang kendali terutama apabila suatu provinsi memiliki begitu banyak kabupaten/kota. Adapun kebijakan penggabungan daerah dapat dilakukan untuk wilayah setingkat kabupaten/kota dengan alasan kepentingan integrasi politik dan efisiensi ekonomi.

Dorongan terhadap pentingnya penggabungan daerah perlu disosialisasikan secara luas guna menghapus stigma buruk yang selama ini berkembang, seolah-olah penggabungan identik dengan “hukuman” bagi daerah yang gagal. Keuntungan (efisiensi) ekonomi sebagai dampak penggabungan harus disosialisasikan dengan menyatakan bahwa penyediaan dan pemeliharaan infrastruktur atau fasilitas publik akan lebih murah jika mencakup wilayah yang lebih luas dengan penduduk yang lebih padat. Dengan penggabungan, suatu daerah akan dapat

menghindari duplikasi dan pemborosan dalam penggunaan keuangan daerah. Jumlah pegawai dan belanja administrasi akan dapat ditekan karena anggarannya dapat dialokasikan secara optimal untuk peningkatan pelayanan publik. Selain itu, penggabungan daerah dapat menurunkan pengeluaran per kapita per tahun (Tryatmoko 2012).

Di samping sosialisasi keuntungan penggabungan daerah, stimulan berupa pemberian insentif bagi daerah yang bersedia melakukan penggabungan wilayah perlu didorong. Insentif dapat diberikan dalam bentuk pemberian tambahan Dana Alokasi Umum (DAU) dan pemberian Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk pengembangan sektor unggulan tertentu yang jumlahnya lebih besar dibanding yang diterima daerah lain. Penghargaan bagi politisi dan birokrat yang memiliki andil besar dalam pembangunan daerah gabungan ini perlu diberikan dalam bentuk tertentu.

Perbaikan Regulasi Mekanisme Pemekaran

Perbaikan kebijakan pemekaran daerah tidak hanya dengan merumuskan kembali Desartada, tetapi juga perlu merevisi ulang mekanisme penataan daerah sebagaimana tercantum di dalam UU dan PP. Secara garis besar, hal-hal yang perlu direvisi antara lain mekanisme pengusulan, pembinaan, dan evaluasi daerah otonom hasil pemekaran dan penggabungan.

1) Mekanisme Pengusulan

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa pengusulan pembentukan DOB selama ini sarat dengan manipulasi oleh segelintir elite di daerah dan pusat. Seolah-olah, usulan itu merupakan kepentingan atau kehendak murni rakyat di daerah. PP 78/2007 telah memperkenalkan mekanisme aspirasi masyarakat yang harus dituangkan dalam bentuk Keputusan Badan Pemerintahan Desa atau Forum Komunikasi Kelurahan. Namun, dalam praktiknya “aspirasi” ini dapat diciptakan oleh politisi lokal melalui upaya mobilisasi yang sifatnya instruktif. “Aspirasi akar rumput” ini menjadi dasar lanjutan bagi DPR untuk membuat keputusan yang akan ditindaklanjuti oleh kepala daerah.

Atas dasar kelemahan itu, perlu diperkenalkan mekanisme baru yang lebih kuat guna mencegah manipulasi oleh elite. Mekanisme pengusulan DOB yang berasal dari bawah (*bottom-up*) berlaku apabila persyaratan teknis dan politis telah terpenuhi. Persyaratan teknis seharusnya tidak lagi mengacu pada standar penilaian kuantitatif, tetapi juga penilaian kualitatif atas dasar parameter sektor tertentu. Sementara itu, persyaratan politik mencerminkan dukungan legitimasi, baik dari masyarakat maupun dari lembaga pemerintah terkait.

Pemekaran atau pembentukan daerah baru dapat diusulkan melalui DPR, DPD, ataupun pemerintah (Kemendagri). Namun, Kemendagri bertindak sebagai koordinator untuk melakukan seleksi administratif, pelaksanaan *assessment* politis, *assessment* teknis, dan studi kelayakan. Hal ini guna mencegah terjadinya pelembagaan faktor politik dan dominasi kalkulasi politik dalam pemekaran daerah yang telah mengesampingkan objektivitas.

Agar mencegah Kemendagri melampaui kewenangannya, DPOD diketuai oleh wakil presiden. Sementara itu, Kemendagri berfungsi sebagai koordinator harian. Usulan yang disampaikan melalui DPR dan DPD harus tetap diseleksi secara teknis di bawah koordinasi Kemendagri (bagian dari DPOD). Namun, Kemendagri tidak dapat memonopoli seleksi teknis calon DOB. Kemendagri harus melibatkan kementerian/ lembaga teknis, terutama terkait dengan penilaian kelayakan potensi sektoral yang dimiliki calon DOB beserta daerah induknya. Sebagai lembaga *assessor*, komposisi DPOD harus diubah dengan memperbanyak unsur tenaga ahli dari kalangan universitas dan lembaga riset yang independen. Di samping beberapa menteri yang menjadi anggota tetap (Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan HAM, Menteri Sekretaris Negara, Kepala Bappenas, dan Sekretaris Kabinet), unsur DPOD dari kementerian diperluas dengan keanggotaan tambahan yang melibatkan kementerian dan lembaga sektoral yang bersifat teknis, seperti Menteri Pariwisata, Menteri Pertanian, Menteri Perikanan dan Kelautan, Menteri Kehutanan, Menteri Perindustrian, dan Polri.

Kementerian yang merupakan anggota tambahan difungsikan untuk menilai potensi daerah dari DOB yang akan dimekarkan. Khusus Kementerian PAN bertugas melakukan penilaian dan evaluasi teknis terhadap kesiapan, kapasitas, dan kemampuan SDM birokrasi calon DOB, sedangkan Kapolri yang akan melakukan evaluasi bidang keamanan. Bagi DOB yang menyatakan diri memiliki potensi daerah pariwisata harus dinilai oleh Kementerian Pariwisata. Guna lebih memperbesar bobot akademiknya, pihak kementerian-kementerian dimaksud mesti melibatkan kalangan yang ahli di bidangnya yang berkompeten/tesertifikasi dan independen. Kajian tentang potensi perikanan, umpamanya, harus melibatkan ahli bidang ini dari lembaga yang kredibel yang akan membuat studi kelayakannya.

Dalam proses penilaian, tahap validasi data mesti diperketat. Harus ada parameter yang tepat dalam melakukan penilaian usulan DOB, khususnya penilaian dari sisi teknis yang didasarkan pada kajian akademik guna melihat kelayakan dari suatu daerah yang akan dimekarkan atau digabungkan. Dalam melakukan penilaian teknis, ada lima faktor yang harus mendapat perhatian. *Pertama*, faktor kemampuan ekonomi dan potensi daerah lebih diutamakan ketimbang faktor jumlah penduduk. Alasannya, jumlah penduduk yang besar jika tanpa didukung oleh faktor kemampuan ekonomi dan potensi daerah, justru akan mengandung risiko apabila daerah tersebut dimekarkan. Faktor *kedua* adalah sosial budaya dan politik, termasuk konteks historis daerah yang akan dimekarkan. Faktor *ketiga* adalah kelayakan geografi dan potensi ekonominya. *Keempat*, problem rentang kendali (*span of control*) pemerintahan perlu dijadikan pertimbangan hanya jika provinsi bersangkutan memiliki jumlah kabupaten/kota lebih dari 30. Faktor *kelima* adalah demografi, termasuk melihat dinamika etnisitas daerah yang akan dimekarkan. Penilaian atas faktor-faktor tersebut hendaknya mengurangi titik berat persyaratan yang terlalu mengedepankan aspek kuantitatif. Pengalaman menunjukkan bahwa penilaian kuantitatif yang syarat distorsi sangat mudah dimanipulasi.

Penilaian kelayakan teknis yang dikoordinasi oleh Kemendagri harus didukung dengan penilaian politis di tingkat daerah sebelum usulan

DOB dapat dibahas sebagai RUU di DPR. Daerah induk yang mengusulkan pemekaran harus mendapat dukungan yang luas dari masyarakat setempat, baik berdasarkan musyawarah maupun jajak pendapat. Hal ini mutlak dilakukan sebelum usulan tersebut disampaikan melalui DPR, DPD, atau langsung ke pemerintah (Kemendagri).

Sementara seleksi teknis dikoordinasi oleh Kemendagri, penilaian kelayakan politik dilakukan di bawah arahan dan pengawasan DPOD. DPOD akan menunjuk lembaga tesertifikasi untuk memfasilitasi pemenuhan syarat politis. Dalam hal penilaian politis perlu dibuat peraturan yang dapat membuktikan adanya dukungan rakyat terhadap usulan DOB dan bukan hanya semata-mata kepentingan elite politik daerah.

Terkait dengan ketentuan penilaian politis, daerah induk menyelenggarakan jajak pendapat yang memperlihatkan bahwa rakyat setempat memang menghendaki daerahnya menjadi DOB. Beban biaya jajak pendapat ditanggung oleh daerah pengusul. Jika hasil jajak pendapat menunjukkan bahwa mayoritas rakyat menghendaki DOB, hal itu bukan berarti daerah ini serta-merta dapat menjadi DOB. Hasil itu hanya merupakan salah satu prasyarat agar dapat mengajukan usulan ke tahap berikutnya.

Sebagai upaya meminimalkan manipulasi dan tekanan-tekanan politik, daerah pengusul harus menyertakan dukungan usulan dari DPRD setingkat, minimal dari daerah-daerah yang berbatasan dengan daerah pengusul atau calon DOB. Usulan pemekaran suatu provinsi harus mendapat persetujuan tidak hanya dari DPRD provinsi pengusul, tetapi juga minimal dari DPRD provinsi tetangga yang berbatasan dengannya. Persyaratan serupa juga berlaku bagi usulan pemekaran di tingkat kabupaten/kota. Dukungan jenis ini merupakan kesepakatan politis horizontal sebagai pendamping jajak pendapat.

Usulan pembentukan DOB harus benar-benar mempertimbangkan kemandirian daerah pengusul. Perlu ada batasan waktu tertentu bagi suatu daerah yang baru dimekarkan untuk dimekarkan lagi agar menghindari dua kali melakukan pemekaran dalam waktu berdekatan. Waktu minimal untuk pemekaran lagi adalah 10 tahun untuk provinsi dan 25 tahun untuk

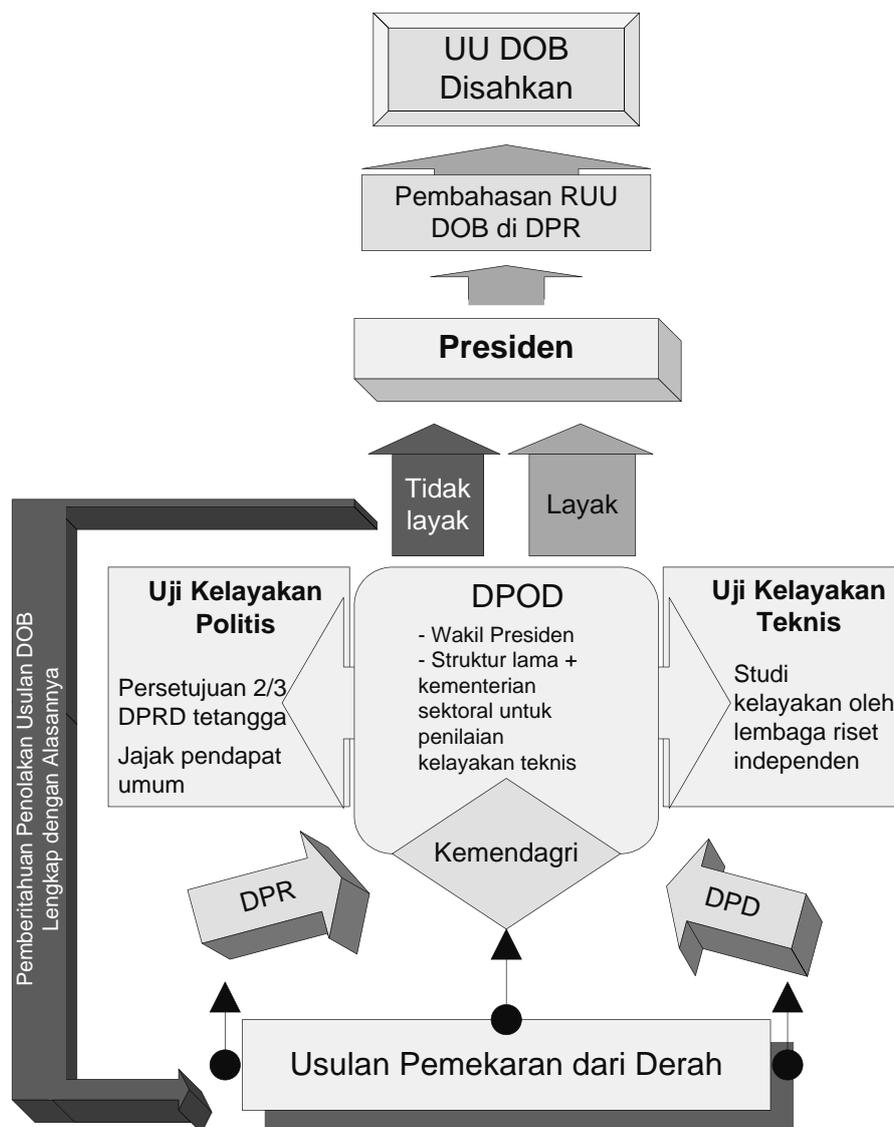
kabupaten/kota. Waktu minimal ini tentu saja juga mempertimbangkan penilaian kemandirian daerah pengusul.

Mekanisme kelembagaan dalam pengusulan pemekaran daerah secara sederhana tergambar dalam Bagan 1.

Mekanisme pengambilan kebijakan, baik pemekaran maupun penggabungan secara *top-down*, tentu berbeda dengan mekanismenya secara *bottom-up*. Usulan pemekaran atau penggabungan merupakan keputusan hasil kesepakatan antara pemerintah dan DPR. Tentu saja inisiatif kebijakannya dapat berasal dari pemerintah atau DPR.

Adapun aspek-aspek yang perlu dijadikan pertimbangan kebijakan pemekaran dan penggabungan secara *top-down* antara lain mencakup

tiga hal. *Pertama*, kepentingan strategis nasional di bidang politik dan ekonomi, seperti untuk tujuan pembentukan sinergi ekonomi antardaerah, perlu diutamakan guna peningkatan daya saing global. *Kedua*, permasalahan strategis di dalam negeri, khususnya dengan memperhatikan persebaran penduduk antarwilayah (isu demografi), konfigurasi etnik (sosial budaya), dan persebaran kualitas SDM perlu diperhatikan. *Ketiga*, pertimbangan aspek hankam dan kedaulatan nasional. Sebagai contoh, demi pertimbangan ketenangan kehidupan masyarakat yang pernah terlibat konflik, apabila suatu daerah karena pertimbangan hankam dipisah justru akan memberi ketenangan untuk membangun, daerah ini diberi peluang untuk dimekarkan. Sebaliknya, apabila justru berpotensi menimbulkan konflik, daerah tersebut



Bagan 1. Alur Pengusulan DOB

menjadi tidak layak untuk dimekarkan dan/atau digabungkan. Demikian juga dengan penataan daerah di wilayah-wilayah perbatasan.

2) Pembinaan dan Evaluasi Secara Berjenjang

Membentuk DOB adalah pekerjaan besar karena tidak hanya menyangkut bagi-bagi kekuasaan dan gelontoran subsidi dari pusat ke daerah, tetapi juga menyangkut masa depan sebuah wilayah, potensi alam, dan manusia di dalamnya. Untuk itu, sebelum ditetapkan sebagai DOB, sebuah daerah perlu menjalani tahapan sebagai daerah persiapan dengan sebutan kota/kabupaten administratif atau provinsi administratif. “Daerah persiapan” diberlakukan selama lima tahun sebagai pertimbangan untuk memutuskan layak atau tidaknya daerah tersebut menjadi DOB. Lima tahun merupakan masa kritis yang cukup untuk mengevaluasi sebagai peralihan dari pemerintah induk ke pemerintah yang baru.

Target utama yang harus dicapai oleh sebuah daerah persiapan setidaknya memenuhi dua hal. *Pertama*, daerah tersebut harus mampu memberikan pelayanan yang lebih baik bagi rakyatnya. *Kedua*, daerah tersebut mampu mengurangi ketergantungan fiskal dari pemerintah pusat. Tujuan ini hanya dapat dicapai dengan menaikkan kemampuan daerah tersebut dalam mencari sumber pendapatan sendiri melalui pengembangan potensi daerah.

Indikator capaian dapat dilihat dari tingkat kesejahteraan masyarakat, pendapatan per kapita, pendapatan domestik regional bruto, indeks pembangunan manusia, penurunan tingkat kemiskinan, pelayanan publik, daya saing daerah di bidang ekonomi, peningkatan pelayanan publik, kemampuan mengatur dan mengurus daerahnya sendiri, dan peningkatan pendapatan asli daerah.

Pada masa persiapan, persoalan aparatur birokrasi dan pembiayaan pemerintahan menjadi hal yang sangat krusial. Dalam hal ketersediaan aparatur pemerintahan, perlu dilakukan pembinaan dan pemantauan secara hierarkis untuk setiap level pemerintahan. Pemerintah provinsi memantau dan membina birokrasi kabupaten/kota baru, dan pemerintah pusat memantau serta membina birokrasi pemerintahan provinsi yang baru. Dalam situasi yang tidak normal, karena problem

kapasitas pemerintahan provinsi, pemerintah pusat dapat langsung memantau dan membina birokrasi di tingkat kabupaten/kota yang baru.

Sementara itu, mengenai pembiayaan pemerintahan, pada tahap awal pemerintah pusat berkewajiban memberikan kecukupan dana melalui DAK atau DAU yang memadai. Pada tahap selanjutnya, setelah beberapa tahun, daerah diharuskan untuk mandiri dan menjadi tidak terlalu bergantung lagi pada dana dari pusat. Regulasi harus mengatur batasan kapasitas daerah untuk dapat dikatakan mampu lepas dari daerah persiapan, misalnya dengan menargetkan alokasi dana untuk belanja pegawai maksimal 60%. Dengan demikian, secara bertahap ketergantungan fiskal daerah otonom terhadap pusat harus dikurangi. Mekanisme seperti ini diharapkan mampu membatasi keinginan pemekaran daerah.

Pembinaan harus menjadi program kerja pemerintah pusat dan provinsi sebagai tindak lanjut dari perencanaan penataan daerah yang telah diatur sebelumnya. Dengan kata lain, pemerintah pusat membuat *grand design* penataan daerah secara nasional sekaligus melakukan fungsi pembinaan. Daerah-daerah yang memiliki persamaan potensi ekonomi mungkin dapat didorong untuk bergabung agar membentuk sebuah kekuatan ekonomi yang sinergis. Sementara itu, daerah-daerah yang memiliki kemampuan, kapasitas pemerintahan yang baik, SDM yang memadai, dan didukung oleh potensi kekayaan SDA boleh dimekarkan. Pemekaran itu pun sebaiknya diprioritaskan untuk level provinsi dan bukan untuk level kabupaten.

Pemerintah provinsi membuat *grand design* penataan daerah di lingkup pemerintahannya untuk kabupaten/kota, baik berupa pemekaran daerah maupun penggabungan, secara objektif dan terarah. Setiap usulan pemekaran atau penggabungan daerah yang sifatnya *bottom-up* harus memperhatikan dan sesuai dengan *grand design* penataan daerah yang dibuat oleh provinsi. Provinsi memberi penilaian dan pembinaan terhadap kinerja DOB yang ada di level pemerintahan kabupaten/kota yang ada di lingkungannya.

Pembinaan juga meliputi penyerahan urusan secara asimetris. Pemerintah secara berkala terus memantau perkembangan kemampuan daerah.

Bagi daerah yang dinilai telah mengalami peningkatan kapasitas pemerintahannya, dapat ditambah urusannya. Sementara itu, daerah yang menurun kapasitasnya, jumlah urusan yang diserahkan kepada daerah tersebut dapat dikurangi. Dengan demikian, penyerahan urusan kepada DOB tidak dipukul rata, tetapi bergantung pada kapasitas dan kemampuan daerah bersangkutan. DOB yang dinilai memiliki kapasitas yang memadai bisa diberi kewenangan dalam jumlah banyak. Akan tetapi, DOB yang kapasitas kelembagaan dan SDM-nya belum terlalu memadai, cukup disertai urusan sesuai dengan kemampuannya. Penyerahan urusan kepada DOB dilakukan secara bertahap dan tidak serta-merta semua urusan diserahkan kepada DOB. Pada kondisi kapasitas pemerintahan, kelembagaan, dan SDM belum memadai, untuk lima tahun pertama DOB hanya melaksanakan 5–9 urusan saja.

Dalam hal evaluasi terhadap daerah-daerah pemekaran, pemerintah menetapkan aturan berupa pedoman evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur lebih lanjut dalam PP No. 6 Tahun 2008. Namun, kelemahan utama dari aturan ini adalah penggunaan *scoring* untuk penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tidak adanya *cross check* dari pemerintah pusat ataupun lembaga independen lain berakibat data yang dihasilkan sangat rawan manipulasi.

Evaluasi perlu dilakukan oleh instansi yang berwenang menilai. Instansi sektoral perlu dilibatkan dengan menyertakan pemerintah provinsi apabila menilai DOB kabupaten/kota. Hasil penilaian berimplikasi pada urusan yang diserahkan kepada DOB untuk 5–10 tahun berikutnya. Jika stagnan, urusan yang diserahkan kepada DOB tersebut tetap 5–9 urusan dan kemudian dievaluasi kembali lima tahun berikutnya. Jika mengalami kemajuan, DOB tersebut berhak menerima tambahan urusan sehingga menjadi 10–15 urusan untuk lima tahun berikutnya dan kemudian dievaluasi kembali. Namun, jika mengalami kemunduran, urusan yang diserahkan kepada DOB tersebut dapat dikurangi atau bahkan jika hasilnya memang amat buruk, otonomi yang diberikan bisa dicabut (diambil kembali oleh pemerintah pusat). Selanjutnya, daerah bersangkutan digabung dengan daerah lain.

PENUTUP

Kebijakan pemekaran daerah di Indonesia selama lebih dari satu dekade terakhir pada kenyataannya menimbulkan banyak persoalan pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun lokal. Pembengkakan alokasi anggaran untuk daerah dan kerumitan rentang kendali pusat terhadap daerah merupakan contoh hal yang dihadapi di tingkat nasional. Sementara itu, problem yang dihadapi oleh daerah sebagai dampak dari kebijakan pemekaran daerah tidak hanya yang kasat mata, seperti maraknya *bureaucratic and political rent seeking* dan praktik korupsi, juga problem *governability* yang cukup mendasar lainnya.

Problem *governability* lokal sebagai dampak dari kebijakan pemekaran daerah dapat ditengarai, baik dari aspek politik, legal (hukum), maupun manajerial pemerintahan. Ada tiga persoalan yang mengemuka di tingkat lokal. *Pertama*, pemekaran nyatanya mendorong meluasnya nasionalisme etnis (*ethnic nationalism*) dan lebih menguatkan oligarki kekuasaan. *Kedua*, pemekaran daerah ternyata memecah soliditas kekuatan lembaga-lembaga sosial, politik, dan pemerintahan di daerah sehingga demokrasi dan sistem pemerintahan lokal tidak dapat berjalan dengan baik. *Ketiga*, tidak sedikit pemerintah daerah yang semakin mengalami kesulitan dalam mengelola pemerintahan lokal.

Berbagai problem yang dihadapi pemerintah, baik di tingkat nasional maupun lokal sebagai dampak kebijakan pemekaran memiliki empat faktor yang sangat kuat melatarbelakanginya. *Pertama*, para pengambil kebijakan tetap perpijak pada paradigma penataan daerah yang kurang tepat. *Kedua*, pemerintah terlalu longgar membuka aspirasi dari bawah yang menuntut pemekaran. Prasyarat pembentukan daerah baru sangat longgar dan tanggung jawab daerah pengusul sangat kecil. Pemekaran pada gilirannya hanya merupakan agenda elite, baik elite daerah maupun elite pusat, yang mencari keuntungan ekonomi dan politik dari buah pemekaran. *Ketiga*, peran lembaga-lembaga dalam proses pembentukan DOB, seperti Kemendagri dan DPOD, tidak cukup optimal menjalankan tugas dan fungsinya. *Keempat*, upaya *capacity building* pemerintahan daerah sangat lemah. Hal ini terkait

dengan kualitas SDM dan rendahnya pembiayaan daerah. Ironisnya, alih-alih memperbaiki kualitas pemerintah daerah, evaluasi terhadap daerah pemekaran pun masih sangat lemah.

Untuk mengatasi problem tersebut agar tidak berulang lagi, setidaknya ada tiga hal yang semestinya diperhatikan dan dibenahi terkait kebijakan pemekaran daerah atau kebijakan penataan daerah dalam konteks yang lebih makro. Perubahan pertama mesti ditekankan pada paradigma esensi penataan daerah yang dikaitkan dengan tujuan desentralisasi yang dianut oleh bangsa Indonesia. Esensinya adalah mempertanyakan kembali apakah penempatan pemekaran sebagai kebijakan dominan dibanding kebijakan penataan daerah lain, seperti penggabungan, sudah tepat bagi Indonesia saat ini?

Perhatian dan pembenahan berikutnya yang penting adalah penataan kelembagaan yang terkait dengan penataan daerah di Indonesia. Selain mekanisme, lembaga-lembaga kunci dalam penataan daerah, seperti Kemendagri, DPOD, dan bahkan DPR harus diperbaiki untuk menjalankan desain penataan daerah yang berpihak pada kesejahteraan rakyat, bukan untuk kepentingan sempit. Selain itu, penguatan kapasitas lembaga masyarakat perlu diperhatikan, baik perannya sebagai pengusul pemekaran maupun sebagai pengawas kinerja lembaga-lembaga formal yang bekerja.

Pembenahan regulasi menyangkut hal-hal yang dijadikan pijakan sebagai aturan main merupakan hal berikutnya yang perlu dilakukan untuk membenahi kebijakan pemekaran daerah. Format regulasi semestinya merupakan jaban lebih sebagai turunan dari konsensus politik yang telah diatur di dalam Desartada. Tentu saja regulasi ini tidak hanya memuat pengetatan prasyarat pemekaran daerah, tetapi juga mekanisme fungsi dan interaksi lembaga-lembaga negara dan masyarakat dalam mengatur perkembangan daerah otonom di Indonesia.

PUSTAKA ACUAN

Azfar, Omar, Satu Kahkonen, Anthony Lanyi, Patrick Meagher, dan Diana Rutherford. 2004. "Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrange-

ments." Dalam Mwangi S. Kimenyi dan Patrick Meagher (eds). *Devolution and Development: Governance Prospect in Decentralizing States*. Aldershot, Hants: Ashgate Publishing Limited.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan *United Nation Development Program* (UNDP). 2008. *Studi Evaluasi Pemekaran Daerah 2001–2007*. http://www.undp.or.id/pubs/docs/pemekaran_ID.pdf.

Esman, Milton J. 1972. "The Elements of Institution Building". Dalam Joseph W. Eaton (ed). *Institution Building and Development from Concepts to Application*. Beverly Hills-London: Sage Publications.

Ferrazzi, Gabriel. 2007. *International Experiences in Territorial Reform-Implications for Indonesia*. Jakarta: DRSP-USAID.

Grindle, Merilee S. (ed). 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.

Kementerian Dalam Negeri. 2011. *Laporan Hasil Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran (EDOHP)*. Jakarta: Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.

_____. 2010. *Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) di Indonesia Tahun 2010–2025*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.

Kooiman, Jan (ed). 1994. *Modern Governance: New Government–Society Interactions*. London: SAGE Publication.

Litbang Kompas. "Cita-cita yang Tidak selalu Berbuah Manis." *Kompas*. 21 Mei 2008.

Mabuchi, Masaru. 2001. *Municipal Amalgamation in Japan*. Washington: The World Bank.

Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington: The World Bank.

Mawhood, Philip. 1983. "Desentralization: the Concept and the Practice". Dalam Philip Mawhood. *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*. Chicester, New York, Brisbane, Toronto, dan Singapore: John Wiley & Sons.

Mayntz, Renate. 1994. "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm". Dalam Jan Kooiman (ed). *Modern Governance: New Government–Society Interactions*. London: SAGE Publication.

Montreal Economic Institute. 2001. The Economic Arguments Against Municipal Mergers. October http://www.iedm.org/uploaded/pdf/fusions_en.pdf.

- Pierre, Jon dan B. Guy Peters. 2005. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Hampshire and New York: Palgrave MacMillan.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Otonomi Daerah. 2005. *Sinopsis Penelitian: Efektivitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah*. Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri.
- Ratnawati, Tri (ed). 2009. *Studi tentang Pemekaran Daerah: Pemetaan Problematika Politik, Ekonomi dan Sosial Budaya di Daerah-daerah Pemekaran Era Reformasi*. Jakarta: LIPI Press.
- Rondinelli, Dennis A. dan G. Shabbir Cheema. 1983. "Implementing Decentralization Policies: An Introduction". Dalam G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (eds). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. California, New Delhi, dan London: SAGE Publication.
- Saito, Fuhimiko (ed). 2008. *Decentralization and Local Governance*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Shah, Anwar (ed). 2006. *Local Governance in Developing Countries*. Washington: The World Bank.
- Siwalima. 2010. "Korupsi Miliaran, Kejati Maluku Bidik Bupati Seram Bagian Barat." 12 Maret. <http://www.siwalimanews.com/show.php?mode=headline&id=2234&path=list-headline-news.html>.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.
- Snyder, Jack L. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York; London: Norton.
- Techera, Erika. 2007. "To Merge or Not To Merge: Local Government Amalgamations in Australia". *Macquarie Law Working Paper*. WP 2007-4. September. Sydney: Macquarie University.
- Tempo Interaktif. 2009. "Korupsi Tripanca Diduga Salahi Peraturan Menteri Keuangan", 5 Januari. <http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2009/01/05/brk,20090105-153821,id.html>.
- Tryatmoko, Mardyanto Wahyu. 2005. "Pemekaran Wilayah dan Pertarungan Elit Lokal di Maluku Utara". *Masyarakat Indonesia*. No. 1, LIPI.
- _____. 2010. "Pemekaran Daerah dan Persoalan Governability Lokal di Indonesia". *Jurnal Penelitian Politik*. Vol. 7, No. 1. LIPI. Hlm. 37-50.
- _____. (ed). 2012. *Problematika Penggabungan Daerah*. Jakarta: LIPI Press.
- Vigoda-Gadot, Eran. 2009. *Building Strong Nations: Improving Governability and Public Management*. Surrey and Burlington: Ashgate Publishing Company.

TANTANGAN BAGI PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DI KALIMANTAN TIMUR: MENUJU *INCLUSIVE GREEN ECONOMY*

Yusniar Juliana Nababan¹, Yusman Syaukat², Bambang Juanda³, Slamet Sutomo⁴

¹Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor
E-mail: yjnababan@gmail.com

²Departemen Ekonomi, Institut Pertanian Bogor
E-mail: ysyaukat@yahoo.com

³Departemen Ekonomi, Institut Pertanian Bogor
E-mail: bbjuanda@yahoo.com

⁴Sekolah Tinggi Ilmu Statistik, Jakarta
E-mail: slmt.sutomo@gmail.com

Diterima: 2-6-2014

Direvisi: 29-6-2014

Disetujui: 21-7-2014

ABSTRACT

East Kalimantan economy is heavily relied on natural resource-based sectors. Over the last decade, this province has been experiencing a substantial economic growth and becoming one of key contributors to the national economy. However, there are some externalities caused by rapid economic development that in turn hamper the creation of an inclusive green economy in East Kalimantan. This study aims to assess how close East Kalimantan's economy to reach an inclusive green economy in the period of 2000–2012. There are three aspects of inclusive green economy that will be assessed: 1) economic inclusiveness, 2) economic greenness, and 3) green economy as driver of growth and development. The indicators employed are adopted from sustainable development initiatives that share the same idea with inclusive green economy. This paper uses Data Envelopment Analysis (DEA) Model to examine East Kalimantan economic efficiency in term of natural resources and environment utilization. The study shows that East Kalimantan economy has been deviating from the path towards an inclusive green economy. Disparity exists, while there is inefficiency in the resource use.

Keywords: *Inclusive green economy, sustainable development, DEA*

ABSTRAK

Perekonomian Kalimantan Timur sangat didominasi oleh sektor-sektor berbasis sumber daya alam. Oleh karena itu, Provinsi Kalimantan Timur mengalami pertumbuhan yang pesat dan merupakan salah satu dari penyumbang terbesar perekonomian nasional. Di sisi lain, terjadi eksternalitas negatif dari pembangunan ekonomi yang berpotensi menghalangi terciptanya suatu *inclusive green economy*. Studi ini bertujuan untuk mengevaluasi keinklusi-fan dan kehijauan ekonomi Provinsi Kalimantan Timur selama periode 2000–2012. Terdapat tiga aspek yang akan dilihat: 1) keinklusi-fan ekonomi, 2) kehijauan ekonomi, dan 3) ekonomi hijau sebagai motor penggerak pertumbuhan dan pembangunan. Beberapa indikator yang digunakan diadopsi dari beberapa inisiasi pembangunan berkelanjutan yang berbagi ide yang sama dengan *inclusive green economy*. Lebih lanjut, Model *Data Envelopment Analysis* (DEA) digunakan untuk mengukur tingkat efisiensi Kalimantan Timur dalam memanfaatkan sumber daya alam dan lingkungannya. Studi ini menunjukkan bahwa perekonomian Kalimantan Timur belum mencapai suatu *inclusive green economy*. Ketimpangan masih terjadi dan masih terdapat inefisiensi penggunaan SDA.

Kata kunci: *Inclusive green economy, pembangunan berkelanjutan, DEA*

PENDAHULUAN

Kalimantan Timur memiliki kinerja pembangunan ekonomi yang baik dibandingkan provinsi-provinsi lain di Indonesia. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kalimantan Timur

cukup signifikan hingga mencapai Rp4,5 triliun pada 2009 dan menempatkan provinsi tersebut pada posisi enam besar dalam perekonomian nasional (BPS Provinsi Kalimantan Timur 2011). Indikator pembangunan lainnya, seperti indeks

pembangunan manusia (IPM) dan indeks kemiskinan, menunjukkan kinerja pembangunan di wilayah Kalimantan Timur cukup baik. Selama periode 2008–2011 terjadi peningkatan nilai IPM dari 74,52 pada 2008 menjadi 76,15. Lebih lanjut, selama periode 2000–2010 terjadi penurunan angka kemiskinan dari sekitar 20% menjadi kurang dari 10%.

Kinerja pembangunan ekonomi yang baik tersebut terutama didominasi oleh eksploitasi sumber daya alam yang melimpah di Kalimantan Timur, seperti minyak dan gas bumi serta batu bara. Sektor pertambangan dan penggalian merupakan penyumbang utama bagi perekonomian Kalimantan Timur hingga lebih dari 45% setiap tahun. Bahkan, diperkirakan cadangan batu bara di Kalimantan Timur sebanyak 25% dari cadangan batu bara di Indonesia.

Keterbatasan dari struktur ekonomi yang berbasiskan sumber daya alam, terutama sumber daya alam tidak terbarukan, dan yang menerapkan aktivitas *business as usual* (BAU) adalah akan timbul pelambatan ekonomi akibat berkurangnya cadangan sumber daya alam tersebut. Selain itu, Kalimantan Timur juga merupakan salah satu provinsi penyumbang emisi terbesar di Indonesia.

Walaupun terjadi penurunan angka kemiskinan, persentase kemiskinan di Kalimantan Timur relatif masih cukup tinggi. Pada 2011, persentase kemiskinan di Kalimantan Timur berada pada posisi ketujuh dibandingkan 33 provinsi lain di Indonesia. Hal ini disebabkan struktur ekonomi Kalimantan Timur yang didominasi oleh sektor pertambangan merupakan sektor yang bersifat *capital-intensive* dan lebih banyak menggunakan tenaga terampil. Oleh karena itu, sebagian besar pasokan tenaga kerja lokal yang kebanyakan adalah pekerja tidak terampil masuk ke sektor-sektor lain yang memiliki tingkat produktivitas rendah, seperti sektor pertanian.

Pemerintah Kalimantan Timur telah berkomitmen untuk mengurangi emisi karbon dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Komitmen tersebut ditandai dengan deklarasi Gerakan Kaltim Hijau pada *Kaltim Summit* Januari 2010. Gerakan Kaltim Hijau adalah kondisi Kalimantan Timur yang memiliki perangkat kebijakan, tata kelola pemerintahan, dan

program-program pembangunan, yang memberikan perlindungan sosial dan ekologis terhadap masyarakat Kalimantan Timur. Keberhasilan gerakan ini akan memberikan jaminan jangka panjang terhadap keselamatan dan kesejahteraan masyarakat serta keberlanjutan lingkungan hidup. Tujuan utama dari Gerakan Kaltim Hijau adalah meningkatkan kualitas hidup masyarakat Kalimantan Timur secara menyeluruh dan seimbang, baik secara ekonomi, sosial, budaya maupun kualitas lingkungan hidupnya.

Selain itu, Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur merumuskan Rencana Aksi Daerah dalam pengurangan Gas Rumah Kaca (RAD GRK) untuk semua sektor pada 2012. Khusus untuk sektor berbasis lahan, Pemerintah Kalimantan Timur mengeluarkan dokumen Strategi dan Rencana Aksi Provinsi *Reducing Emission from Deforestation and Degradation* (SRAP REDD+). Kedua dokumen tersebut menyajikan kerangka kerja bagi pengurangan emisi di Kalimantan Timur. Kebijakan pengurangan emisi menjadi sangat penting dalam rangka menciptakan suatu *inclusive green economy* di Provinsi Kalimantan Timur.

Inclusive green economy atau ekonomi hijau inklusif merupakan konsep baru yang diperkenalkan oleh Poverty Environment Partnership atau PEP (2012). UNEP (2011) menyatakan bahwa konsep tersebut dapat digunakan sebagai “alat” untuk mencapai pembangunan berkelanjutan. Konsep tersebut juga diyakini mampu menyediakan potensi yang cukup besar dalam memfasilitasi terciptanya pertumbuhan ekonomi yang menjamin penciptaan lapangan kerja dan perlindungan lingkungan serta *social inclusion* atau disebut sebagai *triple bottom line*. Namun, karena konsep tersebut relatif baru, pengukuran yang baku belum tersedia.

Tulisan ini akan memaparkan kondisi Provinsi Kalimantan Timur terkait *inclusive green economy*. Tulisan diawali dengan penjelasan konsep *inclusive green economy* dan kaitannya dengan pembangunan berkelanjutan. Selanjutnya, akan diuraikan gambaran kondisi pembangunan ekonomi Kalimantan Timur yang ditunjukkan oleh perkembangan indikator PDRB serta bagaimana keterkaitannya dengan perkembangan

kondisi sosial dan lingkungan. Tulisan ini juga memuat uraian mengenai indikator-indikator *inclusive green economy* dan model Data Envelopment Analysis (DEA) yang akan digunakan dalam mengukur efisiensi ekonomi Kalimantan Timur. Lebih lanjut, akan dijelaskan secara deskriptif pencapaian *inclusive green economy* di Kalimantan Timur dengan menggunakan data sekunder yang bersumber dari beberapa publikasi yang dikeluarkan oleh berbagai instansi yang relevan dengan topik tulisan ini.

INCLUSIVE GREEN ECONOMY DAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Konsep pembangunan berkelanjutan pertama kali diperkenalkan oleh *United Nations World Commission on Environment and Development (Brundlant Comission)* pada 1987 (Kates dkk. 2005). Pembangunan berkelanjutan didefinisikan sebagai pembangunan yang bersifat sosial, yaitu pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk dapat memenuhi kebutuhannya. Ide pembangunan berkelanjutan mengandung tiga tujuan pembangunan, yaitu kekuatan ekonomi, tanggung jawab terhadap ekologi, dan keadilan sosial. Lebih lanjut, konsep keberlanjutan menekankan aktivitas ekonomi pada saat sekarang yang dilakukan untuk mencapai tujuan pembangunan jangka pendek seharusnya tidak mengorbankan tujuan pembangunan jangka panjang.

Bappenas (2012) menyatakan bahwa ada empat pilar untuk mencapai pembangunan berkelanjutan. Keempat pilar tersebut adalah sosial, *green economy* atau ekonomi hijau, lingkungan, dan tata kelola. Dalam konteks Indonesia, konsep *green economy* diterapkan melalui program pertumbuhan hijau (*green growth*). Program *green growth* merupakan suatu pendekatan baru untuk mencapai beberapa tujuan dalam rangka menciptakan pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Tujuan dari program tersebut adalah mendorong pertumbuhan hijau yang mempertimbangkan nilai modal sumber daya alam, meningkatkan ketahanan ekonomi suatu wilayah, membangun ekonomi lokal, dan

yang bersifat inklusif dan berkeadilan. Terdapat empat dimensi pertumbuhan hijau, yaitu 1) pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, 2) pengurangan emisi gas rumah kaca, 3) ketahanan sosial, ekonomi, dan lingkungan, 4) pertumbuhan yang inklusif dan merata, dan 5) ekosistem yang sehat dan produktif dalam menyediakan jasa lingkungan. Oleh karena itu, walaupun tidak secara eksplisit dinyatakan, konsep pertumbuhan hijau di Indonesia diyakini memiliki kesamaan dan mengandung nilai-nilai yang sama dengan konsep pertumbuhan ekonomi hijau inklusif.

Dalam konteks Indonesia, kebijakan pertumbuhan hijau tersebut dikenal sebagai pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup (Makmun 2011). Salah satunya berupa komitmen pemerintah dalam menurunkan tingkat emisi sampai dengan 26% hingga 2020 atau penurunan hingga 41% dengan bantuan pendanaan dari luar negeri. Pemerintah Indonesia bahkan telah membuat perencanaan target penurunan emisi tersebut dalam dokumen Rencana Aksi Nasional Penurunan emisi Gas Rumah Kaca (RAN GRK) yang diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 61 Tahun 2011. RAN GRK merupakan dokumen rencana kerja untuk pelaksanaan berbagai kegiatan yang secara langsung dan tidak langsung dapat menurunkan emisi gas rumah kaca sesuai dengan target pembangunan nasional. Dokumen tersebut menjadi acuan pelaksanaan penurunan emisi GRK di beberapa bidang prioritas, baik di tingkat nasional maupun daerah.

UNEP (2011: 2) mendefinisikan *green economy* sebagai berikut:

“One that results in improved human well-being and social equity, while significantly reducing environmental risks and ecological scarcities. It is low carbon, resource efficient and socially inclusive. In a green economy, growth in income and employment should be driven by public and private investment that reduce carbon emissions and pollution, enhance energy and resource efficiency, and prevent the loss of biodiversity and ecosystem services.”

UNEP (2011) menyatakan bahwa pengertian *green economy* lebih luas cakupannya dibandingkan *Low-Carbon Economy (LCE)* atau *Low-Fossil-Fuel Economy (LFFE)*, yaitu aktivitas ekonomi yang memberikan *output* mini-

mal terhadap emisi *Green Houses Gas* (GHG) yang dilepaskan. Model ekonomi baru tersebut didasarkan pada ilmu *ecological economics* yang membahas ketergantungan manusia dan dampak yang ditimbulkan dari aktivitas ekonomi terhadap perubahan iklim dan pemanasan global. Indikator penerapan *green economy* dalam suatu perekonomian dapat dilihat melalui beberapa aktivitas, seperti peningkatan investasi publik dan *private* dalam sektor *hijau*, peningkatan dalam kuantitas dan kualitas lapangan pekerjaan di sektor *hijau*, peningkatan GDP dari sektor *hijau*, penurunan penggunaan energi/sumber daya per unit produksi, penurunan level CO₂ dan polusi/GDP serta penurunan konsumsi yang banyak menghasilkan limbah. Sektor hijau yang dimaksud adalah sektor-sektor yang memproduksi produk ramah lingkungan. Beberapa sektor yang berkaitan dengan ekonomi hijau adalah pertanian, bangunan, energi, perikanan, kehutanan, industri pengolahan, pariwisata, transportasi, limbah, dan air. Sektor-sektor tersebut sangat penting dalam menentukan ekonomi hijau di suatu wilayah. Pengembangan yang tidak tepat dalam sektor-sektor tersebut dapat berpengaruh pada proses pembentukan ekonomi hijau di suatu wilayah.

Dalam konteks Indonesia, konsep *green economy* idealnya mengandung karakteristik khusus yang dimiliki oleh Indonesia dan tidak terbatas pada penekanan penggunaan sumber daya alam secara efisien. Kebijakan ekonomi hijau Indonesia menekankan pada pengurangan kemiskinan dan internalisasi biaya lingkungan hidup (Fauzi 2010a; Fauzi dkk. 2013). Delegasi Indonesia dalam pertemuan *Global Ministerial Forum* di Bali tahun 2010 menyatakan bahwa definisi ekonomi hijau, menurut Indonesia adalah

“A development paradigm that based on resource efficiency approach with strong emphasizes on internalizing cost of natural resource depletion on environmental degradation, efforts on alleviate the poverty, creating decent jobs and ensuring sustainable economic growth”.

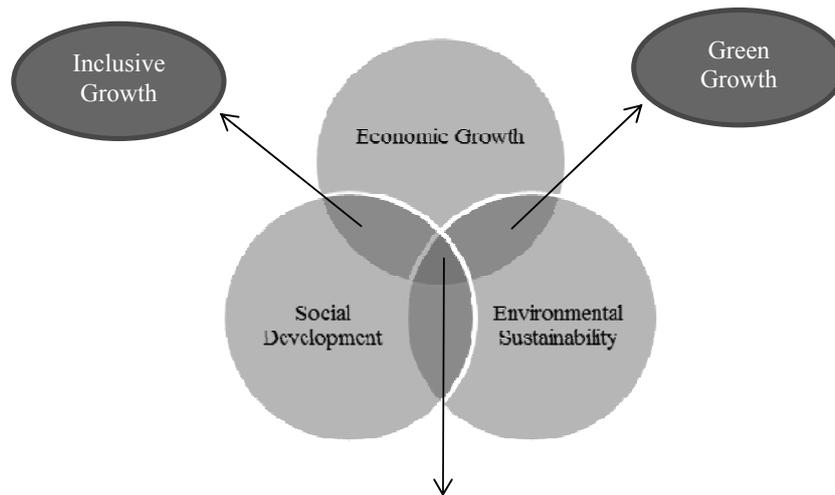
Oleh karena itu, bagi Indonesia, penerapan ekonomi hijau berarti menciptakan pertumbuhan ekonomi yang sejalan dengan prinsip pelestarian lingkungan dan dapat menciptakan sumber pertumbuhan baru melalui pemanfaatan sumber daya

alam dan lingkungan sehingga dapat menciptakan lapangan pekerjaan dan pengurangan kemiskinan.

Berdasarkan laporan yang ditulis oleh PEP (2012), *inclusive green economy* dipandang dapat mengatasi masalah sistemik dalam sistem ekonomi sekarang. *Inclusive green economy* dapat menciptakan pertumbuhan yang berkelanjutan dengan meningkatkan *economic returns* dan *social returns* dari kegiatan investasi di bidang peningkatan kualitas lingkungan dan pembangunan rendah karbon dan *climate-resilient*. Oleh karena itu, *inclusive green economy* merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan sosial, ekonomi, dan lingkungan dari pembangunan berkelanjutan secara simultan sehingga dapat memberikan manfaat bagi kelompok miskin dan rawan serta mengurangi ketimpangan (Gambar 1).

Lebih lanjut, PEP (2012) menjelaskan bahwa strategi menuju *inclusive green economy* akan berbeda untuk setiap wilayah, bergantung pada tantangan dan peluang yang dihadapi oleh tiap-tiap wilayah. Namun, ada sejumlah karakteristik kunci dari *inclusive green economy* yang dapat ditemui berdasarkan tiga aspek. Jika dilihat dari aspek ekonomi, karakteristik dari *inclusive green economy* bersifat i) mendukung alokasi sumber daya secara efisien dan pertumbuhan ekonomi yang *resilient* terhadap perubahan iklim; ii) menciptakan dan menjaga lapangan pekerjaan dan peluang ekonomi lainnya yang memberikan manfaat bagi kelompok miskin, termasuk juga sektor informal; iii) merangsang inovasi dan adopsi teknologi hijau yang memberikan manfaat bagi kelompok miskin; iv) melakukan diversifikasi dan memperluas ketahanan ekonomi lokal dan nasional.

Jika dilihat dari aspek sosial, karakteristik dari *inclusive green economy* adalah i) meningkatkan kesehatan dan kesejahteraan, khususnya kelompok miskin; ii) mendukung keadilan, termasuk kesetaraan gender; iii) membangun modal sosial dan mengembangkan ketahanan komunitas lokal, terutama antarkelompok miskin. Sementara itu, jika dari aspek lingkungan, sifat yang dimiliki adalah i) meningkatkan produktivitas dan penggunaan sumber daya alam secara efisien; ii) mengurangi pencemaran dan dampak dari bencana alam, serta meningkatkan pengelolaan



An inclusive green economy that can reduce poverty and inequality and sustain inclusive growth

Sumber: *Poverty-Environment Partnership, 2012*

Gambar 1. Skema *Inclusive Green Economy* Merupakan Gabungan dari Pertumbuhan Inklusif dan Pertumbuhan Hijau

risiko lingkungan; iii) melakukan investasi dalam perbaikan dan pemeliharaan ketahanan dan keberlangsungan ekosistem. Karakteristik pengelolaan (*governance*) dari suatu *inclusive green economy* adalah i) memberdayakan masyarakat melalui akses informasi serta partisipasi dalam pengambilan keputusan, khususnya untuk masyarakat kaum marginal, dan ii) meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pada sektor publik dan swasta, termasuk regulasi pasar yang lebih baik.

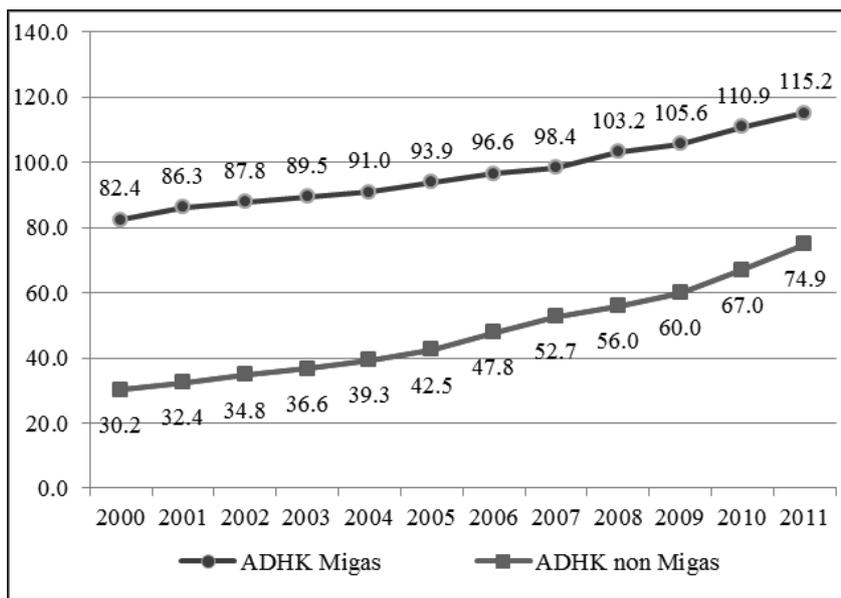
PARADOKS EKONOMI PROVINSI KALIMANTAN TIMUR

Pada 2009, nilai PDRB atas harga yang berlaku di Provinsi Kalimantan Timur sebesar Rp281,4 triliun. Nilai ini menempatkan Provinsi Kalimantan Timur pada posisi keenam dibandingkan provinsi-provinsi lain di Indonesia. Secara signifikan, PDRB tersebut terbentuk dari sektor-sektor berbasis sumber daya alam, seperti minyak, gas, dan batu bara, termasuk juga hutan, atau sekitar 69% dari total PDRB. Dengan mengandalkan eksploitasi sumber daya alam dalam kegiatan ekonominya, Kalimantan Timur tumbuh secara konsisten rata-rata 3% setiap tahunnya selama periode 2000–2009 (Gambar 2). Namun, sektor-sektor dominan tersebut juga merupakan penyumbang emisi yang besar sehingga Kalimantan

Timur menjadi provinsi penyumbang emisi karbon ketiga terbesar di Indonesia setelah Kalimantan Tengah dan Riau.

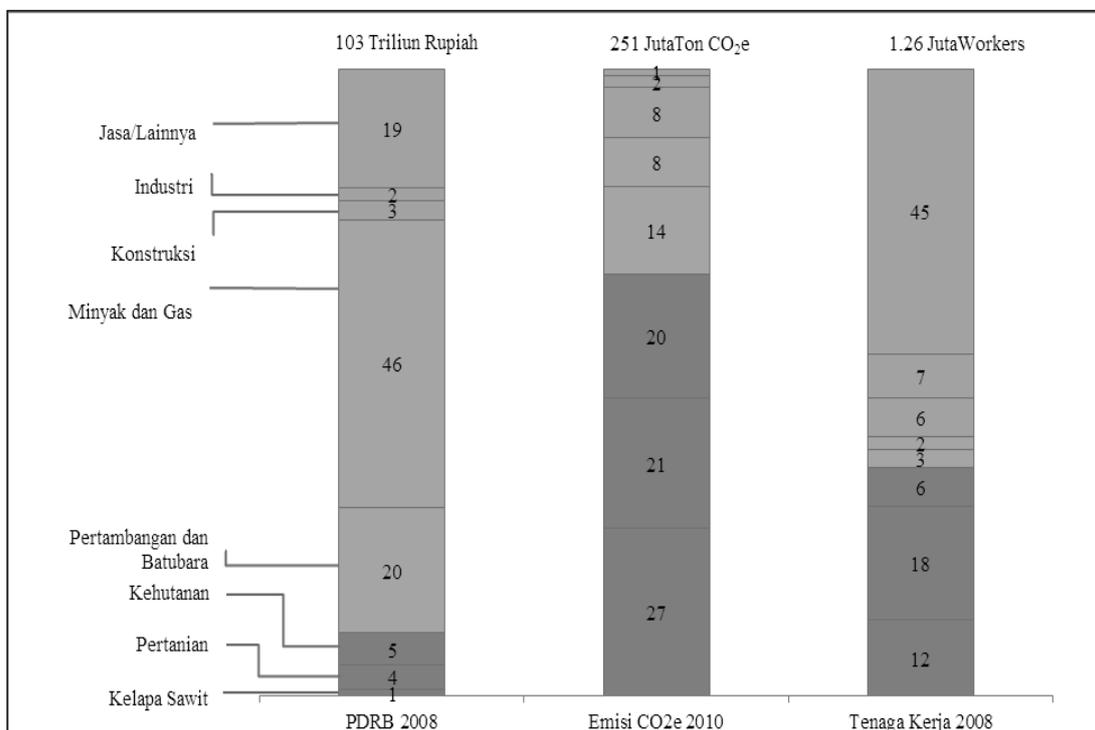
Pemanfaatan sumber daya alam di samping memberikan kontribusi yang sangat signifikan terhadap perekonomian Kalimantan Timur juga menciptakan eksternalitas negatif. Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan oleh Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI), McKinsey Company dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur (2011), sektor perkebunan sawit, pertanian, kehutanan, pertambangan minyak dan gas serta batubara merupakan sektor dominan dalam menciptakan emisi CO₂. Pada 2010, tercatat 90% dari total emisi sebesar 251 juta ton CO₂e dihasilkan oleh sektor-sektor tersebut atau disebut sebagai sektor berbasis lahan (Gambar 3).

Selain penciptaan emisi, eksternalitas lingkungan terjadi dalam bentuk degradasi hutan. Wilayah Kalimantan Timur memiliki 14,7 juta ha hutan, atau merupakan 60% dari total wilayah. Namun, dibandingkan periode-periode sebelumnya, luasan hutan tersebut telah mengalami penyusutan. Hal ini terjadi akibat penebangan liar dan upaya ekstensifikasi pada sektor pertanian, seperti pembukaan lahan untuk perkebunan sawit. Berdasarkan data dari Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur, selama periode 2004 hingga 2009 terjadi degradasi hutan yang cukup sig-



Sumber: BPS Provinsi Kalimantan Timur, berbagai tahun penerbitan

Gambar 2. Grafik PDRB atas Dasar Harga Konstan Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2000–2009



Sumber: Dewan Nasional Perubahan Iklim (2011)

Gambar 3. Grafik Distribusi PDRB atas Dasar Harga Konstan Tahun 2008, Emisi CO₂e Tahun 2010, dan Jumlah Tenaga Kerja Menurut Sektor Tahun 2008

nifikan, sekitar 350.000 ha setiap tahunnya atau setara dengan Rp66,6 triliun. Pada 2004, tercatat 6,4 juta ha hutan terdegradasi dan angka tersebut meningkat pada 2009 menjadi 8,1 juta ha.

Lebih lanjut, WWF (2009) melaporkan penurunan kuantitas dan kualitas sumber daya hutan yang ditunjukkan oleh laju deforestasi yang cukup signifikan di Kalimantan Timur. Pada 2004, terjadi deforestasi pada lahan seluas 219.170 ha yang merupakan deforestasi tertinggi selama periode 2004–2008. Pada 2005 dan 2006, deforestasi terjadi pada lahan seluas 134.800 ha dan 119.530 ha. Pada 2008, deforestasi terjadi pada lahan seluas 183.190 ha. Tabel 1 menunjukkan sebagian besar lahan di kabupaten dan kota di wilayah Kalimantan Timur telah terdegradasi rata-rata sekitar sepertiga hingga setengah dari total tiap-tiap wilayah. Perhitungan estimasi dengan menggunakan data lahan kritis pada 2005 dan 2006 menunjukkan bahwa setiap tahunnya terjadi penambahan 500.000 ha lahan kritis. Apabila hal tersebut berlanjut, pada akhirnya kawasan hutan akan mencapai 30% dari wilayah Kalimantan Timur. Penurunan luasan kawasan hutan akan mengakibatkan semakin rendahnya daya dukung

lingkungan, yang dapat berpotensi menyebabkan terjadinya bencana alam.

Pemanfaatan hutan dan lahan hutan terlihat belum memberikan hal yang positif bagi masyarakat perdesaan, khususnya masyarakat yang tinggal di sekitar dan di dalam kawasan hutan. Hal ini ditunjukkan oleh angka kemiskinan di wilayah perdesaan yang relatif lebih tinggi dibandingkan wilayah perkotaan. Salah satu penyebab tingginya angka kemiskinan di wilayah perdesaan adalah karena masyarakat perdesaan tidak memiliki akses ke sumber daya hutan. Penelitian Justianto (2005) menunjukkan bahwa sebagian sumber daya hutan dikuasai oleh perusahaan-perusahaan besar yang memiliki hak penguasaan hutan (HPH) sehingga peran masyarakat sekitar hutan dalam aktivitas ekonomi yang terkait dengan sumber daya hutan menjadi terbatas dan tidak signifikan.

INDIKATOR *INCLUSIVE GREEN ECONOMY* YANG DIGUNAKAN

Barr (2013) mengutip UNEP mengenai beberapa indikator dalam mengukur tujuan dari *inclusive green economy*. Indikator-indikator tersebut diharapkan dapat mengevaluasi dan memantau

Tabel 1. Lahan Kritis di Dalam dan Luar Kawasan Hutan Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Timur (Ha)

Kabupaten/Kota	Luas Area	Lahan Kritis		Jumlah
		Dalam Kawasan Hutan	Luar Kawasan Hutan	
1	2	3	4	5
Balikpapan	56.070	8.235	29.905	38.140
Berau	2.252.171	606.004	206.637	812.641
Bontang	16.339	4.356	3.165	7.521
Bulungan	1.724.961	448.833	137.067	585.900
Kutai Barat	3.094.379	965.736	305.974	1.271.710
Kutai Kartanegara	2.632.600	923.997	348.750	1.272.747
Kutai Timur	3.188.459	1.348.029	460.656	1.808.685
Malinau	3.979.988	582.523	201.889	784.412
Nunukan	1.387.542	296.076	170.359	466.435
Paser	320.966	107.089	65.162	172.251
Penajam Paser Utara	1.093.638	447.629	192.625	640.254
Samarinda	71.823	830	50.497	51.327
Tana Tidung ^{*)}	-	-	-	-
Tarakan	25.181	7.147	9.581	16.728
Jumlah	19.844.117	5.746.484	2.182.267	7.928.751

Sumber: BPS Provinsi Kalimantan Timur (2011).

^{*)}termasuk Kabupaten Bulungan

kemajuan pencapaian kebijakan *inclusive green economy*. Ada tiga aspek yang perlu diukur dari kebijakan tersebut, yaitu 1) keinklusan ekonomi, 2) “kehijauan” ekonomi, dan 3) ekonomi hijau sebagai mesin pendorong pertumbuhan.

Menurut McKinley (2010), keinklusan suatu ekonomi diartikan sebagai suatu peningkatan pendapatan per kapita, dengan memperhatikan setiap anggota masyarakat untuk memiliki kesempatan yang sama dalam memperoleh manfaat dari pertumbuhan ekonomi. Pada dasarnya, suatu *green economy* dapat mengubah kehidupan masyarakat menjadi lebih baik jika pertumbuhan ekonomi didistribusikan secara merata. Oleh karena itu, dampak distribusi pendapatan atau tingkat pemerataan perlu dievaluasi untuk memperoleh gambaran menyeluruh dari suatu pembangunan ekonomi. Beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur keinklusan suatu ekonomi adalah pemerataan pendapatan, bukan saja pemerataan secara vertikal, yaitu antartingkat pendapatan, melainkan juga pemerataan horizontal, terutama antara penduduk di perdesaan dan perkotaan.

PEP (2012) menyatakan bahwa suatu ekonomi bersifat “hijau” ketika ekonomi tersebut memiliki kemampuan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas sumber daya alamnya, mengurangi polusi dan dampak kerusakan lingkungan, dan memiliki investasi dalam mempertahankan ketahanan lingkungan. Peningkatan produktivitas sumber daya alam dan lingkungan merupakan syarat penting untuk pertumbuhan hijau. Beberapa indikator ekonomi hijau adalah intensitas energi per kapita, intensitas energi per unit pendapatan bruto, dan intensitas emisi yang menunjukkan kualitas udara (UN 2013a, 2013b).

Aspek ketiga dari *inclusive green economy* adalah kemampuan ekonomi hijau dalam menciptakan kemakmuran dan pembangunan serta aktivitas yang dilakukan selain memberikan manfaat bagi lingkungan juga menghasilkan manfaat secara ekonomis. PEP (2012) menyatakan ekonomi hijau inklusif meningkatkan manfaat secara ekonomis melalui kegiatan investasi peningkatan kualitas lingkungan serta melalui pembangunan yang bersifat efisien dalam pemanfaatan sumber daya alam, rendah karbon, dan memiliki

ketahanan terhadap perubahan iklim. Beberapa indikator untuk aspek ketiga tersebut yang telah diterapkan di negara-negara OECD adalah pengeluaran R&D yang terkait dengan pertumbuhan hijau serta inovasi di semua sektor yang terkait dengan pajak lingkungan, *water pricing*, dan biaya pemulihan lingkungan. Namun, untuk lingkup Provinsi Kalimantan Timur, data yang terkait dengan aspek ketiga tersebut masih belum tersedia. Untuk aspek ketiga, akan dilakukan pengukuran dengan menggunakan model *Data Envelopment Analysis* (DEA) yang mengevaluasi seberapa efisien penggunaan sumber daya alam di wilayah Kalimantan Timur.

DEA digunakan untuk melihat efisiensi penggunaan sumber daya alam selama periode 2000–2012. Metode ini merupakan pendekatan *non-parametric* untuk mengukur efisiensi relatif dari setiap *decision making units* (DMU) dalam menggunakan *input* yang sama untuk menghasilkan suatu *output* yang sama (Chansarn 2013). Konsep dasar dari DEA adalah membandingkan antara DMU dan DMU yang memiliki efisiensi terbaik yang ditunjukkan dengan nilai skor efisiensi 1. DMU dinyatakan tidak efisien ketika nilai skor efisiensi kurang dari 1.

Untuk kasus Kalimantan Timur, DMU yang dimaksud adalah tahun. Untuk setiap tahun, akan dihitung nilai skor efisiensinya. Tahun yang dianggap sangat efisien dalam penggunaan sumber dayanya akan memiliki skor efisiensi bernilai 1, atau tahun tersebut adalah yang paling efisien dibanding tahun lain. Tingkat efisiensi yang tinggi dalam produksi mengindikasikan peluang yang baik dalam mencapai *inclusive green economy* karena kondisi utama dari pertumbuhan ekonomi dapat dipenuhi.

Penghitungan DEA akan memberikan gambaran mengenai tingkat efisiensi ekonomi Provinsi Kalimantan Timur. DEA digunakan sebagai indikator dari tingkat kehijauan (*greenness*) Provinsi Kalimantan Timur untuk mengukur efisiensi penggunaan *input* dalam menghasilkan *output*. *Input* yang dimaksud dalam hal ini adalah intensitas emisi CO₂ dan intensitas penggunaan energi, sedangkan *output* akan diukur dengan PDRB riil per kapita selama periode 2000–2012. Emisi CO₂ diukur dengan emisi gas rumah kaca

(GRK) per kapita dan intensitas energi diukur dengan produksi batu bara per kapita.

Tulisan ini menggunakan model *input-oriented* Charners, Cooper, Rhodes (CCR) dengan asumsi *constant return to scale*, yaitu proporsi penambahan faktor produksi akan sama dengan proporsi penambahan produksi. Model mengukur efisiensi dalam menggunakan *input* yang minimum untuk menghasilkan tingkat produksi tertentu. Model DEA yang digunakan diformulasikan sebagai berikut:

$$\min_{\lambda} z_0 = \theta_0 \quad (1)$$

Dengan kendala:

$$\sum_{j=1}^n \lambda_j y_{rj} \geq y_{r0} \quad r = 1, 2, \dots, s \quad (2)$$

$$\theta_0 x_{i0} - \sum_{j=1}^n \lambda_j x_{ij} \geq 0 \quad i = 1, 2, \dots, m \quad (3)$$

$$\lambda_j \geq 0 \quad j = 1, 2, \dots, n \quad (4)$$

Keterangan: z_0 adalah fungsi tujuan yang akan diminimalkan, θ adalah skor efisiensi, y_{rj} adalah nilai *output* r pada tahun j , x_{ij} nilai *input* i pada tahun j , dan λ adalah penimbang nonnegatif. Dalam studi ini, indikator yang digunakan untuk nilai *output* adalah PDRB per kapita atas dasar harga konstan. Sementara itu, untuk *input* adalah emisi CO₂ dan intensitas penggunaan batu bara.

GAMBARAN *INCLUSIVE GREEN ECONOMY* DI KALIMANTAN TIMUR

Keinklusifan Ekonomi Kalimantan Timur

Suatu ekonomi disebut inklusif jika ekonomi tersebut mengalami peningkatan pendapatan, sekaligus dapat mengurangi derajat ketimpangan selain kemiskinan (Rauniyar dan Kanbur 2010). Hal ini mengimplikasikan bahwa kelompok kaya dan kelompok miskin seharusnya mendapatkan manfaat dari pertumbuhan yang tidak proporsional berdasarkan besaran pendapatan mereka atau nilai persentase yang sama. Namun, seharusnya terjadi distribusi yang lebih besar bagi kelompok miskin sehingga hal ini dapat mengurangi ketimpangan pendapatan.

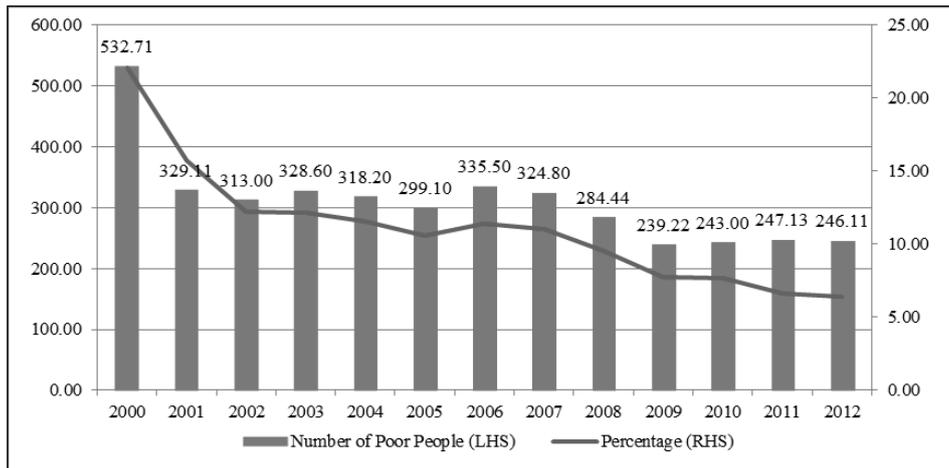
Secara umum, terjadi penurunan jumlah dan persentase orang miskin di Kalimantan

Timur selama periode 2000–2012. Penurunan kemiskinan yang terjadi adalah sekitar 6% per tahun. Walaupun terjadi sedikit peningkatan pada 2006, pada periode berikutnya kemiskinan terus menurun.

Meskipun terjadi penurunan persentase orang miskin di Provinsi Kalimantan Timur, yaitu dari 22,10% pada 2000 menjadi 6,38% pada 2012 (Gambar 4), proporsi orang miskin di wilayah perdesaan lebih tinggi dibandingkan wilayah perkotaan (Gambar 5). Pada 2011, persentase orang miskin di wilayah perkotaan hanya sebesar 4,06%, sedangkan di perdesaan mencapai 11,21%. Lebih lanjut, pada periode yang sama, *Poverty Gap Index* (P1) adalah sebesar 1,35 dan *Poverty Severity Index* (P2) sebesar 0,29 untuk wilayah perdesaan. Nilai-nilai indeks tersebut lebih besar dibanding nilai indeks P1 dan P2 untuk wilayah perkotaan, yaitu sebesar 0,66 dan 0,19. Hal ini menunjukkan rata-rata pengeluaran masyarakat miskin di perdesaan lebih rendah dibanding rata-rata pengeluaran masyarakat miskin di perkotaan. Pada saat yang sama, disparitas pengeluaran masyarakat miskin di perdesaan lebih tinggi dibanding di perkotaan. Informasi ini mengungkap fakta bahwa masyarakat wilayah perdesaan belum memperoleh manfaat yang maksimal dari eksploitasi sumber daya alam sekitarnya.

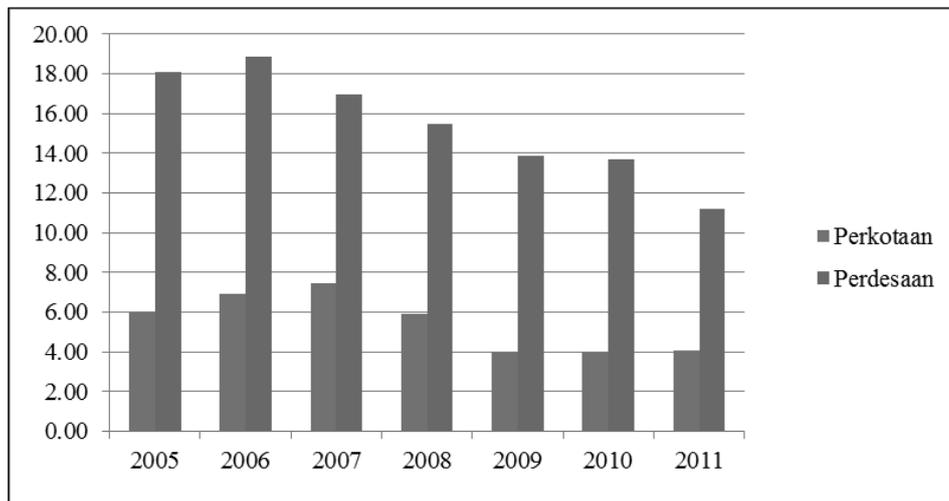
Selama periode 2000–2012, Indeks Gini menggambarkan dinamika kondisi *vertical equity* di wilayah Kalimantan Timur (Gambar 6). Grafik tersebut menunjukkan tren negatif menuju pemerataan pendapatan di Kalimantan Timur. Secara umum, terjadi peningkatan disparitas pendapatan di Kalimantan Timur yang ditunjukkan oleh peningkatan nilai Indeks Gini sepanjang periode tersebut. Namun, masih ada peluang bagi ekonomi Kalimantan Timur untuk dapat mengurangi disparitas pendapatan, seperti yang ditunjukkan oleh penurunan Indeks Gini selama periode 2008 hingga 2012.

Menurut McKinley (2010), inklusivitas dari suatu ekonomi dapat dilihat melalui kondisi *horizontal equity*. *Horizontal equity* menunjukkan kondisi disparitas pendapatan antarwilayah. Dengan menggunakan data SUSENAS tahun 2010 dan 2011, serta Podes 2011, dapat dilihat sebaran penduduk miskin di wilayah Kaliman-



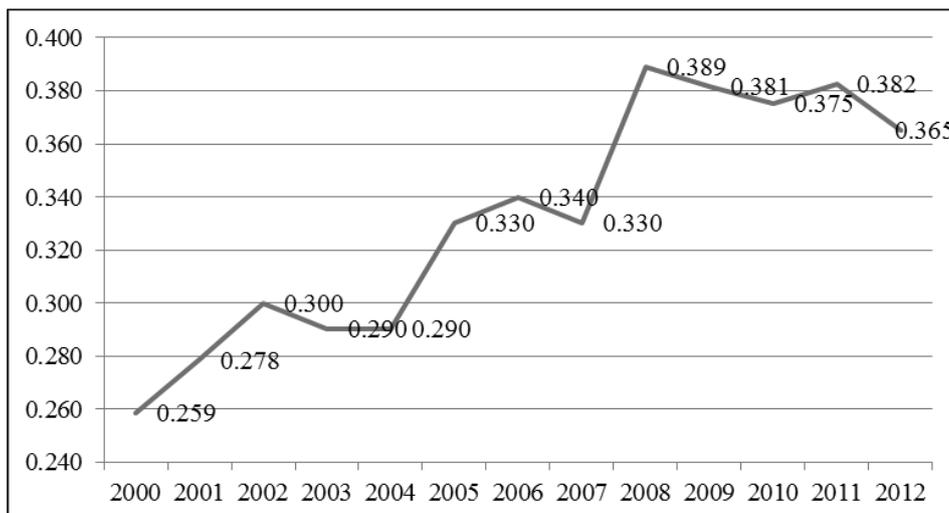
Sumber: BPS Provinsi Kalimantan Timur, berbagai tahun penerbitan

Gambar 4. Grafik Kemiskinan di Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2000–2012



Sumber: BPS Provinsi Kalimantan Timur, berbagai tahun penerbitan

Gambar 5. Grafik Persentase Kemiskinan di Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2005–2012



Sumber: BPS Provinsi Kalimantan Timur, berbagai tahun penerbitan

Gambar 6. Grafik Indeks Gini Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2000–2012

tan Timur. Tabel 2 menunjukkan persentase kemiskinan di desa yang berdekatan dan berada dalam kawasan hutan lebih tinggi dibanding di luar kawasan hutan. Hal ini disebabkan oleh ketatnya pembatasan bagi masyarakat sekitar kawasan hutan untuk dapat mengakses sumber daya hutan, terutama bagi masyarakat yang berada di kawasan hutan konservasi. Penemuan ini sama dengan hasil studi yang dilakukan oleh Justianto (2005), yaitu tingkat kemiskinan di wilayah sekitar hutan di Provinsi Kalimantan Timur cukup tinggi.

Lebih lanjut, data Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) tahun 2011 menunjukkan pola yang sama terkait dengan ketimpangan horizontal di Provinsi Kalimantan Timur. Secara umum, Tabel 3 menunjukkan tingkat kemiskinan di wilayah hutan dan sekitarnya yang lebih tinggi dibandingkan wilayah luar kawasan hutan. Tingkat kemiskinan di dalam dan sekitar kawasan hutan sekitar 7% hingga 10% atau mencapai hampir dua kali lipat dari wilayah luar kawasan hutan, yang hanya 4%. Hal ini menunjukkan kemiskinan masih menjadi masalah utama pembangunan di Kalimantan Timur, terutama bagi wilayah perdesaan yang mewakili lokasi penduduk yang

Tabel 2. Persentase Kemiskinan Menurut Lokasi Tahun 2010–2011

Lokasi		2010	2011
Dalam Kawasan Hutan	Konservasi	36.2	45.9
	Produksi	81.6	36.1
	Jumlah	45.8	40.2
Sekitar Kawasan Hutan	Konservasi	24.6	28.0
	Produksi	37.5	30.1
	Jumlah	28.8	29.0
Luar Kawasan Hutan		13.9	11.3

Sumber: Hasil pengolahan

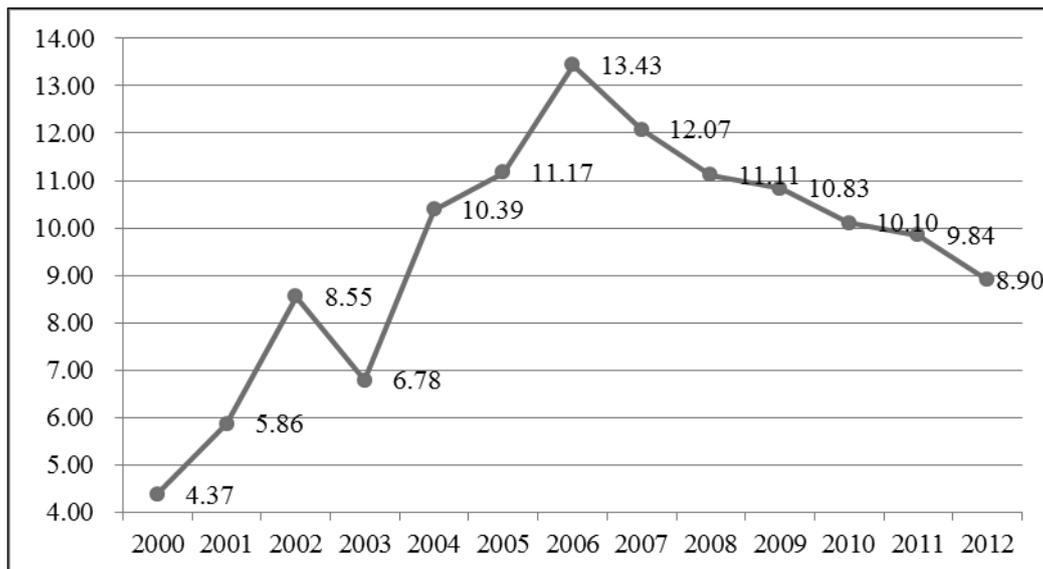
berdekatan dengan sumber daya alam. Perbedaan persentase kemiskinan antarwilayah tersebut juga menegaskan adanya masalah ketimpangan pendapatan antarwilayah Provinsi Kalimantan Timur.

Terkait dengan ketenagakerjaan, Gambar 7 menunjukkan gambaran kondisi pengangguran selama periode 2000–2012. Tingkat pengangguran tertinggi terjadi pada 2006, yaitu mencapai 13,43%. Selanjutnya, tingkat penganggur terus menurun hingga mencapai 8,90% pada 2012. Namun, gambaran positif terkait dengan penyerapan tenaga kerja terlihat berlawanan dengan informasi sebelumnya mengenai ket-

Tabel 3. Persentase Kemiskinan Berdasarkan Data PPLS Menurut Lokasi Tahun 2011

No.	Kabupaten/Kota	Dalam Kawasan Hutan		Sekitar Kawasan Hutan		Di Luar Kawasan Hutan		Jumlah	
		Sangat Miskin	Miskin	Sangat Miskin	Miskin	Sangat Miskin	Miskin	Sangat Miskin	Miskin
1	Pasir	2.45	3.58	3.98	5.06	3.26	3.91	3.41	4.24
2	Kutai Barat	10.02	10.58	5.37	7.97	4.03	4.78	4.50	5.79
3	Kutai Kartanegara	4.95	5.38	1.56	2.24	1.88	2.27	1.87	2.34
4	Kutai Timur	6.12	8.63	3.14	5.81	1.48	3.07	2.21	4.08
5	Berau	2.14	3.10	2.68	3.51	1.12	1.27	1.52	1.88
6	Malinau	6.77	7.94	6.82	8.87	5.32	5.32	6.05	6.85
7	Bulungan	4.98	4.64	4.07	4.88	2.27	2.93	3.35	3.85
8	Nunukan	5.56	11.77	7.30	11.72	4.05	6.44	4.68	7.57
9	Penajam Paser Utara	11.41	18.48	6.11	8.20	5.11	5.69	5.40	6.38
10	Tana Tidung	4.70	4.88	10.26	13.52			5.44	6.03
11	Balikpapan			0.18	0.48	0.72	0.93	0.70	0.92
12	Samarinda			0.16	0.31	1.24	1.39	1.19	1.34
13	Tarakan			1.40	2.15	0.95	2.80	0.97	2.78
14	Bontang			0.89	1.51	1.70	2.46	1.54	2.27
Kalimantan Timur		4.76	5.99	3.09	4.43	1.83	2.45	2.01	2.72

Sumber: Hasil pengolahan data PPLS



Sumber: BPS Provinsi Kalimantan Timur, berbagai tahun penerbitan

Gambar 7. Grafik Tingkat Pengangguran Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2000–2012

impangan. Jika beberapa tahun terakhir tingkat pengangguran menurun, mengapa ketimpangan wilayah antara luar kawasan dan dalam kawasan hutan masih ada?

Palanivel dan Unal (2012) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan antara pertumbuhan ekonomi dan tingkat kemiskinan. Namun, besaran pengurangan kemiskinan yang terkait dengan pertumbuhan bervariasi. Hal ini karena perubahan pada tingkat kemiskinan ditentukan oleh dua faktor, yaitu perubahan rata-rata pendapatan dan perubahan ketimpangan pendapatan. Oleh karena itu, besaran pengurangan kemiskinan tersebut akan sangat ditentukan oleh faktor mana dari kedua faktor tersebut yang lebih dominan. Walaupun terdapat perbedaan pada besaran pengurangan kemiskinan, hasil studi tersebut menunjukkan kesamaan. Pertumbuhan akan bersifat inklusif jika pertumbuhan terjadi, terutama pada sektor-sektor yang tenaga kerjanya berasal dari masyarakat miskin, seperti sektor pertanian; pada wilayah-wilayah terdapat penduduk miskin, seperti dekat lokasi hutan; dan pada sektor-sektor yang menggunakan faktor produksi yang dimiliki oleh masyarakat miskin, seperti tenaga kerja nonterampil.

Gambar 8 menunjukkan bahwa walaupun hanya sekitar 5–6% kontribusi sektor pertanian terhadap total perekonomian, sektor tersebut

menyerap tenaga kerja cukup besar, atau sekitar 28% dari total tenaga kerja. Sebaliknya, sektor pertambangan dan penggalian yang mendominasi ekonomi sebagai penyumbang terbesar (sekitar 45%) terhadap total PDRB, hanya mampu menyerap 10% dari total tenaga kerja. Demikian juga dengan sektor industri yang cukup signifikan (berkontribusi sekitar 23% hingga 25% terhadap PDRB), hanya dapat menyerap sekitar 5% dari total tenaga kerja. Hal tersebut dapat menjelaskan alasan terjadinya ketimpangan, khususnya ketimpangan horizontal di Kalimantan Timur.

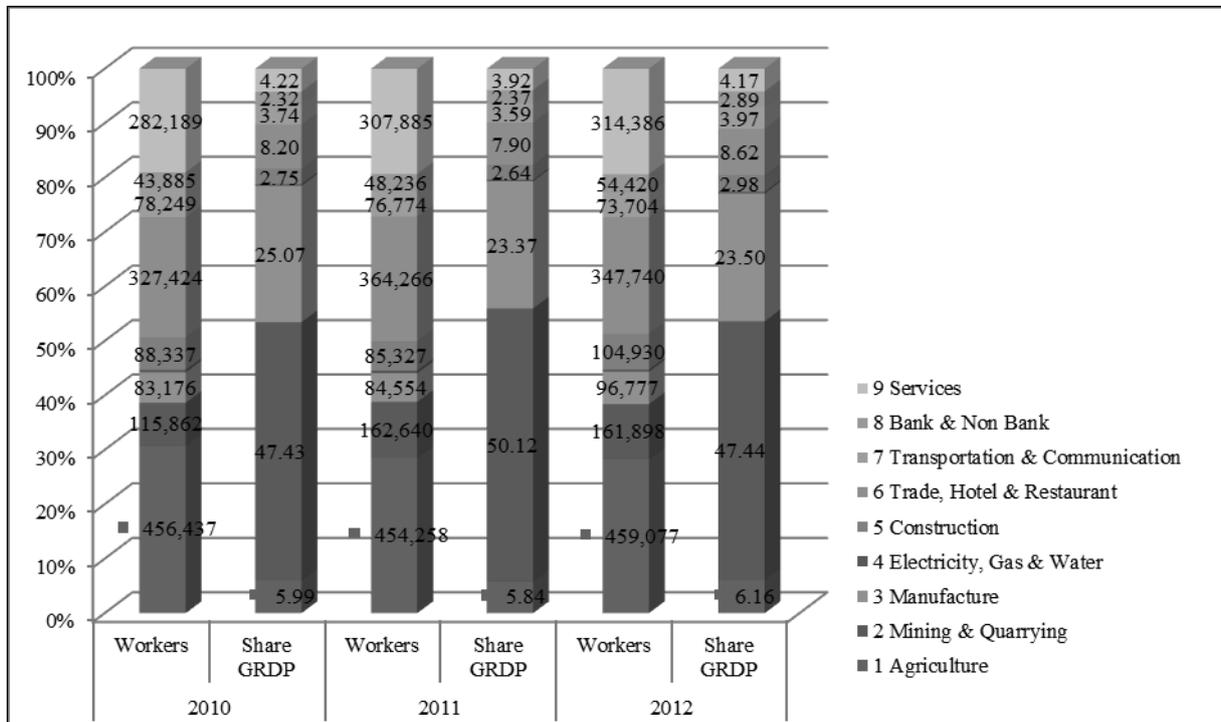
“Kehijauan” Ekonomi Kalimantan Timur

Beberapa indikator lingkungan dan keberlanjutan yang telah diusulkan oleh beberapa organisasi internasional dapat digunakan dalam pengukuran tingkat “kehijauan” suatu ekonomi (Barr 2013). Dua indikator yang termasuk potensial untuk digunakan adalah intensitas emisi dan energi per kapita. Indikator tersebut akan digunakan dalam melihat tingkat “kehijauan” ekonomi Kalimantan Timur. Emisi digunakan untuk mengukur tingkat kerugian yang dialami oleh suatu perekonomian, sedangkan intensitas energi per kapita menekankan pada tingkat efisiensi penggunaan sumber daya alam.

Gambar 9 menunjukkan selama periode 2009–2012, Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH) Kalimantan Timur berfluktuasi. Pada 2009, IKLH Kalimantan Timur sebesar 68,63 dan berada di atas rata-rata nasional. Namun, pada 2010, indeks tersebut menurun hingga menjadi

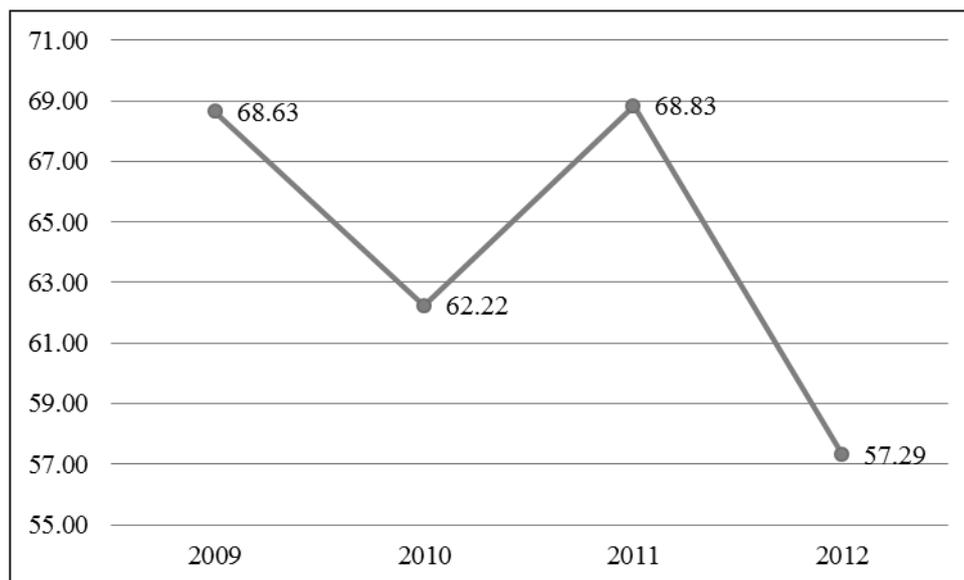
62,22. Walaupun sempat terjadi peningkatan pada 2011, pada 2012 indeks menurun hingga 57,29 dan bahkan nilai tersebut berada di bawah nilai indeks tahun 2009.

Dalam dokumen Rencana Aksi Daerah Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAD GRK),



Sumber: BPS Provinsi Kalimantan Timur, berbagai tahun penerbitan

Gambar 8. Grafik Jumlah Tenaga Kerja dan Distribusi PDRB menurut Sektor Tahun 2010–2012



Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup

Gambar 9. Grafik Indeks Kualitas Lingkungan Hidup Tahun 2009–2012

Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur (2012) melakukan penghitungan emisi yang dihasilkan untuk periode 2007–2020 (Tabel 4). Penghitungan dilakukan dengan menggunakan asumsi aktivitas ekonomi dengan pendekatan strategi *business as usual* (BAU) sebagai *baseline*. Penghitungan *baseline* emisi tersebut merupakan perkiraan tingkat emisi dan proyeksi GRK dengan skenario tanpa intervensi kebijakan dan teknologi mitigasi untuk tiap-tiap bidang atau sektor dalam kurun yang telah disepakati dengan mengacu pada Pedoman Pelaksanaan Rencana Aksi Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca yang disusun oleh Bappenas (2012). Hasil penghitungan menunjukkan terjadi peningkatan yang cukup tajam dalam penciptaan emisi. Sektor berbasis lahan merupakan penghasil emisi terbesar, terutama sektor pertambangan.

Gambar 10 menunjukkan bahwa sepanjang periode 2000 hingga 2012, intensitas emisi terus meningkat. Walaupun terjadi penurunan pada 2007, intensitas emisi cenderung mengalami peningkatan. Lebih lanjut, dengan skenario pembangunan yang bersifat BAU terjadi peningkatan yang tajam pada 2012. Hal ini disebabkan oleh peningkatan emisi yang cukup tajam pada sektor berbasis lahan, yang bersumber dari adanya pengalihan penggunaan lahan untuk pertambangan, permukiman, fasilitas umum dan sosial, termasuk pembangunan jaringan jalan. Besarannya mencapai hampir dua kali lipat dibanding tahun sebelumnya. Data tersebut dapat menjadi peringatan bagi pemerintah daerah untuk melaku-

kan perubahan pada struktur ekonomi wilayah sehingga menjadi lebih “hijau”.

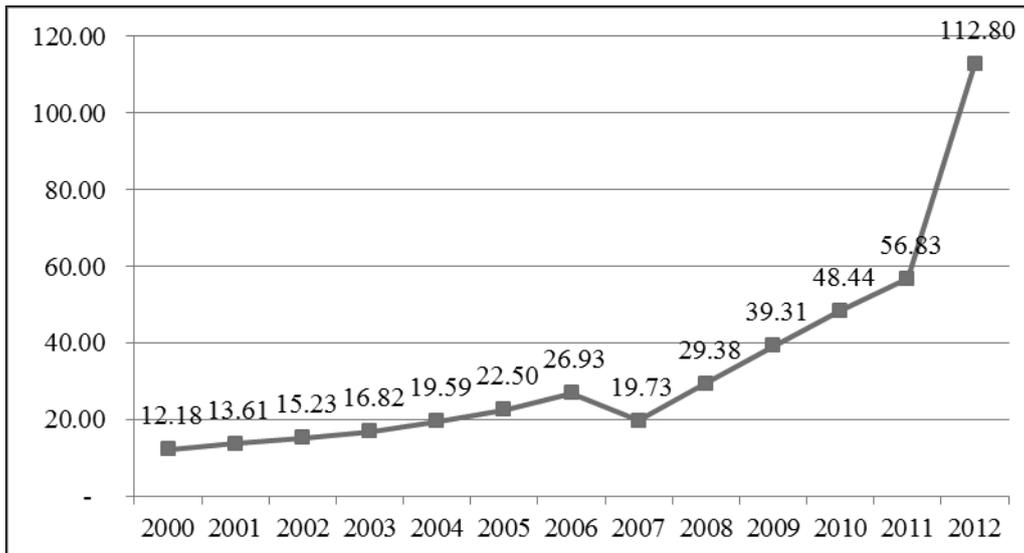
Provinsi Kalimantan Timur merupakan penyumbang yang cukup besar bagi produksi batubara nasional, dan perekonomian daerah sangat bergantung pada komoditas tersebut. Namun, kegiatan produksi pertambangan batubara merupakan penyumbang emisi karbon yang cukup besar, selain perkebunan sawit, pada sektor berbasis lahan. Oleh karena itu, produksi batubara akan digunakan sebagai indikator dalam mengukur aspek “kehijauan” ekonomi Kalimantan Timur.

Selama periode 2000–2012, intensitas energi yang diukur dengan produksi batubara per kapita memiliki kecenderungan meningkat (Gambar 11). Dalam laporan yang berjudul “Skenario Kebijakan Transformasi Ekonomi Pasca Migas dan Batubara”, Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur (2013) menyatakan bahwa cadangan batu bara diperkirakan sekitar 28,93 miliar ton dan akan habis dalam kurun 43,3 tahun. Lebih lanjut, pasokan batu bara diperkirakan mengalami penurunan dan dampaknya akan terasa bagi perekonomian sekitar tahun 2030. Karena komoditas batu bara memberikan nilai pendapatan yang tinggi bagi perekonomian Kalimantan Timur, muncul kesadaran untuk dapat menggunakan hasil tersebut secara optimal dan memanfaatkannya sebagai dasar untuk melakukan transformasi ekonomi dari BAU menjadi ekonomi yang lebih hijau.

Tabel 4. Emisi GRK Skenario BAU Menurut Sektor (dalam Juta Ton CO₂e) Tahun 2007–2020

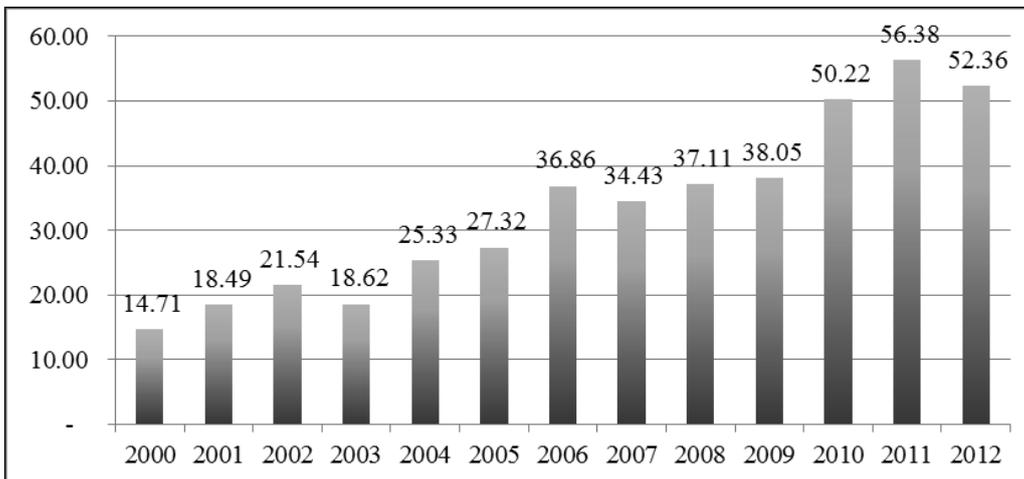
Sektor/Subsektor	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Limbah Padat-Cair	1.9	2.3	2.8	1.9	3.7	5.0	6.0	6.9	7.7	8.4	8.9	9.4	9.9	10.2
Rumahtangga	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8
Industri Pupuk	2.2	2.3	2.4	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3
Transportasi	3.4	3.9	4.4	5.0	5.7	6.4	7.3	8.2	9.3	10.5	12.0	13.6	15.5	17.6
Transmisi-Distribusi	2.3	2.4	2.5	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3
Pembangkit Listrik	0.8	1.0	1.2	1.5	1.9	2.1	2.6	3.8	4.7	5.5	6.7	8.1	9.6	11.6
Kilang LNG	8.8	8.9	8.9	8.5	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2
Kilang Minyak	3.2	3.4	3.5	4.8	2.8	3.4	4.0	4.6	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8
Energi Transport	19.3	20.8	22.3	25.6	25.3	26.8	28.8	31.7	35.2	37.3	40.0	43.0	46.4	50.6
Lahan	36.0	72.1	108.1	144.2	180.2	407.5	634.9	862.2	1,089.6	1,316.9	1,370.9	1,424.8	1,478.7	1,532.7
Pertanian	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Penggunaan Pupuk	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0
Peternakan	0.2	0.2	0.2	0.0	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4
Total	59.69	97.25	135.02	172.10	209.74	440.05	670.42	901.54	1,133.33	1,363.45	1,420.56	1,478.13	1,535.92	1,594.37

Sumber: RAD GRK Provinsi Kalimantan Timur (2012)



Sumber: RAD GRK Provinsi Kalimantan Timur (2012), diolah

Gambar 10. Grafik Intensitas Emisi GRK (dalam Ton CO₂e per Kapita) Tahun 2000–2012



Sumber: BPS Provinsi Kalimantan Timur, berbagai tahun penerbitan, diolah

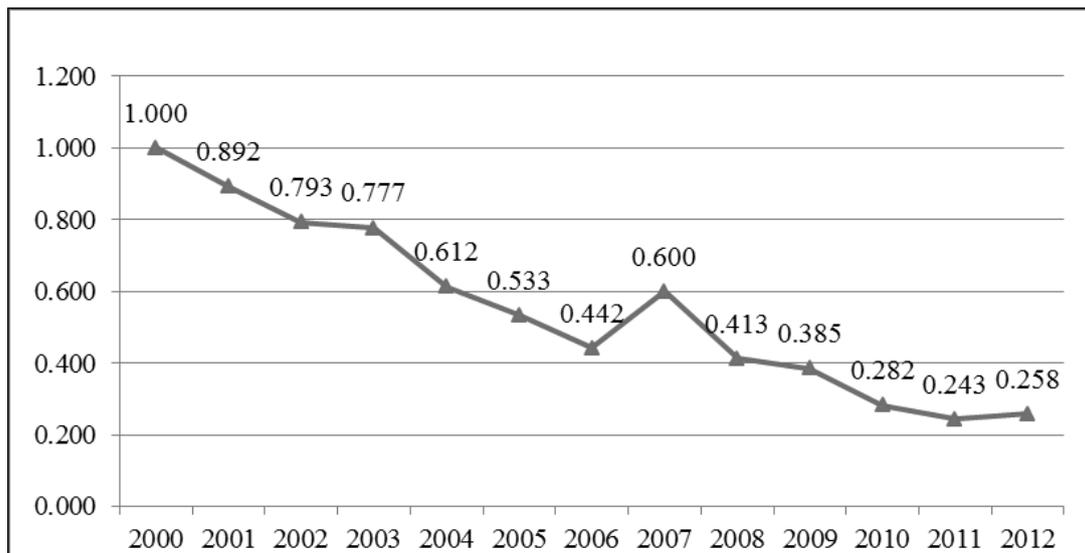
Gambar 11. Grafik Intensitas Penggunaan Energi Batubara (dalam Ton per Kapita) Tahun 2000–2012

Ekonomi Hijau Sebagai Mesin Pendorong Pertumbuhan dan Pembangunan

UNDESA (2012) menjelaskan ekonomi hijau menjadi mesin pendorong pembangunan ketika suatu perekonomian berfokus pada aktivitas inovasi dan teknologi yang bersifat “hijau”, mempertimbangkan keberlanjutan lingkungan, menciptakan kesempatan kerja yang ramah lingkungan, dan memperhatikan ketahanan lingkungan. Dengan kata lain, pengukuran pembangunan yang digunakan tidak semata hanya peningkatan PDRB atau penciptaan tenaga kerja.

Aspek ketiga dari *inclusive green economy* akan dievaluasi dengan mempertimbangkan apakah perkembangan ekonomi Kalimantan Timur sudah memperhatikan keberlanjutan lingkungan dengan menggunakan model DEA.

Gambar 12 menunjukkan dinamika skor efisiensi yang dihitung dengan model DEA selama periode 2000–2012. Tingkat efisiensi akan dibandingkan tahun awal periode, yaitu tahun 2000, sehingga skor efisiensi tersebut menunjukkan tingkat efisiensi relatif tahun tertentu dibandingkan tahun awal. Angka menunjukkan bahwa terdapat tren penurunan skor efisiensi selama periode tersebut. Informasi tersebut



Sumber: Hasil penghitungan

Gambar 12. Grafik Skor Efisiensi: Efisiensi Pengelolaan Sumber daya Alam dan Lingkungan Tahun 2000–2012

mengindikasikan bahwa ekonomi Kalimantan Timur menjadi semakin tidak efisien dalam hal pemanfaatan sumber daya energi. Kalimantan Timur melakukan eksploitasi sumber dayanya dengan tidak efisien dalam menciptakan pertumbuhan ekonomi. Untuk mendorong peningkatan *output*, terdapat kecenderungan untuk lebih mengeksploitasi sumber daya alam yang ada dibandingkan menciptakan terobosan teknologi dalam pengelolaan sumber daya alam. Hal ini ditunjukkan oleh data produksi batu bara dan intensitas penggunaannya (produksi batu bara per kapita penduduk) yang cenderung meningkat selama periode 2000–2012, yaitu rata-rata 15,5% dan 11,2% per tahun.

PENUTUP

Perekonomian Kalimantan Timur sangat bergantung pada sumber daya alam. Hal tersebut menciptakan eksternalitas negatif, baik pada aspek lingkungan maupun sosial. Pada aspek lingkungan, kegiatan ekonomi yang berbasis sumber daya alam menjadikan Kalimantan Timur sebagai salah satu provinsi penyumbang emisi karbon terbesar di Indonesia. Sementara itu, pada aspek sosial, aktivitas ekonomi yang dilakukan belum memberikan manfaat yang maksimal, terutama bagi masyarakat yang berada di lokasi yang berdekatan dengan sumber daya alam, seperti hutan, sehingga terjadi ketimpangan wilayah.

Ketimpangan horizontal dan vertikal masih menjadi masalah bagi pembangunan Provinsi Kalimantan Timur. Ketimpangan horizontal ditunjukkan oleh pemetaan tingkat kemiskinan yang menunjukkan lebih tingginya persentase kemiskinan di wilayah-wilayah yang dekat dengan lokasi hutan. Sementara itu, ketimpangan vertikal ditunjukkan oleh besaran nilai Indeks Gini yang cenderung meningkat.

Aspek “hijau” dari perekonomian Kalimantan Timur ditunjukkan oleh indikator intensitas emisi dan energi. Data menunjukkan bahwa selama periode 2000–2012, terjadi peningkatan intensitas emisi karbon. Lebih lanjut, terjadi pula kecenderungan peningkatan penggunaan energi selama periode tersebut. Hal tersebut mengindikasikan adanya ancaman terhadap keberlanjutan pembangunan, terlebih jika tidak tersedia lagi cadangan energi atau energi alternatif.

Lebih lanjut, model DEA menunjukkan bahwa perekonomian Kalimantan Timur menjadi semakin tidak efisien dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya energinya. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi semata-mata diciptakan melalui peningkatan produksi/eksploitasi sumber daya alam, seperti minyak dan gas bumi serta batubara. Oleh karena itu, dibutuhkan transformasi ekonomi yang mengharuskan adanya perubahan pada struktur ekonomi Kalimantan Timur. Pembangunan Kalimantan Timur harus lebih diarah-

kan pada melepaskan ketergantungan ekonomi pada sumber daya alam yang tak terbarukan, seperti minyak dan gas bumi serta batubara.

Upaya transformasi ekonomi dapat dilakukan dengan melakukan perubahan struktur ekonomi dari berbasis sumber daya alam tidak terbarukan (*unrenewable resources*) menjadi berbasis sumber daya terbarukan (*renewable resources*), seperti peningkatan produksi pertanian dan perkebunan. Selain itu, perlu dilakukan transformasi dari eksportir bahan mentah produk-produk lokal menjadi bahan jadi/olahan yang berdaya saing, memiliki nilai tambah dan mampu memberikan *multiplier effect* yang lebih signifikan bagi kesejahteraan rakyat. Upaya yang cerdas dalam pengelolaan sumber daya alam dapat memberikan manfaat yang optimal untuk kesejahteraan rakyat sekaligus menciptakan perekonomian yang berkelanjutan.

PUSTAKA ACUAN

Buku dan Makalah

- Fauzi, A. 2010a. *Ekonomi Sumber daya Alam dan Lingkungan: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Gramedia.
- Miller R. E. dan Blair, P. D. 2010. "Input-Output Analysis: Foundations and Extensions". www.cambridge.org/9780521517133. Cambridge University Press 2nd Edition.
- Panayotou, T. 1993. *Green Markets: The Economic of Sustainable Development*. No. 7 ICEG Sector Studies Series.
- Pearce, D. dkk. 1996. *Models of Sustainable Development*. UK: Edward Elgar Publishing Company.
- Tietenberg. 2004. *Environmental Economics and Policy*. Fourth Edition, Boston, USA: Pearson Addison Wesley.
- UNDESA. 2012. *A Guidebook to the Green Economy: Issue 1: Green Economy, Green Growth, and Low-Carbon Development—history, definitions and a guide to recent publications*. Division for Sustainable Development, UNDESA.

Jurnal

- Chansarn, S. 2013. "Assessing the Sustainable Development of Thailand". *Procedia Environmental Sciences* 17(2013): 611–619.
- Cristóbal, J.R.S. 2012. A Goal Programming Model for Environmental Policy Analysis: Application to Spain. *Energy Policy* 43(2012): 303–307.

- Kates, R.W., Parris, T.M., and Leiserowitz, A.A. 2005. What is Sustainable Development: Goals, Indicators, Values, and Practice. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 47(2005): 8–21.
- Makmun. 2011. *Green Economy: Konsep, Implementasi dan Peranan Kementerian Keuangan*. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, Vol. XIX (2), 2011. LIPI, Jakarta.
- Miles, L. and V. Kapos. 2008. "Reducing Greenhouse Gas Emissions from Deforestation and Forest Degradation: Global Land-Use Implications". *Science*, 320, p. 1454–1455.
- Štreimikienė, D., S. Girdzijauskas, and L. Stoškus. 2009. "Sustainability Assessment Methods and Their Application to Harmonization of Policies and Sustainability Monitoring". *Environmental Research, Engineering and Management*. Vol. 48, No. 2 (2009).

Laporan dan Disertasi

- Bappenas. 2012. *Langkah menuju Ekonomi Hijau: Sintesa dan Memulainya*. Jakarta.
- Barr, J. 2013. "Exploring the Feasibility of an Inclusive Green Economy Index". *Background Paper for the UNEP workshop on developing an Inclusive Green Economy Index*. Geneva, Switzerland.
- BPS Provinsi Kalimantan Timur. 2011. "Daerah Dalam Angka Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2011". Samarinda.
- Departemen Kehutanan. 2009. "Laporan Tim Terpadu Pengkajian Perubahan Kawasan Hutan". Dalam Usulan Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Timur. Bogor.
- Dewan Nasional Perubahan Iklim. 2011. *Green Review on REDD+*. DNPI. Jakarta.
- Fauzi, A. 2010b. *Stocktaking Study on Greening Initiatives in Indonesia*. United Nations Environment Programmes (UNEP).
- Fauzi, A., dkk. 2013. *Strategi Implementasi Pembangunan di Heart of Borneo (HoB) Melalui Pendekatan Ekonomi Hijau*. Kementerian Koordinator Perekonomian Republik Indonesia dan WWF–Indonesia.
- Justianto, A. 2005. "Dampak Kebijakan Pembangunan Kehutanan terhadap Pendapatan Masyarakat Miskin di Kalimantan Timur: Suatu Pendekatan Sistem Neraca Nasional". *Disertasi Program Pascasarjana S3*, IPB, Bogor.
- McKinley, T. 2010. *Inclusive Growth Criteria and Indicators: An Inclusive Growth Index for Diagnosis of Country Progress*. Asian Development Bank.

- Palanivel, T. dan Unal, F. G. 2012. *Inclusive Growth and Policies: the Asian Experience*. UNDP Regional Bureau for Asia and the Pacific Bureau, New York, USA.
- Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI). 2011. "East Kalimantan Environmentally Sustainable Development Strategy".
- Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur. 2012a. "Rencana Aksi Daerah Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca 2010–2020 Provinsi Kalimantan Timur". Samarinda.
- Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Satuan Tugas REDD+ UKP4. 2012b. "Strategi dan Rencana Aksi Provinsi (SRAP) Implementasi REDD+ Kalimantan Timur". Samarinda.
- Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur. 2013. "Skenario Kebijakan Transformasi Ekonomi Pascamigas dan Batubara: Visi Kalimantan Timur 2030 Mewujudkan Pertumbuhan Ekonomi Hijau Yang Berkeadilan dan Berkelanjutan (*Green Economy With Equity*)". Samarinda, Kalimantan Timur.
- Poverty-Environment Partnership (PEP). 2012. *Building an Inclusive Green Economy for All: Opportunities and Challenges for Overcoming Poverty and Inequality*.
- Rauniyar, G. dan Kanbur, R. 2010. *Inclusive Development: Two Papers on Conceptualization, Application and the ADB Perspective*. Asian Development Bank, Manila.
- UNEP. 2011. *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*.
- UN. 2013a. "A New Global Partnership: Eradicate Poverty And Transform Economies Through Sustainable Development". *The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*. New York: United Nations.
- UN. 2013b. *Statistics and Indicators for the Post-2015 Development Agenda*. New York: United Nations.

Situs Web

- Sjaastad, E dan Vedeld, P. 2009. "Forest Environmental Income and The Rural Poor". http://www.eoearth.org/article/Forest_environmental_income_and_the_rural_poor#gen0
- World Bank. 2012. "Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development. Washington, DC." <http://www.worldbank.org/inclusivegreengrowth>
- World Resources Institute. 2005. "World Resources 2005: The Wealth of the Poor—Managing Ecosystems to Fight Poverty". Washington, DC. <http://www.wri.org/publication/world-resources-2005-wealth-poor-managingecosystems-fight-poverty>

STOP KAM BAKU TIPU: PEMEKARAN DAERAH, ISU STRATEGIS PENGELOLAAN KONFLIK, DAN TRANSFORMASI SOSIAL DI PAPUA BARAT

I Ngurah Suryawan

Universitas Negeri Papua (Unipa), Manokwari, Papua Barat

E-mail: ngurahsuryawan@gmail.com

Diterima: 30-5-2014

Direvisi: 10-7-2014

Disetujui: 10-7-2014

ABSTRACT

This paper is addressed to describe conflict management and socio-cultural transformation effected by division, the so-called pemekaran daerah, of local government in Kaimana and South Manowari of West Papua. The support for pemekaran daerah are mobilized by Papuan elite by claiming the interest of Papuan people to promote people welfare. However, in realities, these elites manipulated people aspiration. Stop kam baku tipu (stop you cheat each other) is a Papuan idiom that represents people resistance against elites behaviour. Since pemekaran of Kaimana in 2003 and South Manokwari in 2012, many conflict among ethno-religious groups have raised in these areas related to land ownership, strategy to exploit developmental programs, and socio-cultural orientation. This article comes up with an idea that local division and socio-cultural transformation that follow it resulted into disintegration among Papuan people. As consequence, local division has a serious effect on weakening civil society due to the lost of an initiative of social changes.

Keyword: *Regional division, socio-cultural transformation, developmental, elite Papua*

ABSTRAK

Artikel ini membahas pengelolaan konflik dan transformasi sosial budaya yang terjadi akibat pemekaran daerah yang berlangsung di Kabupaten Manokwari Selatan dan Kabupaten Kaimana, Provinsi Papua Barat. Dukungan pemekaran dimobilisasi oleh elite Papua yang mengatasnamakan kepentingan rakyat untuk mewujudkan pemekaran bagi kemajuan dan kesejahteraan rakyat. Namun, yang sering terjadi adalah para elite ini merampok kedaulatan rakyat dengan menipu rakyat. *Stop kam* (para elite) *baku tipu* adalah pernyataan rakyat kecil perihal perilaku elite mereka yang saling menipu mengatasnamakan kepentingan rakyat. Saat pemekaran terjadi di Kabupaten Kaimana tahun 2003 dan Kabupaten Manokwari Selatan tahun 2012 hingga kini masih terjadi konflik di tengah masyarakat yang berhubungan dengan kepemilikan tanah, siasat-siasat dalam memanfaatkan berbagai program pembangunan, dan dalam wacana yang lebih luas tentang transformasi orientasi sosial budaya. Artikel ini berargumentasi bahwa pemekaran daerah dan transformasi sosial budaya yang mengikutinya mengakibatkan terjadinya keterpecahan di tengah rakyat Papua. Pemekaran daerah yang masif terjadi di Provinsi Papua Barat berimplikasi serius terhadap keterpecahan yang melumpuhkan di tengah rakyat karena hilangnya inisiatif perubahan sosial yang sebenarnya dicita-citakan dalam transformasi sosial budaya di Papua Barat.

Kata kunci: *Pemekaran daerah, transformasi sosial budaya, pembangunan, elite Papua*

PENDAHULUAN

Artikel ini menghadirkan fragmen-fragmen etnografi dari suara-suara rakyat Papua yang sebagian besar berada di kampung-kampung Kabupaten Kaimana dan Manokwari Selatan. Etnografi yang dipaparkan berkaitan dengan pemekaran daerah dan masuknya berbagai program pembangunan yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat. Argumentasi utama dari artikel ini adalah dinamika pemekaran daerah yang bertujuan untuk

memudahkan transformasi sosial masyarakat ternyata memunculkan persoalan yang kompleks. Transformasi sosial hakikat dasarnya adalah gerakan sosial dari masyarakat yang melakukan inisiatif gerakan emansipatif untuk mengubah dirinya karena keinginan sendiri untuk berubah dari kondisi yang kini mereka hadapi. Namun, dinamika pemekaran daerah dalam konteks Papua ternyata memunculkan persoalan yang lebih mendasar, yaitu mengarah pada hilangnya

inisiatif gerakan sosial untuk transformasi sosial pada diri masyarakat sehingga perubahan sosial berbasis emansipasi masyarakat berjalan sangat lambat. Introduksi program-program pembangunan yang mengafirmasi kepentingan masyarakat lokal Papua hampir sebagian besar mempunyai keinginan untuk memberdayakan masyarakat.

Pertanyaan besar yang muncul kemudian adalah apa yang sedang terjadi dalam proses transformasi sosial yang sekarang terjadi di Papua? Salah satu yang terjadi dan terelaborasi dalam artikel ini adalah fragmentasi (keterpecahan) di dalam tubuh masyarakat Papua akibat pengaruh dari program-program yang menjadikan Papua sebagai fokus perhatiannya. Keterpecahan yang dimaksudkan adalah munculnya beragam siasat yang dipraktikkan oleh rakyat Papua untuk memanfaatkan peluang sebesar-besarnya demi kepentingan pribadi atau kelompoknya. Kasus pemekaran daerah di Manokwari Selatan, Papua Barat, menunjukkan dengan jelas bagaimana orientasi dan fokus pemekaran sebagai ajang akomodasi berbagai kepentingan kelompok etnis untuk mengakses keuntungan ekonomi politik yang disediakan dalam ajang pemekaran daerah. Sementara itu, berkembangnya Kabupaten Kaimana, Papua Barat, sebagai daerah pemekaran baru sejak 2004 menjadi fokus perebutan suku-suku yang merasa berhak atas tanah ulayat di kabupaten tersebut. Saling mengakui dan merasa berhak atas tanah ulayat di antara suku-suku menjadi fenomena umum dalam konteks pemekaran daerah di Papua.

Bagian awal artikel ini akan menguraikan kompleksitas permasalahan Papua, di antaranya adalah kebijakan-kebijakan dari negara yang bertajuk pembangunan untuk kesejahteraan terhadap pemekaran daerah dan keterpecahan yang ditimbulkannya. Bagian selanjutnya mengeksplorasi kisah-kisah rakyat di Kaimana dan Manokwari Selatan yang mengekspresikan berbagai siasat yang mereka lakukan dalam merespons dinamika pemekaran daerah dan program pembangunan yang terjadi di tanah kelahiran mereka. Bagian simpulan dari artikel ini merefleksikan implikasi dalam konteks kebudayaan terjadinya keterpecahan di tengah masyarakat akibat pertautan antara tawaran mengembangkan identitas dan kebudayaan akibat implikasi dari pemekaran daerah di satu

sisi. Di sisi lain bayangan akan kebudayaan dan identitas yang “asli” berdasarkan cerita nenek moyang mulai digugat dan terus mengalami perubahan. Pada wilayah interkoneksi (persentuhan) inilah siasat-siasat rakyat setempat dalam dinamika pemekaran menjadi fragmen-fragmen yang mereproduksi transformasi identitas dan kebudayaan secara terus-menerus.

Artikel ini mengelaborasi dinamika yang terjadi di internal rakyat Papua dalam merespons pemekaran daerah dan berbagai program pembangunan yang menyertainya. Melalui fragmen-fragmen dalam etnografi, artikel ini mencoba menggambarkan bagaimana siasat-siasat, lapisan-lapisan konflik, dan kepentingan yang dipentaskan oleh rakyat Papua, khususnya yang terjadi di Kaimana dan Manokwari Selatan. Lapisan konflik dan fragmentasi (keterpecahan) yang terjadi di internal masyarakat Papua itu sering diungkapkan dengan istilah *baku tipu* (saling menipu) antara pejabat dan masyarakat ataupun sebaliknya. Dalam perbincangan sehari-hari di kalangan masyarakat Papua, sering terdengar ungkapan *stop kam baku tipu* ‘berhenti kalian saling menipu’ untuk mengekspresikan situasi masyarakat yang sering saling menipu dalam perilaku sehari-hari.

PEMEKARAN DAN FRAGMENTASI KONFLIK

Genealogi kelahiran otonomi khusus (Otsus), pemekaran Papua, dan maksud yang terdapat di dalamnya tentu menjadi hal yang penting dikaji. Reformasi dan jatuhnya rezim Orde Baru berdampak besar di Papua dengan kembalinya tuntutan kemerdekaan Papua yang digerakkan kelompok-kelompok intelektual dan mahasiswa urban yang tersebar di kota-kota besar di Papua, seperti Jayapura, Manokwari, Sorong, dan Nabire. Kelompok-kelompok gerakan masyarakat sipil ini berjuang dengan cara diplomasi dan demonstrasi (Pamungkas 2004; Suryawan 2012).

Meningkatnya ketegangan dalam demonstrasi dan tuntutan kemerdekaan, pada 26 Februari 1999 Presiden B.J. Habibie menerima sebuah delegasi yang disebut dengan “Tim 100” yang merupakan perwakilan masyarakat Papua yang mengekspresikan keinginan mereka untuk memisahkan diri dari Negara Indonesia. Sebagai tanggapan dari

permintaan ini dan untuk memperkuat integritas teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), pemerintah membuat Undang-Undang (UU) No. 45/1999 tentang Pemekaran Irian Jaya (sekarang Papua) menjadi Provinsi Irian Jaya Tengah dan Provinsi Irian Jaya Barat, Kota Sorong, Kabupaten Paniai, Mimika, dan Puncak Jaya. Kebijakan ini diikuti dengan penunjukan Dokter Herman Monim sebagai Gubernur Irian Jaya Tengah dan Brigjen Mar. (pensiunan TNI) Abraham Artaruri sebagai Gubernur Irian Jaya Barat berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 327/M/1999, 5 Oktober 1999. Kebijakan tersebut ditolak oleh sejumlah kelompok masyarakat di Papua, yang memperlihatkannya dengan demonstrasi besar, termasuk pendudukan Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Irian Jaya dan Kantor Gubernur di Dok II, Jayapura, pada 14–15 Oktober 1999. Salah satu alasan penolakan ini adalah karena kebijakan tersebut diambil tanpa konsultasi dengan masyarakat lokal (Sugandi 2008: 6).

Pada 19 Oktober 1999, sesi ke-12 Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 mendukung bentuk otonomi daerah dalam kerangka NKRI yang diikuti dengan langkah-langkah strategis guna menanggapi keluhan-keluhan di Papua, termasuk menghormati keragaman kehidupan sosial dan budaya masyarakat Papua serta menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di Papua melalui proses-proses pengadilan yang jujur dan adil. Sejak saat itu, keluhan-keluhan orang asli Papua ditanggapi. Pada periode ini, B.J. Habibie digantikan oleh K.H. Abdurrahman Wahid sebagai presiden. MPR kemudian mengeluarkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 mengenai rekomendasi-rekomendasi kebijakan dalam penerapan peraturan otsus untuk Aceh dan Papua dengan memperhatikan aspirasi-aspirasi masyarakat daerah yang relevan. Setelah menampung berbagai diskusi yang bertempat di dalam dan luar Papua mengenai otsus dan mendapat masukan-masukan positif, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) setuju mengubah Rancangan Undang-Undang (RUU) mengenai Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua menjadi Undang-Undang (UU). Berdasarkan hal ini, Presiden K.H. Abdurrahman Wahid mengesahkan

UU No. 21/2001 mengenai Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua yang ditujukan untuk meningkatkan pelayanan-pelayanan umum serta mempercepat proses pembangunan dan pendayagunaan keseluruhan penduduk Provinsi Papua, khususnya masyarakat asli Papua (Sugandi 2008: 7).

Selain otsus Papua, keinginan Pemerintah Indonesia di Jakarta untuk melakukan “demam pemekaran” di tanah Papua terlihat jelas. Mendagri saat itu, Mardiyanto, saat melantik lima penjabat bupati di lima kabupaten baru di daerah Pegunungan Tengah (Lani Jaya, Puncak, Yolimo, Nduga, dan Mamberamo Tengah) menyatakan bahwa pemekaran masih sangat diperlukan oleh Papua (*Papua Pos* 23 Juni 2008; Brata 2008: 6). Pernyataan Mendagri saat itu jelas memberikan kesan bahwa pemerintah masih membuka pintu bagi usulan-usulan baru pemekaran di Papua. Menurut Mendagri, ada dua alasan utama mengapa pemekaran di Papua sangat dibutuhkan. *Pertama*, kondisi Papua yang begitu luas dan *kedua*, untuk memperpendek rentang kendali pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Hampir semua pemekaran daerah menggunakan argumen kesejahteraan masyarakat, tetapi bukan hal yang spesifik mengenai Papua. Sementara itu, dari sisi luas wilayah, Papua memang jauh lebih luas daripada wilayah lain di Indonesia. Jika pertimbangan ini digunakan secara bebas, di atas kertas akan ada begitu banyak daerah yang dimekarkan di Papua.

Argumen memendekkan rentang kendali pelayanan pemerintah adalah argumen yang diajukan oleh para elite lokal Papua. Dalam hal ini, ada proses pendekatan oleh politisi lokal Papua ke pihak pusat di Jakarta melalui DPR, yang diam-diam menerima sogokan uang dalam jumlah besar, kemudian menerbitkan undang-undang pembentukan unit-unit daerah yang baru. Desentralisasi dan otsus memang membuka peluang terjadinya praktik-praktik pemburuan *rente* ekonomi-politik yang dilakukan oleh sesama elite lokal Papua. Keterpecahan di antara sesama Papua diekspresikan dengan istilah *komin tipu komin* untuk menunjukkan sesama orang Papua yang *baku tipu* (saling menipu) dalam memperebutkan keuntungan ekonomi-politik demi kepentingan pribadi dan kelompoknya (Suryawan 2011).

Desentralisasi melalui otsus dan pemekaran daerah memang membuka peluang terjadinya praktik-praktik pemburuan *rente* ekonomi-politik. Timmer (2007; Brata 2008: 8) menyimpulkan bahwa “kekacauan” di Papua bukanlah sekadar kondisi yang diciptakan oleh “Jakarta”, atau suatu penelantaran; ini adalah suatu kondisi yang menyodorkan kesempatan-kesempatan bagi orang-orang di Papua yang tahu betul bagaimana harus memainkan sistem. Kesimpulan ini jelas menunjukkan bahwa justru elite lokal Papua telah memanfaatkan kesempatan yang ada sedemikian rupa untuk kepentingan mereka.

Konsekuensi lain dari pemekaran adalah introduksi berbagai struktur baru dalam bentuk birokrasi untuk mengisi posisi pemerintahan, migrasi penduduk, dan masuknya investasi ke daerah baru. Guna memuluskan jalan semuanya, tidak jarang harus mengorbankan tanah dan sumber daya alam yang berada di kampung-kampung. Seseorang yang saya temui dalam perjalanan menuju Distrik Ransiki menuturkan bahwa demi pembuatan kompleks perkantoran Kabupaten Manokwari Selatan, puluhan hektare kebun sagu yang dulu menjadi tempat penduduk bergantung dalam memenuhi bahan pangan lokal kini sudah raib. Mesin-mesin pengeruk tanah setiap hari bekerja hingga pukul 10 malam untuk meratakan kebun-kebun sagu yang akan dibangun kantor-kantor dinas pemerintahan. “*Tong* belum dapat ganti rugi, tapi *dong* (mereka, pemerintah) *su* (sudah) *kasi* tahu akan dibuat kantor,” kisah Mama Walmince yang sehari-hari menjual sirih, pinang, sayur, dan hasil-hasil kebun di Pasar Ransiki. Saat itu ia berada di rumahnya, tetapi sedang bergegas akan bekerja di kebun sambil membawa noken (tas tradisional Papua) dari karung untuk membawa patatas dan keladi.

Proses pelaksanaan Otsus dan pemekaran Papua mencita-citakan otonomi lebih besar bagi para komunitas dan institusi Papua. Gagasan lain dari pemekaran Papua menurut Freddy Numberi dan J.R.G. Djopari dalam Pokok-Pokok Pikiran tentang Pemekaran Provinsi Papua adalah untuk memudahkan dan memperpendek rentang kendali pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan peningkatan pelayanan serta pembinaan kemasyarakatan dan yang terutama adalah

meningkatkan kesejahteraan rakyat (Hommers 2003: 18). Yang tak kalah penting adalah otsus dan pemekaran menawarkan bagian yang lebih besar dari pendapatan yang diperoleh melalui proyek-proyek penyerapan sumber daya di Papua, termasuk 70% dari industri minyak dan gas serta 80% dari usaha-usaha pertambangan. Selain itu, otsus melibatkan dana-dana khusus yang menguntungkan komunitas-komunitas pedesaan untuk jangka waktu 20 tahun (Sumule 2003; Timmer 2007: 605).

Namun, otsus dan pemekaran yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia untuk Papua setelah reformasi sangat kental nuansa membelokkan tujuan gerakan-gerakan pembebasan Papua merdeka. Dengan demikian, otsus adalah momen transisi dari Pemerintah Indonesia yang mengalami krisis dan otoritasnya sangat lemah. Tekanan dari gerakan pembebasan Papua merdeka membuat Pemerintah Indonesia berkepentingan untuk menancapkan kembali otoritasnya melalui otsus dan pemekaran daerah. Oleh karena itu, konsesi-konsesi pun dilakukan agar Papua tetap menjadi bagian dari keutuhan NKRI (Widjojo dkk. 2009). Salah satu konsesi yang dilakukan adalah memecah tanah Papua menjadi begitu banyak wilayah administratif melalui pemekaran daerah. Munculnya panggung baru beserta “gula-gula” yang disodorkan menjadi permainan para elite Papua untuk memanipulasi rakyatnya. Sejumlah institusi rakyat seperti Dewan Adat Papua dan perwakilannya dipecah dengan berbagai cara (Suryawan 2013).

Keterpecahan yang terjadi di tengah masyarakat Papua mulai mengarah pada kelumpuhan melakukan inisiatif gerakan sosial untuk keluar dari situasi keputusasaan yang membelenggu. Broek (2002) mencoba menganalisis perbedaan sudut pandang yang kuat mengarah pada polarisasi (pembagian wilayah) dalam masyarakat yang akan memunculkan kubu-kubu yang akan saling menyalahkan satu dengan yang lain. Secara kasar, terdapat tiga kubu yang bertentangan secara keras dan sangat potensial menimbulkan perpecahan. *Pertama* adalah kelompok masyarakat yang ingin mengungkit kembali segala penderitaan selama sekian tahun sehingga menjadi perhatian serius pihak berwajib (kubu HAM). *Kedua*, kelompok

masyarakat yang terbuka untuk memeriksa kemungkinan perwujudan suatu otonomi yang seluas-luasnya untuk menjadi jawaban atas aspirasi-aspirasi yang sudah terungkap oleh masyarakat (kubu otonomi). *Ketiga*, kelompok masyarakat yang sebenarnya tidak mau bicara lagi dan menuntut saja haknya untuk mengatur diri sendiri secara total (kubu kemerdekaan). Kubu otonomi pun mengalami fragmentasi. Kelompok masyarakat Papua yang terus-menerus memperjuangkan pemekaran daerah berada di dalam kelompok ini. Sementara kelompok pertama pun mengalami keterpecahan karena kecenderungannya untuk mendukung kemerdekaan dengan argumentasi pelanggaran HAM.

Studi lain yang dilakukan LIPI (Elizabeth dkk. 2004) berhasil menggambarkan fragmentasi yang terjadi di kalangan internal Papua terkait berbagai persoalan. LIPI secara umum mengidentifikasi sedikitnya ada empat kompleksitas persoalan yang hingga saat ini masih terjadi di tanah Papua. *Pertama*, marginalisasi orang asli Papua, terutama dalam hak ekonomi sebagai efek migrasi penduduk. *Kedua*, kegagalan program pembangunan di Papua untuk mengatasi marginalisasi ekonomi. *Ketiga*, perbedaan pemahaman mendasar terhadap sejarah antara Jakarta dan Papua. *Keempat*, kekerasan yang dilakukan oleh negara terhadap masyarakat Papua. Kekerasan ini diakibatkan dari lamanya pendekatan militer-keamanan dalam mengatur Papua yang dimotivasi oleh ketakutan akan usaha “kaum separatis” untuk memecah belah. Pendekatan ini didukung oleh kaum nasionalis (membabi buta-*pen.*) di Jakarta yang mendominasi, baik kaum sipil maupun birokrat militer, dan berlanjut hingga transisi Indonesia ke demokrasi. Ada tuduhan yang terus-menerus terhadap kekerasan para “pemimpin separatis” seperti pembunuhan Kelly Kwalik 2009 oleh Densus 88 yang menimbulkan dan menguatkan kebencian terhadap Jakarta terutama oleh kaum muda Papua di pegunungan (dataran tinggi) (Widjojo 2009).

Dengan demikian, inisiatif gerakan sosial yang semestinya dibangun berdasarkan kesadaran untuk mengubah nasib sendiri akhirnya mengarah pada motivasi memanfaatkan kepentingan-kepentingan fragmentaris (baca: ekonomi politik) yang ditawarkan oleh otsus dan pemekaran

daerah. Otsus telah memberikan peluang kepada masyarakat Papua untuk (sebenarnya) memperoleh akses yang besar terhadap peningkatan kehidupan ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan menduduki jabatan posisi-posisi penting dalam pemerintahan. Pemekaran daerah juga memberikan peluang sangat besar kepada masyarakat lokal Papua untuk mengambil peranan yang penting dalam tujuan utama dari semuanya itu: penegakan identitas dan martabat rakyat Papua sekaligus kualitas hidup mereka. Namun, tentu yang terjadi jauh dari harapan memberikan harkat dan martabat kepada masyarakat. Situasi keterpecahan dan praktik yang dimainkan oleh para elite Papua telah meminggirkan spirit penegakan harkat dan martabat kemanusiaan Bangsa Papua. Di tengah situasi keterpecahan inilah menjadi penting untuk menggali spirit-spirit gerakan sosial dengan kesadaran memperjuangkan nilai-nilai kemanusiaan (Bangsa Papua), kebebasan bersuara dan mengekspresikan identitas budaya dan jati diri serta sebagai “tuan” di atas tanahnya sendiri untuk mengatur rumah tangganya (Broek 2002).

Spirit transformasi sosial dalam pemekaran daerah di Papua juga sangat kental dengan sentimen politik identitas dalam berbagai sektor. Tidak ada yang salah tentang politik identitas ini di Papua yang sering diistilahkan sebagai “papuanisasi”. Transformasi rakyat Papua dari “objek” menjadi “subjek” terjadi setelah reformasi 1998 melatarbelakangi semuanya. Bingkai politik identitas ini setidaknya terdiri atas empat perspektif penting. *Pertama*, papuanisasi hendak mengakhiri marginalisasi, diskriminasi, dan kekerasan atas orang Papua dengan cara ditegakkannya keadilan, dihormatinya hak asasi manusia (HAM), dan ditingkatkannya kesejahteraan orang Papua. *Kedua*, papuanisasi juga berarti bahwa orang Papua harus menjadi pemimpin penentu masa kini dan masa depan tanah Papua. *Ketiga*, orang Papua harus menjadi sederajat atau kalau mungkin lebih tinggi dari para pendatang non-Papua secara sosial dan ekonomi. *Keempat*, secara kultural dan religius, papuanisasi diharapkan dapat menegakkan kembali adat, jati diri, dan martabat orang Papua di tanah Papua (Widjojo 2009).

Namun, papuanisasi yang terjadi di Papua sangat kental dengan nuansa perebutan akses ekonomi politik, bukannya menegakkan martabat orang Papua untuk memimpin daerahnya sendiri dan meningkatkan pelayanan publik bagi masyarakat luas. Timmer (2007) menganalisis bahwa pemekaran adalah proses “pemecahan kekuasaan” yang mengarah pada kontestasi para pejabat lokal untuk mengakui tuntutan-tuntutan lokal agar menjadi tuan di atas tanahnya sendiri. Di samping itu, perangai elite politik yang haus kekuasaan semakin menjadi-jadi. Bayangan dari Otsus dan pemekaran daerah adalah melahirkan posisi-posisi baru untuk pegawai negeri, peluncuran anggaran dan proyek semakin menguatkan keinginan dari pejabat lokal untuk mendukung pemekaran. Akhirnya, yang terjadi adalah arena pertarungan memperebutkan arena kekuasaan di kalangan pemerintahan (birokrasi) dan sudah tentu sumber daya alam yang melibatkan identitas-identitas lokal di Papua.

Dalam konteks yang lebih luas, Timmer (2007) menguraikan bahwa pemekaran daerah dan konflik-konflik lokal yang terjadi di Papua tidak merepresentasikan pertarungan oposisional antara “Jakarta” dan “resistensi Papua”. Pemekaran daerah dan fragmentasi yang menyertainya menunjukkan bahwa resistensi Papua tidak tunggal, tetapi beragam, dan berada dalam heterogenitas identitas etnis. Khalayak banyak beranggapan bahwa keseragaman resistensi dan etnisitas inilah yang dianggap menggerakkan kesadaran nasionalisme di tanah Papua. Padahal, di Papua terdapat lebih dari 250 kelompok etnis dan bahasa. Kondisi yang terjadi adalah polarisasi identitas ke-Papua-an ke dalam bentuk persaingan-persaingan dan konflik-konflik lokal dalam bentuk perebutan tetesan sumber daya, akses ekonomi politik, pertikaian etnisitas, dan kepentingan wilayah. Bahkan, Chauvel (2005 dalam Timmer, 2007) berani menyebutkan bahwa kebijakan otsus dan pemekaran hanya akan menjadikan perebutan kedudukan dengan mempertontonkan kepentingan-kepentingan wilayah dan kesukuan secara politis.

Fragmentasi yang terjadi pada daerah-daerah pemekaran itulah yang menimbulkan ketegangan-ketegangan pada komunitas etnis lokal di tanah Papua. Mereka berebut janji kekuasaan politis dan

keuntungan ekonomis yang dibayangkan melalui pemekaran daerah. Kondisi ini berpengaruh sangat besar dalam pembentukan konfigurasi politik para elite lokal di daerah pemekaran. Relasi-relasi dan konsesi antara elite politik, industri sumber daya, kepentingan etnis, dan daerah dikontestasikan dalam pembentukan identitas ke-Papua-an. Para rakyat (elite lokal) di Papua dengan sangat cerdas memainkan otsus dan pemekaran untuk mengeruk keuntungan sebesar-besarnya. Dalam bahasa Timmer (2007: 625), “kekacauan” yang terjadi di Papua bukanlah sekadar kondisi yang diciptakan oleh “Jakarta” atau penelantaran terhadap apa yang terjadi di Papua. Kondisi yang terjadi di tanah Papua ini mengundang kesempatan bagi orang-orang di Papua bagaimana seharusnya memainkan sistem.

SIASAT RAKYAT DALAM PEMBANGUNAN DI KAIMANA

Kabupaten Kaimana sebelum 2003 masih bergabung dengan nama Distrik Kaimana, Kabupaten Manokwari. Namun, setelah Provinsi Papua Barat terbentuk, Distrik Kaimana memekarkan diri menjadi Kabupaten Kaimana. Berdirinya provinsi baru yang nama sebelumnya adalah Irian Jaya Barat berawal dari dialog antara tokoh-tokoh masyarakat Irian Jaya Barat dan Pemerintah Indonesia pada 16 September 2002. Para tokoh masyarakat Papua ini menyampaikan agar Menteri Koordinator Politik dan Keamanan beserta Menteri Dalam Negeri segera mengaktifkan kembali Provinsi Irian Jaya Barat yang sudah ditetapkan pada 12 Oktober 1999. Provinsi Irian Jaya Barat didirikan berdasarkan Undang-Undang No. 45/1999 dan dipercepat dengan Instruksi Presiden (Inpres) No. 1/2003. Kantor Gubernur Irian Jaya Barat diresmikan oleh Penjabat Gubernur Abraham Oktavianus Ataruri pada 6 Februari 2003.

Kota senja Kaimana yang termasuk bagian Provinsi Papua Barat terus berbenah. Berbagai program pembangunan melalui proyek-proyek berlangsung. Kontraktor-kontraktor pun bermunculan di kampung-kampung guna mengakses proyek yang ditawarkan oleh pemerintah daerah. Ini belum termasuk berbagai program pembangunan dari pemerintah provinsi dan

pemerintah pusat dengan beragam nama bertajuk pemberdayaan masyarakat kampung. Masyarakat di kampung dihadapkan pada situasi banyaknya program pembangunan yang masuk ke daerah mereka dengan berbagai tawaran dana-dana yang tidak sedikit jumlahnya. Bagaimana masyarakat bersiasat dalam mengakses dana ini?

Suatu hari pada pertengahan Mei 2013, di sebuah kampung pegunungan Distrik Teluk Arguni Bawah, Kabupaten Kaimana, Papua Barat, sekelompok masyarakat yang berkumpul di balai kampung sedang membahas masuknya program pemerintah bertajuk pemberdayaan masyarakat kampung. Dana yang akan masuk untuk pembangunan kampung berjumlah ratusan juta rupiah. Masyarakat mengetahui adanya dana tersebut dari sosialisasi program pemberdayaan yang dilakukan oleh pendamping distrik dan fasilitator kabupaten. “*Tong pu* pikiran ‘barang ini’ (baca: program pembangunan) masuk *su* ada dana *jadi*,” ujar Allaudin, seorang warga yang menjadi pemilik hak ulayat mengawali pembicaraan. Di kampungnya, semua program pembangunan yang masuk ke kampung pasti ada dana operasionalnya, tanpa ada dana, rasanya mustahil masyarakat akan mampu digerakkan untuk bekerja membangun kampungnya. Masyarakat berpikir bahwa ketika program-program pembangunan masuk ke kampung disertai dengan dana, pikiran utama adalah bagaimana memanfaatkan dana yang masuk itu sebagai pekerjaan untuk dibagi-bagi kepada masyarakat lain.

Semua program pembangunan yang masuk ke kampung dianggap bukan sebagai milik masyarakat. Ia hadir sebagai “dewa penolong” dengan memandangnya ada dana yang bisa dikurangkan langsung ke kampung melalui elite-elite mereka atau (seakan-akan) mematuhi mekanisme yang diatur oleh penyedia dana. Mereka menganggapnya hanya program yang didanai oleh pemerintah. “Kalau ada uang, baru masyarakat *dorong* (mereka) semua kerja,” ujar *pace* (bapak) Abdulwahab, seorang kepala kampung di salah satu wilayah Teluk Arguni menjawab pertanyaan bagaimana masyarakat menilai program-program pembangunan masyarakat yang diluncurkan pemerintah selama ini. Bahkan, masyarakat akan berusaha mengakali program-program pembangunan agar perputaran uang berada di antara

mereka. Dengan kata lain, agar uang yang masuk ke kampung seminimal mungkin diakses oleh pihak dari luar kampung (baca: pendatang atau pekerja dari luar) untuk mengerjakan pembangunan di kampung tanah kelahiran mereka.

Hingga saat ini, sudah begitu banyak program pemerintah yang masuk ke pelosok kampung-kampung di Papua bertajuk “pemberdayaan masyarakat”. Berbagai program ini hadir silih berganti dengan sejumlah nama, tetapi dengan tujuan yang hampir sama: “pemberdayaan masyarakat”. Berbagai program itu biasanya akan mencantumkan beberapa syarat untuk proses pelaksanaannya. Dari mulai membuat kelompok-kelompok wirausaha di kampung untuk bisa mengakses dana hingga menempelkan label-label partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Program-program berperspektif “pembangunanisme” ini menasar bagaimana masyarakat menjadi subjek dari pembangunan dan berpartisipasi secara aktif dalam keseluruhan prosesnya. Perspektif yang digunakan biasanya akan memasukkan kata “pemberdayaan” sebagai kata sakti untuk menunjukkan bahwa masyarakat bisa mandiri dan kreatif dalam memanfaatkan program pembangunan yang masuk. Namun, diakui atau tidak, masuknya berbagai program pembangunan adalah “barang baru” di setiap masyarakat. “Barang ini” (pembangunan) hadir jauh setelah terbangunnya struktur-struktur sosial dan nilai-nilai dalam masyarakat untuk mengatur kehidupannya berkomunitas dan mengonstruksi kebudayaannya. Semua ini melekat dan membadan dalam semua aspek kehidupan masyarakat yang diekspresikan dalam praktik hidup kesehariannya.

Pertemuan ide baru pembangunan dengan kehidupan masyarakat lokal mendatangkan berbagai implikasi. Cara pandang program pembangunan terhadap masyarakat bertemu dengan cara pandang masyarakat melihat pembangunan. Giay (1996) memerinci berbagai asumsi yang diterapkan dalam pelaksanaan pembangunan di tanah Papua. Ia menjelaskan bagaimana genealogi dalam memandang orang Papua tidak punya kebudayaan dan oleh karena itu harus diberikan “adat” dan kebudayaan baru. Perspektif seperti ini terdorong dari rezim kolonisasi yang berniat menguasai tanah jajahan bersama dengan semua

sumber daya yang berada di dalamnya. Di tanah Papua, rezim kolonial Belanda datang dan membuka lahan-lahan baru sebagai tempat orang Belanda menetap. Mereka menganggap tanah Papua luas, subur, dan kosong serta penduduknya tidak memiliki tanah ulayat apa-apa. Rezim kolonial ini bebas dengan semauanya menguasai tanah dan menempatkan orang-orangnya untuk hidup tanpa merekognisi (mengakui) hak-hak bangsa pribumi yang telah hidup bersama tanah dan leluhur mereka jauh mendahului kedatangan mereka.

Dari perspektif bangsa pribumi, kehadiran penjajah kolonial Belanda dianggap sebagai penyerbu ke daerah leluhur mereka. Hal inilah yang kemudian melahirkan gerakan-gerakan perlawanan seperti gerakan “Pamai Jacadewa” di sekitar Jayapura (Giay 1996). Konteks ini secara jelas menunjukkan bahwa sebelum masuknya agama samawi (Kristen, Katolik, dan Islam) yang perkembangannya pesat di Papua, telah terdapat “agama lokal” yang dianut dan dipercayai masyarakat dalam bentuk penyembahan terhadap para leluhur dan roh-roh yang diwujudkan dalam bentuk patung-patung dan benda-benda keramat. Masuknya agama akhirnya menghilangkan “agama lokal” ini dan memberangus benda-benda penyembahan yang dianggap oleh agama sebagai penyembah berhala dan paham animisme. Ungkapan “zaman kegelapan” sering dipakai oleh para penyebar agama untuk menunjukkan belum hadirnya agama dan kehidupan “beradab” di masyarakat Papua yang ditunjukkan dengan banyaknya *honge* (perang suku) dan pelenyapan satu manusia dengan manusia yang lain.

Masuknya Injil ke tanah Papua juga menafikan kepercayaan lokal yang ada sebelumnya dan dipercayai oleh masyarakat setempat. Para penginjil datang ke sebuah daerah dengan membawa agama baru mengkhotbahkan Allah Sang Pencipta dan melihat dari cara pandang mereka bahwa masyarakat setempat berada dalam “kegelapan” dan harus diterangi. Namun, dalam kenyataannya, masyarakat setempat mengira bahwa para penginjil (orang barat) datang ke daerah mereka untuk “mencari” Sang Pencipta yang telah menjadi objek penyembahan suku mereka dan bukan mengkhotbahkan Sang Pencipta sebagaimana yang diyakini oleh para penginjil

ini (Giay 1995). Dengan demikian, ini dengan jelas menunjukkan bahwa masyarakat setempat telah mempunyai kepercayaan sebelumnya yang “ditiadakan” oleh para penginjil. Namun dari perspektif mereka, kepercayaan tersebut harus diganti dengan agama.

Beberapa ilustrasi di atas menunjukkan bahwa kehadiran “rezim-rezim baru” dalam berbagai wujudnya di tanah Papua sering mengabaikan serta alpa merekognisi masyarakat lokal yang telah mempunyai ikatan sejarah dengan tanah, lingkungan, sosial, budaya, dan berbagai nilai serta norma yang hidup bersama mereka. Di dalamnya akan terdapat perbedaan perspektif (cara memandang dan dipandang) antara program pembangunan yang masuk dan dinamika masyarakat lokal. *Baku ketemu* (saling bertemu) inilah yang menghasilkan berbagai implikasi yang memengaruhi cara masyarakat memandang pembangunan dan bagaimana masyarakat lokal dipandang oleh rezim pembangunan dengan berbagai aparturnya.

FRAGMEN-FRAGMEN SIASAT RAKYAT DI MANOKWARI SELATAN

Kabupaten Manokwari, Provinsi Papua Barat, dihuni oleh suku asli Arfak. Empat subsuku asli Arfak tersebut adalah Suku Hatam, Moule, Sough, dan Meyakh. Fam besar dari Suku Hatam yaitu Mandacan yang menguasai tanah di Kota Manokwari. Suku asli Arfak lainnya mendiami wilayah sekitar Pegunungan Arfak yang terbagi dalam lima kecamatan, yaitu Anggi, Warmare, Oransbari, Ransiki, dan Minyambou. Di kawasan Pegunungan Arfak, Suku Arfak mengenal batas-batas wilayah hutan untuk dimanfaatkan oleh tiap-tiap suku, disebut tanah milik adat yang dalam bahasa Suku Hatam disebut dengan *Hanjop*. Suku besar lain yang berada di Manokwari adalah Suku Doreri, Ayamaru, dan Wamesa.

Secara alamiah, setiap kampung diperintah oleh seorang kepala suku (*moskur*) dan seorang kepala perang (*runa ensis*). Sudah menjadi tradisi dalam Suku Arfak bahwa yang berhak menjadi kepala kampung (*mananur*) adalah seseorang yang berasal dari keturunan pendiri atau peng-gagas lahirnya kampung tersebut. Peran seorang

kepala suku pada Suku Arfak sangat penting karena memegang peranan dalam hal pemerintahan formal dan pemerintahan adat (perkawinan, ritual/upacara adat, sanksi-sanksi, hukum adat, hak ulayat, dan lain-lain).

Salah satu unsur seni budaya yang sangat menonjol pada Suku Arfak adalah Tari Ular “Tumbuk Tanah”. Atraksi seni budaya ini biasanya dipertunjukkan pada acara-acara pesta tertentu, seperti penyambutan tamu, peresmian jabatan kepala suku, pembukaan kampung baru, dan acara pesta adat lainnya. Prosesi yang terjadi pada tarian ini adalah dengan saling bergamitan tangan antara satu dan yang lain, baik laki-laki maupun perempuan sambil melantunkan syair lagu yang diangkat oleh seseorang yang dipercayakan. Ungkapan-ungkapan lagu biasanya seputar situasi terjadinya pesta atau ritual yang dimaksud. Peserta prosesi ini biasanya bernyanyi sambil melompat menyerupai seekor ular secara berulang-ulang sesuai dengan arah gerakan dari penari ujung kanan “kepala” dan penari kiri “ekor”. Waktu dilangsungkan tarian tersebut biasanya relatif mengikuti prosesi pesta yang diadakan, tetapi secara keseluruhan sajian tarian ini biasanya berlangsung mulai dari sore hingga pagi hari, bergantung pada tingkat keramaian dan puncak acara sebuah pesta budaya. Tari ular ini biasanya disebut *Mouka*, *Mof Mebi*, dan *Mersa*, bergantung pada tempat dilaksanakannya tarian dimaksud.

Suku Arfak merupakan penduduk asli daerah pedalaman Manokwari. Mereka terdiri atas Sub-suku Hattam (64), Sough (127), Meyah (141), dan Moile/Moskona (155). Subsuku Hattam merupakan kelompok suku yang paling dominan di Pegunungan Arfak setelah Sough, Meyah, dan Moyle. Identitas suku dibedakan menurut bahasa yang digunakan oleh tiap-tiap subsuku. Dari keempat bahasa tersebut, bahasa Hattam dengan Moyle memiliki kemiripan kosakata. Diyakini bahwa bahasa Moyle merupakan varian dari bahasa induknya, Hattam, karena hanya ada perbedaan dialek oleh penuturnya. Namun, sejauh ini belum ada penjabakan secara historis komparatif untuk menentukan kemiripan dan perbedaan keempat bahasa tersebut. Berdasarkan pengelompokan bahasa, penutur bahasa daerah pada Suku Arfak dikelompokkan ke dalam

dua golongan (filum) yang berbeda-beda, yaitu *pertama*, kelompok filum Kepala Burung Papua (*Papua Head Bird phylum*) dengan tiga bahasa: Meyah (14.783 penutur bahasa dengan tingkat perimbangan 25–50% berbahasa ibu dan 25–50% bilingual), Moskona/Moile (8.000 penutur bahasa dengan tingkat kemiripan 85% sama dengan bahasa Meyah), dan Sough (12.000 penutur bahasa dengan 4 dialek); *kedua*, kelompok filum Papua Barat (*West Papua phylum*) dengan bahasa Hattam (16.000 penutur bahasa dengan 5 dialek tutur, yakni More, Tinam, Adihur, Mirie, dan Uran) (Warami 2010).

Lahirnya dua kabupaten pemekaran di wilayah ini yaitu Kabupaten Manokwari Selatan (Mansel) dan Kabupaten Pegunungan Arfak (Pegaf) tidak terlepas dari dukungan suku besar Arfak yang mempunyai hak ulayat terhadap wilayah Manokwari dan sekitarnya. Dalam setiap pemilihan bupati dan kepala distrik, isu tentang pemekaran daerah selalu diperbincangkan masyarakat dan menjadi tuntutan kepada pemimpin daerah yang baru. Saya mendengarkan sendiri bagaimana seorang elite adat Arfak menginginkan suku mereka berperan lebih besar di Manokwari. Banyaknya para pendatang dari dalam daerah Papua ataupun dari “Jawa” (istilah untuk menyebutkan keseluruhan pendatang dari luar Papua) menyebabkan mereka merasa tersingkirkan. Banyak di antara mereka yang tinggal di daerah Pegunungan Arfak, di wilayah Danau Anggi, Meiyambou yang berkategori daerah pegunungan dan pedalaman di Papua yang belum semaju daerah pantai di Manokwari. Bagi mereka, salah satu cara memperbesar peranan Suku Arfak adalah dengan melakukan pemekaran-pemekaran daerah dan memberikan jabatan-jabatan kepala distrik kepala orang asli Arfak, serta memer-cayakan pembangunan-pembangunan di daerah pedalaman Manokwari kepada orang asli Arfak. Tujuan yang lebih besar adalah memekarkan daerah-daerah tersebut menjadi kabupaten baru. Mereka juga menuntut pembagian yang lebih besar kepada orang-orang asli Arfak untuk mendapatkan posisi-posisi di pemerintahan dan peluang-peluang jabatan di birokrasi. “*Tong su* (kita sudah) berjasa membangun provinsi (Papua Barat) ini jadi. *Tong pu* (kita punya) masyarakat berhak menjadi pemimpin di tanah ini,” ujar

seorang *paitua* (bapak) Hendrik, salah satu tokoh masyarakat di Distrik Ransiki yang menggunakan kemeja hijau dan bertopi hitam.

Pada suatu kesempatan di depan Kantor Bupati Manokwari, seorang pemuda bernama Selpius mengaku berasal dari suatu wilayah di Pegunungan Arfak. Dia mengaku sudah bosan mencari pekerjaan di pemerintahan, mengajukan lamaran untuk menjadi tenaga honorer, dan meminta bantuan kepada saudara-saudaranya yang memegang jabatan di pemerintahan. Akan tetapi, tetap saja dia sulit mendapatkan pekerjaan meski hanya menjadi pembantu umum di Kantor Bupati Manokwari atau Gubernur Papua Barat. Ia sudah hampir dua tahun bolak-balik dari Anggi, Pegunungan Arfak, dan Manokwari dengan harapan menjadi pegawai pemerintah. Meski mengantongi gelar sarjana hukum dari sebuah perguruan tinggi swasta, tidak menjamin dia dengan mudah mendapatkan tempat di birokrasi. Dengan nada sedikit tinggi ia berujar, “*Sa* (saya) marah betul jika *amber-amber* (pendatang) dan kapal putih tiba di pelabuhan. *Dong* (mereka) pasti akan merebut *sa pu hak* (saya punya hak) dan masyarakat *dorang* menjadi pegawai (pegawai negeri sipil).”

Dengan demikian, justru yang menjadi persoalan adalah terbatasnya kesempatan orang asli Arfak untuk lolos menjadi pegawai negeri sipil. Saya pernah menyaksikan antrean panjang dan suasana ricuh dalam penerimaan pegawai negeri sipil di kantor-kantor pemerintahan Kabupaten Manokwari dan Provinsi Papua Barat. Banyak yang tidak diterima mendaftar dengan berbagai alasan (kurangnya dokumen dan lain-lain) dan sebagian besar dari mereka adalah orang asli Arfak. Di beberapa daerah juga banyak aksi pemalangan (penghadangan dengan kayu) jalan dan fasilitas umum sebagai bentuk protes masyarakat Suku Arfak karena sedikit orang asli Arfak yang diterima dalam penerimaan calon pegawai negeri sipil 2009.

Sebenarnya, banyak elite adat Suku Arfak yang mendapatkan tempat di posisi birokrasi, baik di Kabupaten Manokwari maupun di Provinsi Papua Barat. Sebagai contoh, Ketua Suku Besar Arfak bekerja di Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat dan masih keluarga dengan

Bupati Manokwari sebelumnya, Dominggus Mandacan. Ketua Suku Doreri yang bekerja sebagai Kepala Kelurahan Manokwari Timur dan Ketua Ikatan Pemuda Arfak Besar adalah salah satu pejabat di Pemerintah Daerah Provinsi Papua Barat. Ini belum ditambah dengan generasi muda asli Arfak yang kini mulai memegang posisi-posisi penting di birokrasi Kabupaten Manokwari dan Provinsi Papua Barat.

Elite-elite pemerintah, elite politik, dan Dewan Adat Papua serta sebagian suku-suku di Manokwari selain suku besar Arfak (Ayamaru, Serui, Biak, Doreri, dan lain-lain) adalah pendukung pemekaran daerah dan pembentukan Provinsi Papua Barat. Ada empat alasan beberapa elite lokal ini mendukung pemekaran daerah dan berdirinya Provinsi Papua Barat, yaitu *pertama*, pemekaran diperlukan untuk memperpendek rentang kendali pemerintahan sehingga mempercepat pemerataan pembangunan. Pemerataan pembangunan diperlukan masyarakat Papua, mengingat banyaknya daerah yang terisolasi. Melalui pemekaran, pembangunan diharapkan dapat menjangkau kabupaten-kabupaten, distrik-distrik, dan kampung-kampung yang jaraknya sangat jauh dari ibu kota kabupaten. *Kedua*, pemekaran akan memperbanyak jabatan politik, seperti gubernur, bupati, kepala distrik, dan kepala kampung. Banyaknya jabatan politik ini akan memperkuat kedudukan orang Papua sebagai “tuan” di negerinya sendiri. Di samping itu, pemekaran akan membuka lapangan kerja di sektor pemerintahan daerah berupa proyek-proyek pembangunan yang sarat dengan nuansa kolusi dan korupsi. *Ketiga*, pemekaran daerah akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memajukan ekonomi daerah. Selain itu, pemekaran juga akan meningkatkan sumber dana yang diterima pemerintah provinsi sebagai bagian dari provinsi di Papua yang memiliki status otonomi khusus. *Keempat*, pemekaran daerah dalam tujuan untuk mempertahankan integrasi Papua sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan banyaknya pemekaran, keinginan Papua merdeka akan semakin melemah dan bisa dipatahkan. Kelompok pro pemekaran mengungkapkan bahwa kelompok yang kontra dengan pemekaran bertujuan untuk memper-

juangkan kemerdekaan Papua (Pamungkas 2004: 19–21).

Paitua Amandus dari Suku Arfak yang ditemui di sebuah kantor lembaga adat sedang sibuk menulis di selembar kertas beralaskan map merah. Sesekali dia berbicara dengan temannya yang tampak sibuk lalu lalang. Siang itu kantor tampak ramai sekali. Banyak ketua adat di pedalaman Arfak yang turun ke Manokwari. Saya mendapatkan informasi akan ada pengarahan dari Ketua Dewan Adat Papua Mnuqwar tentang kondisi terakhir setelah pelaksanaan Kongres Rakyat Papua III di Jayapura, 17–19 Oktober 2011. Selain itu, banyak di antara masyarakat yang masih menanyakan dana-dana otsus untuk kampung mereka dan perkembangan rencana pemekaran Kabupaten Pegunungan Arfak dan Manokwari Selatan kepada Ketua Dewan Adat III Barnabas Mandacan.

Dominggus Mandacan adalah Ketua Suku Besar Arfak yang berdomisili di Fanindi Dalam, Manokwari. Dominggus Mandacan merupakan putra tokoh Organisasi Papua Merdeka (OPM) di wilayah Manokwari, yaitu Lodewijk Mandacan yang bersama saudaranya Barends Mandacan melakukan perlawanan bersenjata kepada tentara Indonesia pada 1960-an. Sementara itu, Ketua Dewan Adat Papua Wilayah III Mnuqwar di Manokwari adalah Barnabas Mandacan yang masih kerabat dekat dengan Dominggus Mandacan.

Dominggus Mandacan meletakkan jabatannya sebagai Bupati Manokwari pada 2010 kemudian mencalonkan diri menjadi Gubernur Papua Barat 2011 berpasangan dengan Origenes Nauw dari wilayah Sorong (Suku Ayamaru). Menggantikan Dominggus Mandacan, masyarakat Suku Arfak kemudian mencalonkan Nataniel D. Mandacan yang merupakan birokrat putra asli Suku Arfak. Nataniel D. Mandacan menempati jabatan strategis di birokrasi sebagai Asisten II Bidang Ekonomi Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial, Sekretaris Daerah Provinsi Papua Barat. Selain itu, Nataniel juga menjadi direktur Politeknik Creatindo yang bernaung di bawah Yayasan Creative-Indonesia yang berlokasi di Reremi Permai.

Pemilihan Bupati Manokwari pada 1 September 2010 mempertemukan sesama putra asli

Arfak yaitu Nataniel D. Mandacan berpasangan dengan Wempie Rengkung, berhadapan dengan Pendeta Bastian Salabay yang berpasangan dengan Robert K. Hammer. Namun, sebelum pemilihan berlangsung, terdapat beberapa kekhawatiran dari suku besar Arfak akan posisi mereka dalam merebut jabatan sebagai Bupati Manokwari. Berbagai gerakan menyerukan Suku Arfak sebagai pemimpin di Manokwari terus bermunculan. Forum Peduli Suku Besar Arfak (FPSBA) menyerukan agar bakal calon bupati (balonbup) non-Arfak yang akan maju di Pemilihan Manokwari 2010 ini segera mengundurkan diri. Seruan ini disampaikan Ketua Ikatan Mahasiswa Arfak Yahya Sayori, didampingi Ketua Forum Peduli Suku Besar Arfak, Gidson Mandacan didukung dan ditandatangani semua elemen Suku Arfak yang dimediasi Forum Peduli Suku Besar Arfak Menjadi Tuan di Negeri Sendiri dan Ikatan Mahasiswa Arfak (IMA). Meski kedua seruan ini tetap melihat prinsip-prinsip dasar asas demokrasi yang berlaku di Indonesia, Yahya dan Gidson menjelaskan, demokrasi juga mengandung kepentingan masyarakat dan pembangunan di daerah ini.

“Dari sisi demokrasi boleh-boleh saja mencalonkan diri, tetapi saran kami lihat UU RI Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus dan Kearifan Lokal. Dalam amanat UU Otsus disebutkan, masing-masing daerah dapat memberdayakan dan mengatur rumah tangganya sendiri. Sama halnya dengan kearifan lokal, di mana orang asli lebih paham atau lebih tahu tentang kondisi sosial budaya dan adat istiadat di daerahnya. Demi kepentingan masyarakat Arfak, jangan ada orang yang berupaya menghalangi atau membatalkan aspirasi masyarakat suku besar Arfak itu. Perlu dicatat, Bupati Manokwari ke depan harus orang asli Arfak.”

Kesempatan bagi beberapa putra Suku Arfak maju menjadi calon Bupati Manokwari adalah kesempatan besar bagi Suku Arfak untuk menunjukkan kemampuannya. Beberapa posisi birokrasi penting, baik di tingkat provinsi, kabupaten, distrik, maupun kampung, diduduki oleh putra Suku Arfak. Seorang teman dari marga Mandacan dengan bantuan dana pendidikan dari otonomi khusus Papua Barat mendapatkan kesempatan melanjutkan pendidikan ke jenjang master di bidang ilmu sejarah. Namun, sebelumnya ia

memang telah mengenyam pendidikan di luar Papua, yaitu di Manado.

Sebagai intelektual suku besar Arfak, ia mendukung Nataniel D. Mandacan saat mencalonkan diri sebagai Bupati Manokwari 2010. Ia disertakan dalam tim kampanye yang turun ke kampung-kampung untuk menggalang dukungan. Baginya, masyarakat Suku Arfak memang mempunyai hak sebagai “anak tanah” Manokwari untuk mendapatkan posisi-posisi di pemerintahan dan mempunyai akses ekonomi dan politik. Harapannya kini telah terwujud, kampungnya berada di Distrik Ransiki yang kini telah menjadi salah satu distrik yang termasuk wilayah Kabupaten Manokwari Selatan. Tanpa ragu ia pun bergabung bersama Tim 8 untuk memperjuangkan dirinya menduduki jabatan di salah satu dinas di Kabupaten Manokwari Selatan, sekaligus pulang kampung.

Namun, semua hak itu harus disertai dengan kualitas diri dan kemampuan untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab dengan baik. Untuk itulah, bagi dia, memperkuat sumber daya manusia melalui pendidikan bagi masyarakat Suku Arfak menjadi program yang sangat penting. Sebagai guru di sebuah sekolah menengah umum rintisan unggulan di Kabupaten Manokwari, cita-citanya setelah kembali ke Manokwari adalah membangun sekolah yang menjamin anak-anak Suku Arfak maju dan berkualitas dalam bidang pendidikan.

Harapan intelektual muda Suku Arfak ini bisa jadi akan terhambat oleh tingkah polah elite birokrasi di Kabupaten Manokwari dan Provinsi Papua Barat. Berbagai cerita tentang kesan buruk kalangan birokrat yang penuh kolusi dan tidak menunjukkan hasil kerja yang memuaskan sudah menjadi hal yang biasa. Selain itu, seringkali kalangan birokrasi ini tidak berada di kantor saat jam kerja saya saksikan sendiri.

Pada suatu siang di awal November 2011, saya bertemu seorang staf di Pemerintah Daerah Papua Barat di sebuah kafe yang sangat terkenal di Manokwari. Siang itu suasana di dalam kafe sungguh berbeda dengan cuaca di Manokwari yang panas. Saya selalu mengucurkan keringat saat menunggu taksi (kendaraan umum) atau ojek saat harus menuju satu tempat ke tempat yang

lain. Suasana kafe sejuk, ada banyak deretan meja yang masih kosong. Saat sudah sekitar dua jam berbincang, saya dikejutkan dengan masuknya delapan laki-laki yang masih berpakaian pegawai negeri sipil. Tampaknya, penjaga kafe yang sudah kenal dengan mereka semua kemudian tersenyum mempersilakan mereka untuk duduk dan menyerahkan daftar menu. Tidak beberapa lama, tiga di antara mereka ke panggung di depan kafe dan mempersiapkan alat-alat musik dan siap untuk bernyanyi. Seorang memegang gitar yang lainnya mempersiapkan organ dan memegang mikrofon sambil bersuara, “Cek ... cek ...”. Lantas, mereka pun mulai bernyanyi lagu-lagu daerah Papua.

Di tengah buruknya kinerja birokrasi, kini akan lebih dari 3.000 PNS yang akan ditugaskan di dua kabupaten pemekaran tersebut. Perekrutan pun sudah dilakukan dan tuntutan mengakomodasi “suku asli” dan pemilik tanah di Manokwari Selatan terus-menerus terdengar di media massa. Di tingkatan elite pemerintahan, Ketua Suku Besar Arfak Dominggus Mandacan diakomodasi sebagai pejabat sementara Bupati Pegunungan Arfak, sedangkan pejabat sementara Bupati Manokwari Selatan dijabat oleh Edy Budoyo, yang sebelumnya adalah Kepala Distrik Oransbari yang juga menjadi wilayah Kabupaten Manokwari Selatan. Para masyarakat Suku Hattam telah menunggu lama kesempatan untuk bisa menjadi pegawai negeri dan bisa lebih mudah mengakses dana untuk perubahan kehidupan mereka.

Namun, belum berjalan tiga bulan pemerintahan di Kabupaten Manokwari Selatan dengan pejabat sementara bupati, isu demonstrasi bagi para pegawai yang tidak mendapatkan posisi di pemerintahan sudah berembus kencang. Keterpecahan semakin nyata terjadi di masyarakat dengan terbentuknya dua kelompok masyarakat yang mendukung kepemimpinan pejabat sementara bupati dan beberapa pegawai negeri yang tidak puas dengan jabatan yang diberikan kepadanya. Beberapa pegawai negeri tersebut tidak bersedia menjadi bawahan. Keinginan mereka adalah langsung menjadi kepala dinas, sedangkan pangkat dan golongan tidak memenuhi syarat. Isu yang berembus di tengah masyarakat, beberapa di antara mereka yang berjumlah puluhan orang sudah mendapatkan uang sebelumnya dari bakal calon pejabat sementara bupati yang

gagal maju yang kemudian digantikan oleh Edy Budoyo.

PENUTUP

Artikel ini memberikan gambaran bagaimana situasi internal rakyat Papua dalam merespons pemekaran daerah dan sederetan program pembangunan yang menyertainya. Salah satu kondisi yang terpapar secara gamblang dan berlangsung masif adalah fragmentasi sosial yang berimplikasi serius terhadap kemandirian masyarakat Papua untuk mengubah diri dan kehidupannya. Keterpecahan yang dimaksud mengacu pada situasi masyarakat Papua di daerah-daerah pemekaran yang mengalami situasi terimpit akibat goyahnya nilai-nilai kebudayaan tradisional yang disebabkan oleh introduksi pembangunan dan interkoneksi global yang menghubungkan Papua dengan investasi dalam wujud perusahaan-perusahaan yang masuk hingga ke kampung dan hutan-hutan mereka. Tantangan lainnya adalah mengatasi situasi keterpecahan tersebut dan merumuskan langkah-langkah pembaharuan identitas dan kebudayaannya dalam merespons pemekaran daerah dan pembangunan yang akan terus terjadi di tanah Papua.

Konflik di internal masyarakat Papua inilah yang mengakibatkan keterpecahan. Hal ini disebabkan oleh adanya persaingan dalam mengakses dana-dana pembangunan dan konflik lokal dalam pemekaran daerah. Masyarakat Papua mendemonstrasikan siasatnya masing-masing untuk memanfaatkan kesempatan yang ditawarkan oleh pemekaran daerah di tanah kelahiran mereka. Kasus di Kabupaten Manokwari Selatan jelas mendeskripsikan bagaimana dinamika menimbulkan implikasi yang kompleks, terutama yang berhubungan dengan akses terhadap ekonomi (tanah), pengakuan sebagai “orang asli” yang kemudian harus menjadi aktor utama dari pemekaran, dan terhentinya proses transformasi sosial yang hanya sebatas tujuan pragmatis dalam memanfaatkan dampak pemekaran daerah dan berbagai program pembangunan yang masuk ke kampung. Dengan demikian, transformasi sosial tidak akan berlangsung berbasiskan emansipasi masyarakat kampung, tetapi karena kesadaran untuk memanfaatkan kesempatan yang ditawarkan

oleh pemekaran daerah dan program-program pembangunan berwacanakan pemberdayaan masyarakat.

Di tengah begitu banyaknya tawaran ekonomi politik yang tersedia melalui pemekaran daerah dan program-program pembangunan, masyarakat di kampung-kampung secara sadar bersiasat untuk memanfaatkan kesempatan memperoleh keuntungan sebesar-besarnya demi kepentingan pribadi dan kelompoknya. Ketergantungan terhadap bantuan dana program pembangunan membuat masyarakat kehilangan kesadaran untuk berinisiatif melakukan perubahan sosial dalam diri dan kehidupannya. Situasi keterpecahan yang terjadi akibat pemekaran daerah membuat mereka bersiasat di tengah situasi tersebut untuk memanfaatkan kesempatan ekonomi politik. Situasi keterpecahan ini membuat kesadaran perubahan sosial dengan inisiatif sendiri menjadi hilang. Yang ada hanyalah ketergantungan terhadap program-program pembangunan atau mengharapkan dengan modal “suku asli” bisa menjadi pegawai negeri dan mendapatkan posisi di pemerintahan. Hadirnya begitu banyak pemekaran daerah dan program pembangunan dengan berbagai nama di satu sisi memang bertujuan untuk menyejahterakan rakyat. Namun di sisi lain, fenomena yang terjadi di Kabupaten Kaimana dan Manokwari Selatan justru membuat fragmentasi yang sangat masif di tengah masyarakat. Selain ketergantungan, implikasi yang sangat serius adalah melumpuhkan kesadaran inisiatif transformasi sosial ekonomi. Inilah candu dari pemekaran daerah sekaligus bujuk rayu bergelimangnyanya dana-dana berbagai program pembangunan bertajuk pemberdayaan masyarakat kampung.

Tantangan yang menghadang berikutnya adalah bagaimana di tengah kompleksitas pemekaran dan keterpecahan tersebut masyarakat Papua mampu mengembangkan identitas-identitas budayanya yang lebih inklusif. Fenomena pemekaran secara gamblang memaparkan bagaimana lokalitas kekuasaan begitu nyata terjadi. Pembagian wilayah-wilayah berdasarkan alasan etnis bahkan kekerabatan tidak terhindarkan. Di tengah situasi pemekaran seperti ini, apakah pemekaran daerah memungkinkan bagi orang Papua untuk

mengembangkan identitas-identitas baru yang lebih inklusif bukan eksklusif berbasis etnis atau bahkan marga tertentu?

Secara teroretis, studi ini semakin menegaskan bahwa heterogenitas etnis memunculkan ekspresi yang beragam terkait dengan relasi dengan diri (identitas) ataupun dalam bernegosiasi dengan negara (pemerintah) dan secara langsung dengan kuasa investasi global yang memaparkan Papua di dalamnya. Tantangan yang dihadapi selanjutnya adalah menggambarkan dinamika internal masyarakat Papua dalam merespons transformasi sosial yang salah satunya dibawa oleh pemekaran daerah. Dalam konteks sosial budaya, akumulasi dalam merespons tantangan-tantangan tersebut menjadi modal sosial yang sangat berharga bagi masyarakat Papua untuk membayangkan identitas dan kebudayaannya di hari depan yang lebih mengglobal dan inklusif. Pembaharuan-pembaharuan ini hanya akan terjadi jika masyarakat Papua mampu merumuskan identitas dan kebudayaan mereka di tengah dilema identitas etnis dan global.

Memikirkan untuk mengembalikan Papua ke titik asli budaya-budaya etnis di tengah interkoneksi global akan “mengolonisasi” Papua menjadi wilayah eksotis, steril, dan tanpa sejarah. Padahal, budaya Papua seharusnya dinamis dan menyebar serta tidak terisolasi dari perkembangan dunia. Pemekaran daerah adalah ruang terjadinya friksi (persentuhan) antara kebudayaan etnis dan introduksi kebudayaan luar. Dalam merespons friksi inilah orang Papua ditantang untuk berpikir dan mengembangkan pemikirannya agar melahirkan kreativitas-kreativitas baru yang memungkinkan rakyat Papua memperoleh akses, ruang, dan ekspresi guna selalu memperbaharui identitas dan kebudayaannya. Tantangan pengelolaan konflik dan transformasi sosial pemekaran daerah adalah melawan pemikiran untuk mengembalikan identitas dan kebudayaan Papua ke titik asli tempo dulu.

Tanah Papua telah terpapar dalam konteks interkoneksi global yang menghadirkan ruang-ruang yang memberikan kesempatan rakyat Papua untuk memikirkan identitas dan kebudayaannya yang baru, yang akan terus bergerak dinamis dan menyebar. Di sanalah identitas Papua itu

terus-menerus akan dipikirkan, dikonstruksi, dan diperdebatkan. Dengan demikian, Papua menjadi hidup dan spirit yang akan terus menyala bagi generasi-generasi berikutnya di tanah yang diberkati ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Brata, Aloysius Gunadi. 2008. “Pemekaran Daerah di Papua: Kesejahteraan Masyarakat vs Kepentingan Elit”. Makalah Simposium Nasional Riset dan Kebijakan Ekonomi: *Dampak Bencana Alam dan Lingkungan terhadap Pengelolaan Ekonomi Indonesia*, Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Airlangga, Surabaya, 20–21 Agustus 2008.
- Broek, Theo van Den. 2002. “Kerangka Acuan Loka-karya Membangun Budaya Damai Menuju Papua Tanah Damai”, 25–30 November 2002.
- _____. 2002. *Mengatasi Keterpecahan yang Melumpuhkan*. Jayapura: SKP Keuskupan Jayapura dan LSPP Jakarta.
- Chauvel, Richard. 2005. *Constructing Papua Nationalism: History, Ethnicity and Adaptation*. Washington: East-West Center.
- Elisabeth, A., Widjojo, M.S., Cahyadi, R & Blegur, S. 2004. *Pemetaan Peran & Kepentingan Para Aktor dalam Konflik Papua*. Jakarta: LIPI Riset Kompetitif Pengembangan Iptek.
- Giay, Benny. 2000. *Menuju Papua Baru: Beberapa Pokok Pikiran Sekitar Emansipasi Orang Papua*. Jayapura: Deiyai/Els-ham Papua.
- _____. 1995. “Zakheus Package and His Communities”. *Ph.D. Thesis* Vrije Universiteit. Amsterdam.
- _____. 1996. “Pembangunan Irian Jaya dalam Perspektif Agama, Budaya, dan Antropologi”. Makalah dalam *Simposium Masyarakat dan Pembangunan di Daerah Irian Jaya* yang dilaksanakan BPC GMKI Jayapura tahun 1996.
- _____. 1996a. “Masyarakat Amungme Irian Jaya, Modernisasi dan Agama Resmi: Sebuah Model Pertemuan”. *Majalah Deiyai* Januari–Februari 1996.
- Hernawan OFM. J. Budi. 2006. “Membangun Papua Sebagai Tanah Damai: Sumbangan Gagasan untuk Sinode Keuskupan Jayapura” (makalah). Sekretariat Keadilan dan Perdamaian Keuskupan Jayapura.
- Hommers, Paulus L. 2003. “Kontroversi dalam Kasus Pemekaran Provinsi di Papua”. Dalam *Jurnal Ilmu Sosial*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Cenderawasih Vol. 1, No. 3, Desember 2003.

- ICG. 2002. "Sumber Daya dan Konflik di Papua", Update Briefing, Asia Briefing No. 39. Jakarta/Brussels, 13 September 2002.
- ICG. 2006. "Bahaya yang Dapat Timbul Jika Menghentikan Dialog", Update Briefing, Asia Briefing No. 47. Jakarta/Brussels, 23 Maret 2006.
- Pamungkas, Cahyo. 2004. "Konflik Elit Lokal dalam Pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat", *Jurnal Masyarakat Indonesia* Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) Indonesia, Jilid XXX. No. 1. 2004.
- Sugandi, Yulia. 2008. *Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua*. Jakarta: Freiderich Ebert Stiftung.
- Sumule, Agus. 2003. *Satu Setengah Tahun Otsus Papua: Refleksi dan Prospek*. Manokwari: Yayasan Topang.
- Suryawan, I Ngurah. 2012. *Jiwa yang Patah*. Yogyakarta: Pusbadaya Unipa dan Kepel Press.
- _____. 2013. "Identifying the Dynamics and Complexities of Dewan Adat Papua (Papuan Customary Council): Cultural Identities and Responses". Dalam *Local Civil Societies Dynamics in Indonesia*. CIDIN Radboud University Nijmegen The Netherlands dan UGM Yogyakarta.
- _____. 2012. "Dari Memoria Passionis ke FORERI: Sejarah Politik Papua 1999–2000" dalam *PARAMITA Jurnal Sejarah dan Pembelajaran Sejarah*, Vol. 22, No. 2, Juli 2012.
- _____. 2011. "Komin Tipu Komin: Elit Lokal dalam Dinamika Otonomi Khusus dan Pemekaran Daerah di Papua". Dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP)* Volume 15, Nomor 2, November 2011 (140–153).
- Tebay, Neles. 2009. *Dialog Jakarta-Papua Sebuah Perspektif Papua*. Jakarta: SKP Jayapura.
- Timmer, Jaap. 2007. "Desentralisasi Salah Kaprah dan Politik Elit di Papua". Dalam Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (eds.), *Politik Lokal di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 595–625.
- Warami Hugo. 2010. *Getaran Tanah Papua*. Yogyakarta: Kepel Press.
- Widjojo, Muridan. 2001. "Di antara Kebutuhan Demokrasi dan Kemenangan Kekerasan: Konflik Papua Pasca Orde Baru". Paper dalam kerangka *Proyek Penelitian Transisi Demokrasi di Indonesia* yang diselenggarakan oleh LP3ES dan disponsori oleh The Ford Foundation pada tahun 2001.
- Widjojo dkk., Muridan. 2009. *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Past and Securing the Future*. Jakarta: Buku Obor, LIPI dan TIFA.

BIROKRASI DAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA: TRANSISI DARI ZAMAN ORDE BARU KE ORDE REFORMASI*

Hamka Hendra Noer

Universitas Muhammadiyah Jakarta

E-mail: hamkahn_ukm@yahoo.com

Diterima: 20-2-2014

Direvisi: 2-7-2014

Disetujui: 7-7-2014

ABSTRACT

This article examines the relationship between bureaucratic process and political parties in Indonesia from the period of the New Order to Reformasi. There are three major findings in this study. Firstly, this study found that the type and processes of bureaucracy and political parties in Indonesia are very closed (autocratic) and are susceptible to political interference. This is due to Soeharto's political style of absolutism that contributed to an excessive political interference in the government bureaucracy. Secondly, Soeharto's absolute power caused rampant corruption, collusion, and nepotism (KKN) in government's bureaucracy. KKN not only benefits Golkar and the military as government-sponsored institutions, but also the individuals who were closed to Soeharto. Thirdly, the form and working of bureaucracy and political parties during the Reformasi period differed from that of the New Order period as the former is more open. This is because of political openness, freedom of the press and expression, introduction of multiparty system, free and fair elections, transparent government, and the broad autonomous power accorded to local government and the presence of direct local elections. However, in terms of bureaucratic neutrality, nothing much has changed as compared to the New Order regime due to the emergence of many political parties that competed to control the bureaucracy in order to protect their respective economic interests and the development of their respective political parties.

Keywords: *Bureaucracy, political parties*

ABSTRAK

Artikel ini mengkaji hubungan birokrasi dan partai politik di Indonesia dari zaman Orde Baru ke Orde Reformasi. Hasil kajian mendapati tiga temuan penting. *Pertama*, bentuk dan perjalanan birokrasi dan partai politik di Indonesia zaman Orde Baru adalah sangat tertutup (otokratik) dan tidak netral dari campur tangan politik. Ini karena mutlaknya kekuasaan Soeharto sehingga mencetuskan campur tangan politik yang berlebihan dalam birokrasi pemerintahan. *Kedua*, kekuasaan mutlak Soeharto telah menyebabkan mengakarnya masalah korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dalam birokrasi pemerintahan. KKN bukan hanya menguntungkan Golkar dan tentara sebagai institusi dukungan pemerintah, tetapi juga individu-individu yang dekat dengan Soeharto. *Ketiga*, bentuk dan perjalanan birokrasi dan partai politik di Indonesia pada zaman Orde Reformasi menunjukkan keadaan yang berbeda, yaitu sangat terbuka (demokratik). Ini karena adanya keterbukaan politik, kebebasan pers dan berpendapat, pengenalan sistem multipartai, pemilihan umum yang bebas dan adil, pemerintahan yang jujur, dan pemberian otonomi luas kepada daerah serta adanya pemilihan kepala daerah langsung. Namun, dari segi netralitas birokrasi tidak banyak berubah berbanding dengan zaman Orde Baru karena munculnya banyak partai-partai politik yang bersaing untuk menguasai birokrasi untuk menjaga kepentingan kekuasaan ekonomi dan pembangunan partai politik masing-masing.

Kata Kunci: *Birokrasi, partai politik*

PENDAHULUAN

Negara dan pemerintahan adalah dua konsep yang saling berkaitan karena merupakan elemen penting dalam ilmu politik. Oleh sebab itulah,

banyak pakar politik menjadikan negara sebagai objek kajian sehingga lahir berbagai pengertian tentang konsep negara. Kajian mengenai negara dan hubungannya dengan birokrasi penting untuk dijelaskan karena dua sebab, yaitu i) semua birokrasi dalam pengertian umum dekat hubungannya dengan negara karena keberadaan dan

* Dipertahankan dalam sidang Senat Guru Besar Political Science, Faculty of Sosial Science and Humanities, National University of Malaysia, 2012.

tujuan birokrasi adalah untuk menjalankan dasar pemerintah dan politik negara, dan ii) negara adalah rumah utama dari birokrasi untuk menjaga kepentingan umum. Adanya negara secara formal membolehkan birokrasi bekerja untuk negara.

Negara memerlukan birokrasi untuk menjalankan kebijakannya karena birokrasi adalah satu institusi penting dalam kehidupan politik sebuah negara yang berfungsi untuk melaksanakan dasar-dasar pemerintahan. Salah satu pengaturan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah terwujudnya pemerintah yang demokratis. Hal ini karena demokrasi, menurut Brinkerhoff & Brinkerhoff (2002: 6-7), pemerintahan yang baik merupakan suatu konsep yang lahir sejalan dengan konsep demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi rakyat, hak asasi manusia, dan pembangunan masyarakat.

Di dalam pemerintahan yang mengikuti sistem demokrasi, termasuk juga Indonesia, kehadiran partai politik merupakan hal yang penting. Setelah Wakil Presiden Mohammad Hatta mengeluarkan Maklumat X pada 16 Oktober 1945, rakyat secara serentak banyak mendirikan partai politik. Mulai saat itu, kabinet yang merupakan organisasi eksekutif pemerintah dipimpin oleh partai politik.

Presiden Soekarno sebagai kepala negara memilih seorang pemimpin dari partai politik tertentu menjadi perdana menteri (PM) untuk memimpin kabinet. Begitu pun, menteri yang diangkat bukan karena mewakili partai politik tertentu, melainkan kapasitas dan kemampuan individunya. Setelah Presiden Soekarno dijatuhkan dengan peristiwa 30 September 1965, pemerintah diganti oleh pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto. Setelah itu, pada 21 Maret 1968, MPRS menetapkan Presiden Soeharto menjadi presiden definitif sebelum pemilihan umum (pemilu) diadakan dan pada 27 Maret 1968 Soeharto mengangkat sumpah sebagai Presiden Republik Indonesia yang baru.

Pada 1970 dijalankan misi pemerintahan Orde Baru sebelum Pemilu 1971. Soeharto mengusulkan pengelompokan partai politik menjadi tiga, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Dalam pengelompokan ini,

PPP dan PDI tidak dapat berperan aktif dalam pemerintah kecuali Golkar.

Dengan keadaan demikian, hampir tidak ada satu pun partai politik lain yang mampu memban-tah doktrin pembangunan yang dikembangkan oleh Golkar. Hal ini menjadikan Golkar sebuah partai mayoritas mutlak tanpa lawan yang berarti sehingga menjadikan pemerintah memaksa birokrasi hanya memihak kepada Golkar. Kondisi ini berlangsung selama 32 tahun di bawah rezim Orde Baru sampai jatuhnya Soeharto akibat gelombang reformasi pada 1998. Kuatnya tuntutan reformasi yang dilakukan oleh seluruh rakyat memaksa Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 untuk meletakkan jabatan yang telah didudukinya selama 32 tahun. Sejak jatuhnya Soeharto, Indonesia dipimpin oleh empat orang presiden, yaitu Bacharudin Jusuf Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, dan Susilo Bambang Yudhoyono.

KERANGKA TEORI

Partai Politik dan Birokrasi di Negara Maju

Bagian ini menyoroiti intervensi partai politik terhadap birokrasi di negara maju. Satu kajian menarik yang pernah dibuat oleh Mizgala (2005) di Spanyol mengkaji tentang intervensi elite partai yang berkuasa terhadap birokrasi dan dampaknya terhadap birokrasi pemerintah. Hasil kajiannya, Mizgala mendapati partai politik di Spanyol mengontrol birokrasi supaya birokrasi dapat menjaga kekuasaan elite politik partai dan sumber keuangan untuk partai politik mereka. Menurut Mizgala (2005: 167-168), dampak dari kooptasi birokrasi adalah birokrasi menjadi korupsi dan tidak efisien dalam melaksanakan kebijakan pemerintah sekaligus mengakibatkan pelayanan birokrasi menjadi tidak objektif dan tidak maksimal dalam menjaga kepentingan rakyat. Oleh sebab itu, Mizgala menolak anggapan yang mengatakan bahwa partai politik di Spanyol lebih baik dibandingkan negara berkembang.

Kelebihan kajian Mizgala (2005) tentu bukan tanpa kekurangan. Ada beberapa kelemahan dalam analisisnya. *Pertama*, Mizgala tidak membahas secara mendalam mengenai intervensi partai politik terhadap birokrasi di Spanyol.

Kedua, analisis Mizgala tentang partai politik terlalu umum, menyebabkannya gagal membahas korelasi partai politik dalam mengintervensi birokrasi. Kekurangan tersebut akan diisi dalam kajian ini karena dalam birokrasi yang semakin berkembang, sudah terdapat berbagai teori organisasi baru, undang-undang dan peraturan pemerintah yang mengatur tata kerja birokrasi supaya menjadi lebih transparan, cerdas, dan bermanfaat dalam sistem penyampaiannya.

Cole (2006) juga mengkaji interaksi antara partai politik dan birokrasi. Fokus kajiannya adalah Italia dengan tujuan peran partai politik, khususnya partai berhaluan kanan dalam memengaruhi dasar kebijakan pemerintah. Menurut hasil kajiannya, partai berhaluan kanan di Italia sangat memengaruhi pembahasan dasar kebijakan birokrasi pemerintah. Kuatnya intervensi politik partai membuat birokrasi pemerintah tidak netral dalam menjalankan kebijakan dan memberikan pelayanan kepada rakyat. Hal ini bisa terjadi karena birokrat memberikan kesempatan kepada elite partai untuk mengintervensi ke dalam birokrasi dengan harapan mendapatkan dukungan elite partai politik untuk posisi penting dalam birokrasi.

Kelebihan analisis Cole (2006) terdapat pada kemampuannya untuk menjelaskan peranan partai politik di Italia dalam membahas dasar pemerintah yang memberikan dampak kepada birokrasi. Peranan partai politik di parlemen adalah memperjuangkan anggaran belanja pemerintah dalam menjalankan kebijakan berupa program yang langsung dirasakan oleh rakyat. Oleh sebab itu, partai politik memberikan kontrol terhadap pemerintah untuk mengelola birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada rakyat. *Pertama*, Cole juga mengatakan intervensi partai politik terhadap birokrasi di Italia akan terkikis akibat semakin rasionalnya birokrasi. *Kedua*, Cole memaparkan bagaimana kekuatan partai dapat tumbuh melalui beberapa elemen, seperti sumber daya, anggota partai politik, dan pola kader dalam memperjuangkan tujuan partai. Kecenderungan negatif juga muncul dalam pembahasan Cole. *Pertama*, kajian Cole terlalu umum karena tidak memberikan fokus yang serius terhadap intervensi politik terhadap birokrasi pemerintah. *Kedua*, walaupun Cole membahas kaitan antara

partai politik dan birokrasi, cara dan mekanisme partai politik memolitisasi birokrasi tidak dibahas dan diuraikan secara jelas. Peneliti berpendapat bahwa interaksi partai politik dan birokrasi di Italia hampir sama dengan yang ada di negara berkembang, yakni kepentingan individu dalam partai politik sangat dominan sehingga mengakibatkan terjadinya banyak konflik internal. Kekurangan analisis Cole akan dilengkapi dalam penelitian ini dengan menjawab beberapa pertanyaan, seperti bagaimanakah partai politik memengaruhi kerja birokrasi? Sejauh manakah upaya birokrasi untuk netral dari intervensi partai politik? Mengapa partai politik tidak serius mewujudkan birokrasi yang netral?

Kajian menarik tentang interaksi birokrasi dan partai politik juga dilakukan oleh Lewis (2000) di Amerika Serikat (AS). Kajiannya perlu menjadi perhatian karena beberapa sebab. *Pertama*, dalam kasus AS yang dikajinya, menggambarkan bahwa peranan partai politik adalah untuk mengontrol pemerintah. Maksudnya, partai politik mempunyai tanggung jawab moral untuk menciptakan pemerintah yang mampu merealisasikan tujuan dan kepentingan rakyat. Justru itu, mau tidak mau, partai politik yang memenangi pemilu perlu berperan besar dalam mengurus dan menjalankan pemerintahan. *Kedua*, Lewis menyatakan bahwa partai politik di AS bertanggung jawab dalam mengurus birokrasi pemerintah supaya keberadaannya dapat memberikan pelayanan yang baik kepada rakyat. *Ketiga*, Lewis mengemukakan bahwa birokrasi perlu melaksanakan landasan kokoh yang ditetapkan oleh partai politik, bukannya menjadi ancaman bagi partai politik yang sedang memerintah. Namun di balik itu semua, kelemahan analisis Lewis ialah tidak menjelaskan secara eksplisit mengenai hubungan antara partai politik dan birokrasi, apalagi intervensi partai politik dalam birokrasi. Akibatnya, kajian Lewis menjadi kering kalau dihubungkan dengan persoalan tersebut.

Kekosongan kajian Lewis tentang interaksi birokrasi dan politik di AS dilengkapi oleh Galvin (2006). Galvin menyatakan bahwa di AS sejak Presiden Andrew Jackson, keterlibatan partai politik dalam birokrasi menyebabkan netralitas birokrasi tidak terwujud di negara tersebut. Hasil

analisisnya, Galvin (2006) menyatakan bahwa terdapat tiga hal yang berbahaya apabila birokrasi terlibat dalam politik. *Pertama*, munculnya intervensi politik di dalam penempatan jabatan di dalam birokrasi yang akan merusak sistem yang telah ada dalam birokrasi karena proses rekrutmen dan penempatan lebih didasarkan pada hubungan politik daripada sistem merit yang ada di birokrasi. *Kedua*, keterlibatan birokrat dalam politik menyebabkan terjadinya penyalahgunaan sumber keuangan dan fasilitas umum serta berlakunya penyalahgunaan otoritas seperti adanya bantuan kepada partai politik yang menjadi afiliasi politiknya. *Ketiga*, keterlibatan birokrasi dalam politik menyebabkan terjadinya pemihakan kepada kelompok yang sealiran politik dengan birokrasi. Hal ini karena birokrasi memiliki otoritas dalam membagi sumber keuangan dan kekuasaan. Terjadinya hal tersebut akan merusak keberadaan birokrasi sebagai institusi publik. Kajian Lewis tergolong baik karena dapat menjelaskan soal hubungan antara birokrasi dan partai politik, tetapi Lewis tidak menjelaskan bagaimana sebaiknya birokrasi harus terbebas dari campur tangan politik.

Kekurangan ini kemudian dilengkapi pula oleh kajian Yonish (2007) yang mengkaji tentang peran partai politik dalam administrasi birokrasi pemerintah dan dampaknya terhadap rakyat akar rumput di AS. Yonish menyatakan bahwa birokrasi harus memisahkan peran antara aspek politik dan administrasi di dalam pemerintahan. Hal ini karena politisi adalah pembuat kebijakan, sedangkan birokrat merupakan pelaksananya. Oleh karena itu, peneliti mengangkat beberapa pertanyaan untuk menutupi kekurangan kajian sebelumnya. Antara lain ialah bagaimanakah caranya memprofesionalkan birokrasi? Sejauh manakah birokrasi terlibat dalam membantu aktivitas politik partai tertentu yang sedang berkuasa? Bagaimanakah birokrasi melaksanakan kebijakan administrasi pemerintah secara profesional?

Kajian Mizgala (2005), Cole (2006), dan Lewis (2000) tentang hubungan antara partai politik dan birokrasi di negara maju menunjukkan penemuan yang beragam. Satu hal yang menjadi “benang merah” dalam kajian para sarjana tersebut adalah partai politik di negara maju (masih juga) mencampuri urusan birokrasi

yang semestinya netral. Masalah yang terjadi di negara maju terdapat juga di Indonesia. Hal ini terjadi karena apabila partai politik memenangi pemilihan umum dan mendapat suara mayoritas, mereka mulai menguasai dan mengendalikan birokrasi pemerintah. Atas kenyataan tersebut, beberapa persoalan penting muncul berkaitan dengan hubungan partai politik dan birokrasi di Indonesia. Antara lain ialah bagaimanakah caranya untuk menjadikan birokrasi netral dan profesional dalam menjalankan pelayanan kepada rakyat? Apakah ada peranan yang dimainkan oleh elite di luar pemerintahan dalam mewujudkan birokrasi yang netral? Terakhir, mengapa partai politik begitu berhasrat untuk menguasai birokrasi? Beberapa permasalahan ini merupakan aspek utama yang harus dijawab dalam kajian ini.

Partai politik dan Birokrasi di Negara Berkembang

Campur tangan partai politik terhadap birokrasi di negara berkembang tentu berbeda dengan negara maju. Perbedaan tersebut telah dikaji oleh banyak sarjana, seperti Mayor (2005) di India, Serrano (2007) di Meksiko, dan Herbst (2008) di Ghana—sekadar menyebut beberapa sarjana saja. Pemilihan ketiga negara tersebut bukanlah tanpa dasar. *Pertama*, ketiga negara tersebut terletak di benua berbeda sehingga keberadaannya dapat memberikan gambaran yang (relatif) komprehensif mengenai campur tangan partai politik terhadap birokrasi. *Kedua*, ketiga negara tersebut adalah negara sedang berkembang. *Ketiga*, negara tersebut bersifat multi-etnis yang menyerupai Indonesia sehingga bisa membantu memahami campur tangan partai politik terhadap birokrasi di negara yang beragam masyarakatnya.

Mayor (2005) membicarakan mengenai *Congress Party* (CP) di India dan beberapa hal yang berkaitan dengan campur tangan partai politik dalam birokrasi. Dia menyatakan bahwa untuk memberantas kemiskinan, masalah sosial lain, dan pembangunan di India, CP terpaksa mencampuri aktivitas dan pelaksanaan berbagai proyek yang ada dalam birokrasi. Hal ini karena pemimpin CP melihat campur tangan politik sebagai hal penting guna menyelesaikan kebijakan

pemerintah untuk menjaga kepentingan rakyat yang lebih besar (Mayor, 2005).

Kajian Mayor ditolak oleh Suraj (2007) dalam disertasi yang berjudul *Internal Party Politics and Development in India*. Mengikuti Suraj (2007: 172–173), campur tangan CP sebagai partai yang berkuasa ke dalam birokrasi dengan alasan untuk membantu rakyat miskin tidak dapat diterima karena realitasnya campur tangan ini dilakukan untuk mencari dukungan rakyat dalam pemilihan umum. Suraj (2007: 178) tidak setuju dengan pendapat Mayor bahwa campur tangan partai politik terhadap birokrasi adalah penting untuk menciptakan stabilitas negara. Bagi Suraj, apa yang dilakukan oleh CP terhadap birokrasi untuk memberantas kemiskinan rakyat adalah agenda tersembunyi CP untuk mendapatkan simpati rakyat. Dalam pandangan Suraj, pemberian bantuan kepada rakyat melalui administrasi birokrasi boleh dilakukan asalkan tidak ada unsur politik yang melatar belakangi bantuan tersebut, tetapi lebih kepada kewajiban pemerintah untuk membantu rakyatnya.

Walaupun kajian di atas hanya membicarakan campur tangan partai politik ke dalam birokrasi, Mayor berupaya menjelaskan bagaimana CP tumbuh dan berkembang di India. Salah satu faktor utama keberhasilan CP sebagai partai dominan di India ialah sosok Indira Gandhi yang berhasil dalam mengelola negara. Oleh karena itu, Mayor berpendapat bahwa faktor terpenting dalam keberhasilan sebuah pemerintahan terletak pada kepemimpinannya. Di samping itu, analisis Mayor mempunyai kekurangan, karena dia tidak menganalisis peranan CP dalam mengintervensi birokrasi pemerintah. Mayor juga tidak membicarakan bagaimana CP menggunakan kekuasaan politiknya untuk memberantas kemiskinan dan seterusnya memberikan pelayanan yang lebih baik kepada rakyat. Mayor juga tidak menjelaskan usaha yang dilakukan oleh birokrasi untuk menolak campur tangan politik dalam birokrasi agar birokrasi bisa netral. Kekurangan kajian Mayor ini adalah substantif karena tidak membahas satu aspek penting yang menjadi fokus kajian ini, yaitu apakah birokrasi dapat netral dari campur tangan partai politik? Apakah dengan adanya campur tangan partai politik, birokrasi dapat menjalankan tugasnya secara netral untuk

kepentingan rakyat, bukannya untuk kepentingan partai? Hal yang tidak dikaji oleh Mayor akan menjadi fokus kajian ini.

Serrano (2007) juga mengkaji mengenai campur tangan partai politik dalam birokrasi di Meksiko. Serrano menyatakan bahwa aktor utama dalam birokrasi di Meksiko adalah sekelompok kecil elite yang dikenal sebagai keluarga revolusioner (*revolutionary family*). Pengaruh elite yang kuat ini dapat dilihat dari pemilihan elite pejabat dalam birokrasi Pemerintah Meksiko, yang juga ditentukan oleh kelompok ini. Dampaknya, partai politik menurut pada kehendak keluarga ini. Hasilnya, sekumpulan kecil elite menghegemoni partai dan birokrasi, sekaligus mencengkeram birokrasi agar pelaksanaan dasar-dasar pemerintah mengarah pada kepentingan mereka. Akibatnya, partai politik dan birokrasi dikuasai oleh elite sehingga dasar partai politik dalam birokrasi pemerintah bergantung pada elite ini. Keadaan ini menjadikan birokrasi pemerintah tidak lagi objektif untuk menjaga kepentingan rakyat, tetapi lebih kepada menjaga kepentingan elite. Kuatnya campur tangan elite kekuasaan ke dalam birokrasi menjadikan Meksiko sebagai negara yang tidak stabil. Akibatnya, birokrasi dan partai politik lebih memilih untuk berpihak kepada kepentingan elite daripada kepentingan rakyat. Adanya peluang ini mengakibatkan munculnya kumpulan elite keluarga revolusioner untuk mengambil alih peran birokrasi dengan memanfaatkan sumber daya yang ada dalam birokrasi untuk dimanfaatkan bersama dengan elite politik.

Analisis Serrano mengenai partai politik dan birokrasi mempunyai beberapa kelebihan. *Pertama*, tulisan Serrano memberikan pemahaman baru bagaimana sekelompok kecil elite memengaruhi partai politik yang dikuasainya untuk mengendalikan birokrasi. Hal ini belum pernah dibahas sebelumnya oleh sarjana lain. *Kedua*, Serrano menjelaskan pola yang berbeda tentang hubungan antara partai politik dan birokrasi, yakni birokrasi dan partai politik lebih memilih berpihak kepada kepentingan elite daripada kepentingan rakyat. Kelebihan Serrano (2007) bukan tanpa kekurangan. *Pertama*, dia tidak menjelaskan mengapa birokrasi di Meksiko—walaupun pemerintah tidak mengontrol birokrasi sepenuhnya—tetap tidak berhasil netral dari cengkeraman partai politik.

Kedua, walaupun berlaku sistem kepartaian yang dominan di Meksiko, mengapa kebijakan publik lebih berorientasi kepada menjaga kepentingan kecil elite politik, bukannya kepada kepentingan partai politik yang dominan. Kasus di Indonesia hampir sama dengan apa yang terjadi di Meksiko. Di Indonesia justru dengan adanya sistem banyak partai era Orde Reformasi, birokrasi susah untuk keluar dari cengkeraman partai politik, malah selalu menjaga kepentingan kecil elite yang berkuasa sekaligus menjaga kepentingan partai politik yang dominan. Hal ini terjadi karena kuatnya kepentingan elite yang berkuasa terhadap birokrasi untuk mengontrol kepentingan partai politik yang ada dalam pemerintah untuk kepentingan elite politik tersebut.

Herbst (2008) juga mengkaji tentang campur tangan partai politik terhadap birokrasi di Ghana yang dilakukan oleh pihak tentara. Sedikitnya terdapat tiga penguasa tentara yang telah memimpin Ghana sejak 1966 hingga 1990-an. Partai yang berkuasa sejak awal kemerdekaan Ghana ialah *Convention People's Party* (CPP) yang didirikan oleh Kwame Nkrumah. Pada masa ini, secara *de jure* yang berlaku ialah sistem satu partai sehingga birokrasi didominasi oleh anggota CPP saja. Setelah itu, pemerintah dipegang oleh rezim tentara pimpinan Jenderal Acheompong dan Jenderal Akuffo antara 1972 dan 1979. Semasa ini berlaku peralihan dari satu partai ke sistem dua partai, dan *Progress Party* (PP) yang dipimpin oleh Kofi Abrefa Busia menguasai pemerintahan. Pada masa kepemimpinannya, pemerintahan tidak berjalan dengan baik karena partai politik yang ada saling bersaing untuk memerintah birokrasi dan ingin memasukkan etnis masing-masing untuk mendominasi pengelolaan negara.

Argumen Herbs ini didukung oleh Osman (2004) dalam disertasi berjudul *Politicized Soldier: Military Intervention in the Politics of Ghana, 1966–1993*. Menurut Osman (2004: 264–265), persaingan politik internal di Ghana untuk menguasai pemerintah antara kelompok sipil dan tentara adalah sangat tajam. Dampaknya, kudeta sering terjadi sehingga masa pemerintahan saling berganti dan tidak berumur panjang. Terakhir, Ghana berada di bawah kekuasaan Letnan Udara Rawlings saat partai politik yang berkuasa ialah *People's National Party* (PNP). Ghana dalam

masa kepemimpinan tentara dikelola secara sangat otoriter dan semua kebijakan pemerintah di kontrol oleh pihak tentara sehingga birokrasi terpaksa menjadi pendukung utama kepemimpinan pemerintah. Pengelolaan birokrasi tidak lagi netral karena birokrat dipaksa mengikuti arahan partai politik sebagai penguasa yang didukung oleh tentara. Hal ini mengakibatkan politik Ghana saat itu menjadi sangat otoriter dan birokrasi hanya menjadi instrumen pelaksana dari semua kepentingan partai politik dan tentara yang berkuasa.

Kajian Herbst menarik untuk diperhatikan karena memetakan bagaimana partai politik yang berkuasa dapat memasukkan etnisnya ke dalam birokrasi pemerintah. Hal ini terjadi terus-menerus dalam setiap masa kepemimpinan partai politik yang menempatkan etnis mereka dalam birokrasi pemerintah. *Pertama*, Herbst membahas dengan baik persaingan antara kelompok tentara dan kelompok sipil—dalam hal ini partai politik—untuk memperoleh kekuasaan dalam pemerintah dan kebijakan publik. *Kedua*, peralihan sistem kepartaian dari sistem satu partai ke sistem dua partai dibahas dengan analisis yang cukup argumentatif. Namun di balik itu, Herbst tidak menganalisis campur tangan partai politik dalam birokrasi di setiap zaman secara eksplisit, sedangkan yang jelas terjadi dalam politik Ghana ialah campur tangan politik dan tentara yang begitu leluasa dalam pemerintahan.

Misalnya, Herbst tidak membahas faktor tentara campur tangan dalam birokrasi pemerintah. Herbst juga tidak membahas keuntungan yang diperoleh oleh partai politik setelah birokrasi dikuasai. Apakah dengan campur tangan tersebut memberikan banyak manfaat bagi partai politik? Apakah usaha birokrasi untuk menghindari campur tangan partai politik supaya birokrasi tetap netral? Sehubungan dengan persoalan di atas, penulis menilai terdapat beberapa aspek yang perlu mendapat perhatian—khususnya apabila dihubungkan dengan kajian ini, yaitu apakah dampak campur tangan partai politik terhadap birokrasi, terutama di negara berkembang seperti Indonesia.

Secara umum, kajian sebelum ini tentang partai politik dan birokrasi di negara berkembang sangatlah beragam. Akan tetapi, satu hal yang

sama dalam kajian mereka adalah partai politik di negara sedang berkembang memang mengintervensi birokrasi. Kenyataan ini disebabkan partai politik beranggapan bahwa setelah memenangi pemilu, semua pengelolaan negara masuk kendalinya. Atas kenyataan tersebut, beberapa persoalan penting yang perlu diajukan ialah bagaimanakah membuat birokrasi netral? Mengapa partai politik begitu bernafsu menguasai birokrasi? Sejauh manakah elite di luar pemerintahan bisa memainkan peranan dalam mewujudkan birokrasi yang netral? Pertanyaan-pertanyaan tersebut merupakan aspek yang diisi dalam kajian ini dengan melihat kepada kasus Indonesia.

Partai Politik dan Birokrasi di Indonesia

Interaksi birokrasi dan partai politik di Indonesia, menurut pendapat penulis, tidak jauh berbeda dari pola yang terjadi di negara berkembang lain. Hanya sedikit perbedaan di antara negara berkembang, seperti India, Meksiko, Ghana, dan Indonesia. Budaya politik lokal di negara-negara tersebut telah tumbuh dan mengakar sejak lama, sedangkan di Indonesia—jika merujuk pada Sutherland (1973; 1980), Anderson (1983; 2006), McVey (1986), Lombard (1996), Ricklefs (2001), dan Elson (2008)—budaya politik yang lebih mendominasi adalah budaya feodal. Di India dan Meksiko campur tangan dilakukan oleh tokoh politik dan kelompok elite lokal, manakala di Ghana campur tangan dilakukan oleh tentara. Oleh sebab itu, bagian ini menjadi sangat penting untuk melihat kajian sebelumnya tentang interaksi birokrasi dan partai politik di Indonesia serta perbedaannya dengan kajian ini.

Beberapa sarjana yang melakukan penelitian mengenai hubungan antara birokrasi dan partai politik di Indonesia adalah Jackson (1980) dan Crouch (1980). Jackson, profesor ilmu politik di University of California, Berkeley, menulis kajiannya berjudul *Bureaucratic Polity: a Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communications in Indonesia* (1980). Model politik birokrasi Jackson awalnya dikembangkan oleh Riggs (1966) dengan judul *Thailand: the Modernization of a Bureaucratic Polity* untuk menjelaskan sistem politik di Thailand pada

pertengahan 1960 yang kemudian digunakan oleh Jackson dalam kajiannya di Indonesia. Kajian Jackson tentang politik birokrasi atau *bureaucratic polity* adalah salah satu model teoretis yang paling sering digunakan dalam memahami karakteristik politik dan birokrasi di Indonesia pada masa Orde Baru. Hal ini karena pemusatan kekuasaan politik hanya berada di tangan sekecil elite birokrasi—sipil ataupun tentara—bukan saja dalam pengelolaan administrasi, melainkan juga dalam hal pengambilan kebijakan dan tidak ada elite di luar birokrasi yang dapat memengaruhi kebijakan tersebut.

Kajian Jackson mempunyai kelebihan karena dapat menjelaskan bagaimana campur tangan partai politik dalam pembuatan kebijakan pemerintah, walaupun hal ini hanya dimonopoli oleh sekelompok kecil tentara, elite birokrasi, dan teknokrat. Bagi Jackson, hal ini terjadi karena begitu dominannya kekuasaan politik pemerintah Orde Baru pada waktu itu yang tidak dapat ditembus oleh kekuatan lain. Namun, penelitian Jackson lebih terfokus pada pemusatan kekuasaan politik di tangan kelompok elite sipil dan tentara saja, tanpa menjelaskan kekuatan di luar elite birokrasi yang juga dapat memengaruhi kebijakan pemerintah. Jackson juga tidak menjawab persoalan bagaimana partai politik berperan dalam membuat kebijakan pemerintah? Sejauh manakah birokrasi terlibat dalam politik? Kekurangan kajian Jackson tentang ketnetralan birokrasi dan campur tangan partai politik dalam birokrasi pemerintah diisi dalam kajian ini tanpa meninggalkan kelebihan-kelebihan yang terdapat di dalam kajiannya.

Crouch (1980) juga mengkaji tentang politik birokratik di Indonesia. Crouch menyatakan bahwa masyarakat politik birokratik harus dibedakan dari pemerintahan tentara karena keutamaan dasar pemerintah lebih bersifat birokratik dan teknokratik daripada militeristik. Dalam analisisnya, Crouch menyatakan bahwa lembaga politik yang dominan di Indonesia adalah birokrasi. Hal ini disebabkan oleh institusi politik lainnya seperti parlemen, partai politik, dan kelompok kepentingan yang lemah menyebabkan mereka tidak mampu mengontrol kekuatan birokrasi. Keadaan ini menjadikan birokrasi begitu dominan dalam mengontrol kekuatan politik dan kelompok

kepentingan yang ada. Hal ini berdampak buruk karena tugas utama birokrasi sebagai pelayanan publik tidak dilakukan, tetapi hanya melakukan pelayanan kepada pemerintah. Oleh sebab itu, Crouch menyatakan perlu adanya kenetralan terhadap birokrasi dan perlu adanya pemisahan kepentingan elite politik supaya birokrasi terbebas dari campur tangan politik. Pemisahan perlu dilakukan karena keduanya mempunyai latar belakang pengalaman dan profesi yang berbeda. Partai politik mempunyai keinginan kuat untuk merebut kekuasaan agar dapat memerintah (*to govern*) manakala birokrasi mempunyai kemampuan profesionalisme dan kepakaran untuk melaksanakan kebijakan pemerintahan.

Satu lagi kajian menarik tentang politik dan birokrasi zaman Orde Baru dikaji oleh Rasyid (1994). Dia menyatakan bahwa birokrasi pemerintah adalah pendukung utama pemerintahan Orde Baru yang dipimpin oleh Golkar. Hal ini adalah karena setiap pegawai pemerintah pada masa Orde Baru diwajibkan memberikan dukungan kepada Golkar. Sekiranya hal ini tidak dilakukan oleh PNS maka mereka dapat diturunkan pangkatnya, bahkan dipecat sebagai pegawai pemerintahan. Hal inilah yang ditakuti pegawai pemerintah jika tidak memberikan dukungan kepada Golkar (Rasyid 1994: 217–218). Akibatnya, pemerintah Orde Baru dapat leluasa campur tangan dalam birokrasi pemerintahan dan menjadikan birokrasi tidak berdaya untuk memberikan pelayanan yang baik kepada rakyat, tetapi hanya kepada pemerintah Orde Baru yang dikuasai Golkar. Keadaan ini menjadikan birokrasi dicap sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam melakukan semua keinginan partai Golkar. Bahkan, birokrasi menjadi tempat Golkar mendapatkan sumber keuangan untuk berkampanye setiap kali pemilu diadakan. Justru itu, walaupun politik Indonesia kelihatannya demokratis dengan adanya lebih dari satu partai politik, realitasnya tidak demikian karena hanya satu partai yang berkuasa di pemerintahan, yaitu Golkar yang menjalankan misi pemerintahan Orde Baru. Kajian Rasyid sangat berguna untuk dapat memahami profesionalisme birokrasi. Persoalannya, mampukah birokrasi menjadi profesional apabila tidak netral dari politik? Hal inilah yang tidak dibahas dengan baik dalam kajian ini.

Kajian Rasyid memperkuat kajian sebelumnya yang dibuat oleh King (1982) yang mengkaji rezim pemerintahan birokratik Orde Baru. King menyatakan bahwa dalam memilih anggota parlemen, peran pemerintahan Golkar terlalu dominan sehingga proses pemilu tidak berlangsung dengan jujur dan adil karena adanya dukungan yang jelas dari birokrasi pemerintah kepada Golkar. Akibatnya, pegawai pemerintahan dari pusat sampai daerah hanya bekerja untuk menjaga suara Golkar. Pengawasan yang kuat dari birokrasi menyebabkan terjadinya banyak suara liar sehingga menjadikan Golkar memenangi setiap pemilu dan keterlibatan PPP dan PDI dalam pemilu hanya sebagai pelengkap cap pesta demokrasi.

Kajian Rasyid dan King ini sangat menarik dalam memahami campur tangan politik dalam birokrasi, tetapi terbatas saat era Orde Baru saja. Oleh sebab itu, kajian kedua pakar ini masih gagal untuk menjawab tujuan kajian ini, yaitu apakah campur tangan politik di zaman Orde Baru dan Orde Reformasi memberikan sumbangan yang baik kepada birokrasi pemerintah? Sejauh manakah birokrasi dapat menjadi profesional dengan campur tangan politik ini? Apakah campur tangan politik dalam birokrasi dapat memengaruhi stabilitas administrasi dan politik Indonesia? Inilah kekurangan analisis Rasyid dan King yang hendak diisi dalam kajian ini.

Empat tahun setelah Orde Reformasi berjalan, banyak sarjana luar negeri melakukan kajian tentang Indonesia. Salah satunya adalah O'Rourke (2002) yang mengkaji tentang politik Indonesia menuju transisi demokrasi. O'Rourke menganalisis era politik setelah kejatuhan Soeharto saat Indonesia diwarnai oleh berbagai tuntutan masyarakat untuk mengadakan perubahan secara besar-besaran dalam segala bidang kehidupan politik. Dalam menghadapi tuntutan masyarakat, Presiden Habibie yang menggantikan Soeharto tidak ada pilihan selain menempatkan reformasi sebagai agenda utama pemerintahannya. Habibie menjelaskan dalam menciptakan pemerintahan yang baik, berwibawa, dan bersih, posisi birokrasi pemerintah dalam kehidupan politik perlu ditinjau kembali, yaitu birokrasi pemerintah harus dikembalikan kepada fungsi dan kedudukannya yang sebenarnya, yaitu sebagai institusi yang memberikan pelayanan dan keselamatan kepada

masyarakat. Untuk itu diperlukan sebuah institusi birokrasi pemerintah yang netral dan tidak merupakan instrumen politik dari partai politik apa pun. Kalau birokrasi pemerintah menjadi instrumen kekuatan politik dari partai politik tertentu, dalam menjalankan tugas dan fungsinya, birokrasi pemerintah akan bersifat umum dan tidak netral (O'Rourke 2002: 242–243).

O'Rourke menjelaskan bahwa Habibie telah mengambil beberapa langkah penting dalam kepemimpinannya untuk memastikan birokrasi pemerintah bersifat netral. Langkah-langkah itu antara lain memberikan kebebasan mendirikan partai politik, menghidupkan kembali media massa cetak yang pernah dimatikan seperti *Tempo*, *Editor* dan *Detik*, memberikan kebebasan berpendapat yang sebelumnya tidak pernah ada, dan membebaskan tahanan politik zaman Orde Baru. Dalam bidang ketatanegaraan, Habibie menghasilkan tiga undang-undang politik, yaitu Undang-Undang Pemilu, Undang-Undang Susunan dan Kedudukan DPR/MPR, dan Undang-Undang Sistem Kepartaian serta mengganti beberapa undang-undang di zaman Orde Baru yang tidak demokratis supaya mendukung zaman Orde Reformasi yang menginginkan perubahan (O'Rourke 2002: 335).

Kajian O'Rourke sangat berguna dalam memosisikan birokrasi pemerintah pada keadaan netral dan tidak terlibat dalam politik. Namun, kajian O'Rourke hanya terbatas pada kasus Habibie, tidak kepada zaman reformasi seluruhnya. O'Rourke juga tidak menjawab persoalan sejauh manakah partai politik masih ikut campur tangan dalam birokrasi pemerintah walaupun telah ada undang-undang yang mengharuskan birokrasi netral dari politik. Kajian ini akan melanjutkan usaha awal yang dilakukan oleh O'Rourke.

Bourchier & Hadiz (2003) kemudian melanjutkan analisis O'Rourke dengan juga mengkaji Pemerintahan Habibie dan perubahan yang dilakukan oleh beliau dalam kebijakan administrasinya. Menurut mereka, antara lain perubahan yang dilakukan oleh Habibie adalah menghapus lima undang-undang politik tahun 1985 yang tidak memberi kesempatan kepada partai oposisi untuk memenangi pemilu kecuali Golkar. Pada zaman Orde Baru, partai politik dibatasi tiga partai

saja, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan Golongan Karya (Golkar). Akan tetapi, setelah zaman Reformasi, partai politik tumbuh begitu banyak dan ruang demokrasi mulai terbuka. Bourchier & Hadiz (2003: 21) menjelaskan bahwa pada zaman Orde Reformasi ini, isu yang membenarkan atau menolak birokrasi pemerintah untuk terlibat dalam politik adalah isu yang menjadi perdebatan hangat.

Hasil analisisnya mengungkapkan adanya pandangan berbeda tentang hal ini. Peraturan Pemerintah (PP) No. 5 dan No. 12 Tahun 1999 yang diperkuat dengan Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Netralitas PNS menyatakan bahwa birokrasi harus netral dan tidak dapat dijadikan alat politik bagi kekuatan politik tertentu. Oleh karena itu, birokrat yang akan terlibat dalam partai politik harus meletakkan jabatan agar perhatiannya tidak terbagi dalam menjalankan tugas. Pada awalnya, Golkar menolak PP ini karena akan merugikan partainya sebab sebagian dari pemimpinnya adalah pegawai birokrat. Kemudian dengan perdebatan yang alot di parlemen, mayoritas anggota parlemen mendukung usulan bahwa birokrasi harus netral dari politik; Akhirnya, Golkar menerimanya dan usulan tersebut disahkan menjadi undang-undang.

Kajian Bourchier & Hadiz ini sangat baik dalam melihat kedudukan birokrasi yang netral dari partai politik. Namun, mereka tidak mengkaji lebih lanjut tentang hubungan birokrasi dan partai politik setelah undang-undang dan peraturan pemerintah tentang netralitas birokrasi disetujui. Mereka juga tidak menjawab persoalan apakah dampak banyaknya partai politik terhadap birokrasi pemerintah? Kajian ini mencoba menjawab persoalan tersebut.

Thoha (2003) juga mengkaji tentang partai politik dan birokrasi di Indonesia zaman Orde Reformasi. Dia menyatakan bahwa campur tangan partai politik dalam birokrasi pemerintah pada zaman awal Reformasi tidak dapat dihindarkan karena kesulitan untuk mengubah secara drastis kebiasaan yang ditinggalkan oleh pemerintah Orde Baru setelah 32 tahun memerintah. Thoha menyatakan sekiranya birokrasi pemerintah akan diperbaiki, "maka cara berpikir pemimpin politik

perlu diperbaiki”, dari hanya mementingkan kepentingan pribadi dan partainya kepada kepentingan rakyat (Thoha 2003: 152). Dia menyatakan bahwa perubahan ini perlu dilakukan supaya tidak timbul pertanyaan siapa mengontrol siapa dan siapa pula yang berkuasa memimpin dan mendominasi siapa. Masalah ini sebenarnya merupakan persoalan klasik sebagai bentuk dikotomi antara politik dan administrasi. Oleh karena itu, timbul pertanyaan penting, apakah birokrasi merupakan subordinasi dari partai politik atau birokrasi sama dengan politik? (Thoha 2003: 153).

Analisis Thoha dipertajam lagi oleh Ellis (2007) dalam bukunya *Indonesia's Constitutional Change Reviewed*. Ellis (2007: 24–25) berpendapat bahwa dampak langsung campur tangan politik ke dalam birokrasi adalah beban birokrasi menjadi semakin berat, pelayanan birokrasi menjadi memihak, dan birokrasi menjadi tidak objektif. Hal ini menyebabkan birokrasi cenderung menjadi “tuan” daripada memberikan pelayanan kepada masyarakat, tidak efisien, dan menghamburkan sumber daya yang berlebihan terhadap kekuasaan. Oleh sebab itu, masuknya orang partai dalam birokrasi menyebabkan profesionalisme pegawai menjadi alat untuk dikorbankan demi memihak kepada persoalan politik. Akhirnya, profesionalisme birokrasi menjadi lemah dan mengakibatkan rendahnya kualitas pelayanan kepada masyarakat. Lemahnya profesionalisme birokrasi dan kuatnya pengaruh elite politik mengakibatkan birokrat tidak mampu menghindari tekanan eksternal sehingga lebih memihak kepada kelompok politik tertentu. Fenomena seperti ini menunjukkan tidak netralnya birokrasi pemerintah.

Analisis yang diperdebatkan oleh para sarjana tersebut sangatlah menarik. Namun, fokus yang terdapat dalam kajian mereka mempunyai beberapa keterbatasan dan kekurangan. Antara lain, *pertama* tidak ada satu pun sarjana yang menganalisis Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 yang berubah menjadi Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang netralitas birokrasi dalam mendukung pemerintah, padahal perubahan ini sangat penting dalam menjelaskan hubungan antara birokrasi dan partai politik di Indonesia pada era Orde Reformasi. *Kedua*, walaupun beberapa sarjana telah membicarakan campur tangan partai

politik ke dalam birokrasi di Indonesia, tidak satu pun yang menganalisis tentang siapakah yang memengaruhi siapa? Apakah partai politik yang campur tangan dalam birokrasi untuk mendudukkan orang-orang partai memegang jabatan penting dalam birokrasi ataukah orang-orang birokrasi yang mencari hubungan politik dengan orang partai politik untuk mendapatkan jabatan dalam birokrasi pemerintahan? *Ketiga*, tidak ada satu pun sarjana yang menganalisis secara mendalam usaha yang dilakukan oleh rezim Orde Reformasi untuk mengembalikan profesionalisme birokrasi pada fungsi dan peranan yang sebenarnya. *Keempat*, masih kurang sarjana yang membahas hubungan yang sebenarnya antara birokrasi dan partai politik di Indonesia setelah Orde Baru secara komprehensif—termasuk sistem administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, dan Susilo Bambang Yudhoyono. Tanpa mengurangi analisis para sarjana tersebut, kajian ini akan membahas berbagai masalah tersebut dalam aspek hubungan birokrasi dan partai politik di Indonesia, khususnya dampak campur tangan politik terhadap profesionalisme birokrasi.

METODOLOGI

Kajian ini menggunakan dua kaidah pengumpulan data, yaitu data primer dan data sekunder. *Pertama*, data primer diperoleh langsung dari sumber utama. Dalam kajian ini, data primer yang digunakan ialah kaidah wawancara mendalam, sumber wawancara para pakar yang otoritatif mengenai birokrasi dan partai politik di Indonesia. Hal ini dilakukan agar informasi yang diperoleh dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. *Kedua*, para informan memiliki kemampuan analisis dan otoritas untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan kajian dengan baik. Hal yang paling penting, mereka adalah informan yang banyak terlibat pada proses interaksi birokrasi dan partai politik yang terjadi di Indonesia. Orisinalitas informasi diperoleh dengan cara metode rekaman (*recording*) dengan menggunakan *tape-recorder*. Setelah wawancara, penulis melakukan transkripsi rekaman dalam bentuk tulisan. Analisis dilakukan dengan meneliti ucapan yang dilontarkan sewaktu wawancara berlangsung, kemudian disusun dan

dianalisis oleh peneliti untuk dijadikan bahan kajian penelitian.

Wawancara yang dilakukan dalam penelitian ini tidak terstruktur, yaitu suatu metode (soal jawab) yang tidak membatasi jawaban informan. Metode ini dilakukan untuk membolehkan informan menjawab persoalan penelitian dengan bebas tanpa terikat pada satu *setting* persoalan yang telah disiapkan. Manakala peneliti bisa bertanya juga mengenai permasalahan yang dibincangkan, kelebihan metode wawancara ini dapat mengeksplorasi peristiwa khusus yang dialami informan yang tidak pernah dibahas dalam media ataupun tulisan di buku. Dengan demikian, penelitian dapat melengkapi informasi yang tidak dapat diperoleh dari data sekunder.

Metode *kedua* pengumpulan data dari sumber sekunder, yaitu dari bahan-bahan tertulis (*hard files*) seperti buku, hasil penelitian, dan artikel dalam jurnal serta *e-jurnal* yang berhubungan dengan topik penelitian. Data sekunder untuk penelitian ini diperoleh dari Perpustakaan Tun Seri Lanang (PTSL) dan Perpustakaan Institut Alam dan Tamadun Melayu (ATMA) di Universiti Kebangsaan Malaysia, Perpustakaan Universitas Indonesia, Perpustakaan Nasional Jakarta, dan Perpustakaan *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) Jakarta. Selain itu, beberapa perpustakaan pemerintah Indonesia juga turut digunakan untuk mendukung penelitian ini, seperti data dari Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Badan Administrasi Kepegawaian Negara, Badan Pusat Statistik, dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).

PEMBAHASAN

Kajian ini membahas birokrasi dan partai politik di Indonesia. Argumen utamanya ialah birokrasi di Indonesia tidak netral dan profesional karena adanya intervensi partai politik dalam kehidupan administrasi negara. Akibat dari campur tangan langsung partai politik inilah birokrasi hanya mengabdikan kepada penguasa dan bukan kepada rakyat yang semestinya dilayani. Oleh karena itu, partai politik (melalui pemerintah) dengan leluasa melakukan penyalahgunaan kekuasaan, pelanggaran hak asasi manusia, dan meleakalkan

sikap korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Akibatnya, birokrasi menjadi alat kepentingan segelintir orang yang menimbulkan dampak negatif terhadap pembangunan negara. Awalnya, banyak orang berharap bahwa reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 dapat menghadirkan perubahan ke arah profesionalisme birokrasi, tetapi sayangnya harapan ini surut karena kuat dan kekalnya campur tangan partai politik dalam birokrasi.

Dalam kajian ini, agar dapat memahami lebih komprehensif lagi mengenai hal ini, peneliti mengajukan beberapa pertanyaan: i) bagaimanakah bentuk dan perjalanan birokrasi di Indonesia sebelum Orde Baru, ii) apa faktor yang menjadikan campur tangan politik ke dalam birokrasi, iii) bagaimanakah pengaruh partai politik terhadap birokrasi pada zaman Orde Baru dan Orde Reformasi, iv) sejauh manakah birokrasi di Indonesia dapat bebas atau netral dari politik, dan v) apakah dampak reformasi yang terjadi pada 1998 terhadap profesionalisme birokrasi di Indonesia? Kelima pertanyaan perlu diajukan, sebab dari sinilah kemudian dapat dihubungkan birokrasi (sebagai sebuah institusi yang netral) dengan partai politik (sebagai institusi yang mewakili kepentingan rakyat dan tidak netral) secara komprehensif dan menyeluruh.

Pertanyaan pertama adalah tentang bentuk perjalanan birokrasi di Indonesia sebelum Orde Baru. Pada bagian ini, kajian menunjukkan ketidaknetralan birokrasi di setiap masa pemerintahan, baik sebelum maupun setelah Indonesia merdeka. Akan tetapi, aktor yang membuat birokrasi tidak netral berbeda. Kajian ini menunjukkan bahwa sebelum Indonesia merdeka ketidaknetralan birokrasi disebabkan oleh campur tangan dua aktor, raja dan penjajah. Saat Indonesia merdeka, aktor yang mendorong birokrasi tidak netral ialah partai politik (semasa demokrasi parlementer) dan presiden (semasa demokrasi terpimpin).

Pertanyaan kedua adalah tentang faktor utama terjadinya intervensi partai politik. Hasil pembahasan mendapati bahwa kekuasaan politik dan ekonomi dalam birokrasi merupakan faktor utama partai politik terlibat dalam perebutan pengaruh (termasuk kekuasaan) dalam birokrasi. Mengapa demikian? Hal ini karena birokrasi pemerintah,

terutama kementerian dan perusahaan milik pemerintah, mempunyai anggaran yang digunakan untuk pembangunan dan pelayanan. Uang yang berlimpah dalam kementerian dan perusahaan milik pemerintah inilah yang dikejar oleh partai politik untuk menghidupi dirinya—untuk tidak menyatakan elite partai. Oleh sebab itu, partai politik begitu berkeinginan untuk melibatkan diri dalam perebutan kuasa di birokrasi karena apabila mereka berkuasa, “uang rakyat” dapat digunakan sesuai dengan kepentingan partai politik. Selain itu, kajian mendapati adanya perbedaan yang jelas antara partai politik dan birokrasi pada era Orde Baru dan era Reformasi. Pada era Orde Baru misalnya, Golkar mendapatkan kekuasaan politik dengan tujuan untuk terus berkuasa (*status quo*) dan mempertahankan kedudukannya sebagai pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari kontrol partai politik—dalam hal ini Golkar—terhadap Kementerian Dalam Negeri (sebuah kementerian yang melaksanakan pemilu) dan pengawasan Golkar terhadap institusi hukum, baik pada level nasional maupun lokal.

Pertanyaan ketiga adalah tentang pengaruh partai politik terhadap birokrasi pada zaman Orde Baru dan Orde Reformasi. Pada masa Orde Baru, untuk mengukuhkan kuasanya dan mengekalkan *status quo*, Soeharto juga mengambil langkah. *Pertama*, meredam kekuatan partai politik pada awal 1970-an dan hanya membenarkan tiga partai politik dalam politik Indonesia, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (yang mewakili kepentingan umat Islam), Golongan Karya (partai dukungan pemerintah), dan Partai Demokrasi Indonesia (yang mewakili kepentingan nasionalis). *Kedua*, memusatkan kekuasaan pemerintahannya pada tentara dan Golkar sehingga meminggirkan peran partai politik dalam administrasi negara. *Ketiga*, BUMN dijadikan sumber keuangan bagi Golkar untuk “membeli” hati rakyat dan pemilih. Satu yang pasti dari langkah ini ialah Orde Baru Soeharto hendak memastikan Golkar memenangi setiap pemilu yang diadakan.

Namun sayang, sistem yang dibangun oleh Soeharto lebih menguatkan masalah KKN di Indonesia. Korupsi, kolusi, dan nepotisme sudah muncul pada masa-masa sebelumnya, tetapi ketika Soeharto mengambil alih kekuasaan, KKN menjadi lebih mengakar dan kuat dalam birokrasi

pemerintahan. KKN tidak hanya menguntungkan Golkar dan tentara sebagai institusi dukungan pemerintah, tetapi juga individu yang dekat dengan Soeharto. Penyalahgunaan kuasa, korupsi yang merata, administrasi negara yang tidak profesional dan lemah, lemahnya pelayanan masyarakat, kronisme yang mengakar, dan lain-lain mendorong kemarahan rakyat terhadap rezim Orde Baru. Rakyat melihat birokrasi sebagai sapi perahan rezim sekaligus sebagai alat legitimasi kekuasaan pemerintah yang otoriter. Kemarahan inilah yang kemudian mendorong munculnya kekuasaan rakyat dalam gerakan reformasi di Indonesia pada 1998.

Jatuhnya Soeharto dari kursi kepresidenan mengakhiri sejarah politik Orde Baru yang penuh dengan KKN. Harapan terjadinya transformasi politik ke arah lebih tenang ketika Habibie menggantikannya, justru Habibie dianggap sebagai boneka atau replika Soeharto. Apa yang dilakukan oleh Habibie ternyata cukup mengejutkan banyak orang sebab kebijakan yang dibuatnya jauh dari apa yang dibayangkan. Habibie mengarahkan birokrasi untuk membuat kebijakan yang demokratis guna memperkuat proses pendemokrasian yang sedang terjadi. Oleh karena itu, setelah kebijakan ini diimplementasikan oleh pemerintah, kemudian banyak partai politik didirikan dan turut serta dalam Pemilu 1999. Hasil keputusan Pemilu 1999 menunjukkan bahwa Golkar bukan lagi pilihan utama mayoritas rakyat Indonesia. Pada saat itu, PDI-P berhasil menggantikan posisi Golkar di puncak pilihan rakyat. Meskipun PDI-P memenangi pemilihan umum parlemen, tidak secara otomatis Megawati (sebagai ketua umum PDI-P) bisa menjabat kursi Presiden Indonesia. Hal ini karena presiden dalam sistem politik Indonesia ketika itu (sebelum pemilihan langsung) dipilih melalui *voting* anggota parlemen (DPR RI).

Hasil pemilihan para anggota parlemen, Abdurrahman Wahid (Gus Dur) terpilih sebagai Presiden ke-4 Indonesia. Namun sayang, Gus Dur tidak dapat bertahan lama dalam pemerintahan karena pada 2001 beliau dimakzulkan atas tuduhan korupsi. Sesungguhnya, kajian ini menunjukkan bahwa jatuhnya Gus Dur adalah karena pertentangan kepentingan antara beliau selaku kepala pemerintahan dan kabinet yang

dipimpinnya. Kabinet Gus Dur saat itu diisi oleh kalangan dari berbagai partai yang mendukungnya ketika pemilihan presiden tahun 1999. Gus Dur mengupayakan pembatasan campur tangan partai dalam birokrasi, tetapi anggota partai tidak menghendaki hal tersebut. Oleh karena itu, dicarilah berbagai kemungkinan untuk memakzulkan Gus Dur. Hasil kajian menunjukkan bahwa semasa Gus Dur itulah birokrasi coba diprofesionalkan dan dinetralkan dari berbagai kepentingan partai, tetapi usahanya tidak mendapat dukungan. Usaha Gus Dur membuat birokrasi netral dari politik meliputi dua hal, yaitu i) kabinet yang relatif kurang dari perwakilan partai dan ii) rancangan reformasi birokrasi. Apabila rancangan dan usulan Gus Dur ingin dilaksanakan, elite politik yang tidak setuju terus melakukan penentangan dan memakzulkan beliau dengan tuduhan korupsi.

Pemakzulan Gus Dur memberikan keuntungan politis kepada Megawati karena setelah itu beliau dilantik menjadi Presiden ke-5 Indonesia. Usaha menetralkan birokrasi semasa Gus Dur diabaikan oleh Megawati karena pemerintahannya lebih mengakomodasi kepentingan partai politik dalam birokrasi. Justru itulah, partai politik semasa Megawati benar-benar mendapatkan hak istimewa. Dalam arti, elite partai dibiarkan mengintervensi birokrasi, malah kementerian dan BUMN tertentu diperuntukkan bagi partai pendukungnya. Tujuannya adalah untuk menjaga dukungan partai politik dalam pemerintahan yang dipimpinnya. Legasi diwariskan dan dilanjutkan oleh Pemerintahan SBY pada periode pertama ataupun kedua pemerintahannya. Di hadapan rakyat, SBY menolak keterlibatan partai politik dalam birokrasi, tetapi kajian ini menunjukkan campur tangan berlangsung terus di semua tingkat birokrasi, baik di tingkat pusat maupun lokal, sehingga mendorong terjadinya korupsi dan kolusi yang kuat serta nepotisme yang tidak dapat dihindarkan. Kajian ini mengukuhkan argumen kajian-kajian sebelumnya bahwa partai politik selalu mencampuri urusan birokrasi sehingga membuatnya tidak netral dan tidak profesional.

Satu perbedaan jelas antara era Orde Baru dan Reformasi dalam hal campur tangan partai dalam birokrasi, yaitu di zaman Orde Baru campur tangan dilandaskan pada penguasaan politik (*status quo*), manakala di Orde Reformasi pelibatan

partai politik dalam birokrasi selain dilandaskan kepentingan politik, juga disebabkan oleh hasrat partai politik untuk kepentingan ekonomi. Partai politik memahami bahwa birokrasi pemerintah merupakan sumber keuangan mereka. Oleh sebab itu, untuk mendapatkan keuntungan dalam berpolitik, satu hal yang harus dilakukan adalah menguasai birokrasi, dan langkah strategis yang dilakukan adalah terlibat aktif dalam memperebutkan birokrasi. Hal ini berbeda dengan era Orde Baru, yakni Golkar sebagai satu-satunya partai berkuasa, sedangkan pada era Reformasi banyak partai yang berusaha memperebutkan birokrasi. Karena itulah, perebutan birokrasi menjadi politik keseharian dalam era Reformasi.

Realitas tersebut tidak hanya menjelaskan mengenai faktor dan latar belakang keterlibatan partai politik dalam birokrasi, tetapi juga menerangkan pengaruh partai politik terhadap birokrasi di kedua era. Merujuk pada uraian tersebut, satu yang pasti ialah kedua era pemerintahan menunjukkan kuatnya pengaruh partai politik dalam birokrasi. Bedanya, pada era Orde Baru partai politik yang mencampuri birokrasi hanya Golkar, sedangkan pada era Reformasi aktornya semakin bertambah, bukan hanya Golkar, melainkan juga PDI-P, PPP, PKB, PAN, PBB, PKS, dan (tentunya) PD. Sebagai contoh, saat Megawati berkuasa, PDI-P memainkan peranan penting dalam birokrasi pemerintah dan BUMN. Demikian pula halnya semasa SBY menjabat sebagai presiden, PD dan beberapa partai pendukung, seperti Golkar, PKS, dan PAN ikut mengintervensi birokrasi. Hasil analisis menunjukkan bahwa hanya sedikit periode birokrasi dapat netral, yaitu pada awal reformasi era Habibie dan Gus Dur. Selebihnya, campur tangan partai politik justru mengembalikan budaya KKN dalam birokrasi dan politik Indonesia. Keadaan ini setidaknya sama seperti yang terjadi di Rusia. Ketika Yeltsin melakukan proses reformasi, birokrasi pada awal pendemokrasian Rusia ini bisa dikatakan berhasil. Namun, setelah beberapa tahun dilaksanakan, partai politik dan elite ekonomi mulai campur tangan dalam birokrasi sehingga menyebabkan reformasi birokrasi terhenti sebelum akhirnya diprofesionalkan oleh rezim Putin.

Jika demikian, bagaimanakah dengan netralitas dan profesionalisme birokrasi (pertanyaan

keempat)? Hasil penelusuran penulis menunjukkan bahwa birokrasi tidak dapat netral dan tidak profesional dalam menjalankan tanggung jawabnya. Pada administrasi Gus Dur birokrasi dicoba diprofesionalkan dari kepentingan dan keterlibatan partai politik, tetapi tidak berhasil sebab kekuatan partai politik jauh lebih besar daripada kemampuan untuk memprofesionalkan birokrasi. Akibatnya, partai politik memakzulkan Gus Dur pada 2001 dan menggantikannya dengan wakilnya (Megawati Soekarnoputri). Mengapa partai politik terus mencampuri birokrasi sehingga mendorong ketidaknetralan birokrasi? Kajian ini menunjukkan bahwa kepentingan ekonomilah yang menjadi dasar campur tangan partai ke dalam birokrasi. Apalagi sejak 2004, pemilihan presiden dilakukan secara langsung. Untuk kepentingan tersebut, partai politik memerlukan banyak dana politik untuk kampanye. Sumber keuangan partai untuk pemilu adalah uang yang terdapat dalam birokrasi dan kementerian ataupun BUMN karena itulah partai politik begitu berhasrat untuk menguasai birokrasi. Jika dibandingkan antara semua periode presiden dalam era reformasi, hanya pada era Habibie dan Gus Dur birokrasi dapat dikatakan berjalan sebagaimana Weber (1952) harapkan. Hal ini karena birokrasi relatif netral meski tidak 100%. Mengapa demikian? Misalnya pada era Gus Dur, PKB berusaha mencampuri urusan birokrasi yang semestinya netral dari campur tangan politik. Melihat keinginan elite partai yang memuncak, Gus Dur memberikan sanksi keras terhadap elite-elite politik yang mencampuri birokrasi agar tetap netral. Namun, sikapnya yang tegas ini justru dimusuhi oleh banyak pihak, termasuk beberapa elite politik dalam PKB sehingga Gus Dur disingkirkan dari kursi presiden pada 2001.

Bagaimanakah dampak reformasi terhadap profesionalisme dan netralitas birokrasi, seperti yang tertulis dalam pertanyaan kelima? Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, reformasi politik berdampak kecil terhadap reformasi birokrasi. Hal ini karena campur tangan partai politik yang terus-menerus menyebabkan birokrasi bergerak sesuai dengan perintah partai. Meskipun beberapa langkah dan strategi dibuat untuk memprofesionalkan birokrasi, hasilnya kurang signifikan sebab birokrasi tidak punya kuasa untuk menolak

campur tangan partai politik. Akibatnya, birokrasi mau tidak mau akan memenuhi keperluan dan kepentingan partai politik yang semakin hari semakin besar. Mengapa? Pada awal reformasi hanya PKB yang ikut mencampuri birokrasi dan usaha elite PKB pun dapat dihalangi karena Gus Dur melakukan pengendalian secara bijak. Akan tetapi, setelah Megawati memimpin negara, bukan hanya PDI-P yang menginginkan intervensi birokrasi dan BUMN, melainkan juga PAN, PKS, PKB, dan lainnya dan semakin banyak lagi semasa SBY berkuasa. Hal ini terjadi karena SBY mengakomodasi semua partai politik dalam pemerintahannya kecuali PDI-P yang memosisikan diri sebagai partai oposisi. Dari semua perbincangan kajian, satu yang dapat disimpulkan bahwa partai politik selalu (berusaha) mencampuri urusan birokrasi sehingga mendorong ke arah ketidakprofesionalan dan ketidaknetralan.

PENUTUP

Pertanyaan penting dalam kajian ini adalah apakah sumbangan akademik dan apa kelebihan dibandingkan kajian sebelumnya? Hasil analisis mendapati kajian ini mempunyai perbedaan dengan kajian ataupun penelitian sebelumnya. *Pertama*, kajian ini menawarkan hal yang baru karena meneliti keterlibatan partai politik dalam birokrasi hingga pemerintahan SBY hasil Pemilu 2009. Penelitian seperti ini, setahu penulis, belum dilakukan oleh para sarjana sampai saat ini. Banyak sarjana sebelumnya yang membahas birokrasi, tetapi hanya pada era Orde Baru. Jika ada, itu pun kajian mengenai demokratisasi politik dan hanya sedikit menyentuh masalah reformasi birokrasi. *Kedua*, berbanding dengan kajian terdahulu, banyak sarjana menyatakan birokrasi pada era Orde Reformasi telah beranjak ke arah birokrasi yang profesional. Hasil kajian justru menunjukkan hal yang sebaliknya. Dalam arti, birokrasi tetap diperebutkan dan dikuasai oleh partai politik, malah lebih buruk daripada era Orde Baru. Hal ini dapat dilihat dari menguritanya korupsi, kronisme yang berterusan, nepotisme yang tidak pernah dapat dihapuskan, penyalahgunaan kekuasaan bersama-sama tanpa khawatir dihukum dan lainnya. *Ketiga*, kajian ini juga mendapati terbentuknya sistem kepartaian yang tidak kompetitif (untuk membentuk sistem

politik demokratis) karena persaingan telah berubah menjadi “kerja sama antarpantai” dalam rangka memburu rente dalam birokrasi. *Keempat*, kajian ini tidak hanya mengurai keterlibatan partai politik di tingkat nasional, tetapi juga di tingkat lokal. Sama seperti halnya di tingkat nasional, campur tangan partai politik dalam kehidupan birokrasi juga terjadi di tingkat lokal. Malah boleh dikatakan lebih buruk karena pada era Reformasi justru bermunculan raja-raja kecil di daerah yang menganggap birokrasi sebagai sapi perahan mereka; korupsi terjadi di banyak tempat dan di institusi pemerintah; perampokan uang daerah guna kepentingan pemilukada terjadi di semua daerah. Inilah buruknya ketika partai politik mencampuri urusan birokrasi.

PUSTAKA ACUAN

Buku

- Al Chaidar. 1998. *Reformasi Prematur: Jawaban Islam terhadap Reformasi Total*. Jakarta: Darul Falah.
- Anderson, B.R.O’G. & R. McVey. 1971. *Preliminary Analysis of the October 1, 1965, Coup in Indonesia*. Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program. Ithaca: Cornell University Press.
- Anderson, B.R.O’G. 1972. “The Idea of Power in Javanese Culture”. Dalam C. Holt (pnyt.). *Culture and Politics in Indonesia*, Hlm. 1–69. Ithaca: Cornell University Press.
- Anderson, B.R.O’G. 2006. *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Budiman, Arief. 1998. “The 1998 Crisis: Change and Continuity in Indonesia”. Dalam Arief Budiman, Barbara Hatley & Damien Kingsbury (peny). *Reformasi: Crisis and Change in Indonesia*, Hlm. 87–99. Melbourne: Monash Asia Institute.
- Berg, B.L. 2007. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Ed. Ke-6. Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Bickman, L., & D.J., Rog. 2009. *Applied Social Research*. Ed. ke-2. California: Sage Publication.
- Bourchier, D., & Vedi R. Hadiz (pnyt.). 2003. *Indonesian Politics and Society: A Reader*. London and New York: Routledge-Curzon.
- Brunk, S., & B. Fallaw (peny.). 2006. *Heroes & Hero Cults in Latin Amerika*. Austin: University of Texas Press.
- Chandhoke, N. 2001. *Benturan Negara dan Masyarakat Sipil*. Terj. Yogyakarta: Istawa.
- Clifford, J. 1988. *The Predicament of Culture: Twentieth-Century Ethnography, Literature, and Art*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Crouch, H. 1980. “The New Order: the Prospect for Political Stability”. Dalam Mackie, J.A.C. et al. (pnyt.). *Indonesia: the Making of A Nation*, Hlm. 17–35. Canberra: Australian National University.
- Crouch, H. 2001. “The Perils of Prediction: Understanding the Indonesian Transition, 1998–1999”. Dalam Abdul Rahman Embong (peny.). *Southeast Asian Middle Classes: Prospects for Social Change and Democratisation*, 139–157. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Crouch, H. 2010. *Political Reform in Indonesia After Soeharto*. Singapore: ISEAS.
- Dake, A.C.A. 1973. *In the Spirit of the Red Banteng: Indonesian Communitis Between Moscow and Peking 1959–1965*. The Hague: Mouton.
- Dake, A.C.A. 2006. *Berkas-berkas Soekarno 1965–1967: Kronologi Suatu Keruntuhan*. Jakarta: Aksara Karunia.
- Ellis, A. 2007. “Indonesia’s Constitutional Change Reviewed”. Dalam R. McLeod & A. MacIntyre (peny.). *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*, hlm. 21–40. Singapore: ISEAS.
- Elson, R.E. 2008. *The Idea of Indonesia: A History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Emmerson, D.K. (peny.). 1999. *Indonesia Beyond Suharto: Polity, Economy, Society, Transition*. London: The Asia Society.
- Finch, S., & D. Lev. 1965. *Republic of Indonesia Cabinets, 1945–1965*. Ithaca, New York: Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Cornell University.
- Fukuyama, F. 2005. *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*. Terj. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Guss, D.M. 2000. *The Festive State: Race, Ethnicity, and Nationalism as Cultural Performance*. Berkeley: University of California Press.
- Haris, Syamsuddin. 1998. *Menggugat Politik Orde Baru*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- _____. 1999a. *Indonesia Diambang Perpecahan*. Jakarta: Erlangga.
- _____. 1999b. *Reformasi Setengah Hati*. Jakarta: Erlangga.
- Herbst, J. 2008. *The Politics of Reform in Ghana, 1982–1991*. Ed. Ke-2. Berkeley: University of California Press.

- Hering, B.B. 2003. *Soekarno, Founding Father of Indonesia: a Biography, Volume 1*. Jakarta: Hasta Mitra.
- Jackson, K.D. 1980. "Bureaucratic Polity: a Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communications in Indonesia". Dalam Karl D. Jackson & Lucian W. Pye (peny.). *Political Power and Communications in Indonesia*, Hlm. 3–22. Berkeley: University of California Press.
- King, Y.D. 1982. "Indonesia's New Order as Bureaucratic Polity, a Neo-Patrimonial Regime or a Bureaucratic Authoritarian Regime: What Difference Does it Make?" Dalam Benedict Anderson & Audrey Kahin (pnyt). *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributors to Debate*, Hlm. 104–116. Ithaca: Cornell.
- Laski, H.J. 1947. *The State in Theory and Practice*. New York: The Viking Press.
- Lentz, C., & Nugent, P (pnyt.). 2000. *Ethnicity in Ghana: the Limits of Invention*. London: Macmillan Press LTD.
- Lombard, D. 1996. *Nusa Jawa: Silang Budaya*. Terj. Jakarta: Gramedia.
- MacIver, R.M. 1955. *The Modern State*. London: Oxford University Press.
- Mayor, J.N. 2005. *The Congress Party in India: Dominance with Competition*. London: Sage Publication.
- McVey, R.T. 1986. "The Beambtenstaat in Indonesia". Dalam Fachry Ali. (pnyt.). *Refleksi Paham Kekuasaan Jawa dalam Indonesia Modern*. Jakarta: Gramedia.
- Nasution, Abdul Haris. 1989. *Memenuhi Panggilan Tugas jilid 8: Masa Pemancangan Orde Pembangunan*. Jakarta: CV Mas Agung.
- Noer, Deliar. 1986. "Perkembangan Demokrasi Kita". Dalam Amien Rais (peny.). *Demokrasi dan Proses Politik*, Hlm. 70–92. Jakarta: LP3ES.
- Nugent, P. 1995. *Big Men, Small Boys, and Politics in Ghana: Power, Ideology, and the Burden of History, 1982–1994*. New York: Pinter.
- O'Rourke, K. 2002. *Reformasi: the Struggle for Power in Post-Soeharto Indonesia*. Singapore: Allen & Unwin.
- Randall, V. 1990. "The Congress Party in India: Dominance with Competition". Dalam V. Randall (peny.). *Political Parties in the Third World*, Hlm. 75–97. London: Sage Publication.
- Rathbone, R. 2000. *Nkrumah and the Chiefs: the Politics of Chieftaincy in Ghana, 1951–1966*. Athens: Ohio University Press.
- Ricklefs, M.C. 2001. *A History of Modern Indonesia since c. 1200*. Edisi ke-3. Basingstoke: Palgrave.
- Riggs, F.W. 1966. *Thailand: the Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.
- Roosa, J. 2006. *Pretext for Mass Murder: the September 30th Movement and Suharto's Coup d'état in Indonesia*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Rubin, H.J. 2005. *Qualitative Interviewing: the Art of Hearing Data*. London: Sage Publication.
- Serrano, M. 2007. *Governing Mexico: Political Parties and Elections*. Ed. Ke-2. London: University of London Press.
- Soltau, R.H. 1961. *An Introduction to Politics*. London: Longmans Green & Co.
- Sutherland, H.A. 1980. *The Making of a Bureaucratic Elite: the Colonial Transformation of the Javanese Priyayi*. Singapore: Heinemann Educational Books.
- Thoah, Miftah. 1992. "Netralitas Birokrasi Pemerintah di Indonesia". Dalam Moerdiono et al. (peny.). *Birokrasi dan Administrasi Pembangunan*, Hlm. 50–61. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Thoah, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Weber, M. 1952. "The Essentials of Bureaucracy Organization: an Ideal-Type Construction". Dalam Merton, R.K., Gray, A.P., Hockey, B., & Selvin, H.C (pnyt). *Reader in Bureaucracy*, Hlm. 18–27. London: The Free Press.
- Yeebo, Z. 1991. *Ghana: the Struggle for Popular Power*. London: New Beacon Books.
- Younce, W.C. 2001. *Indonesia: Issues, Historical Background, and Bibliography*. New York: Nova Science Publishers.

Disertasi

- Cole, A. 2006. "Rightist Parties in Italy: New Politics, New Right, New Party?" *Disertasi Doktor*. University of California.
- Galvin, D.J. 2006. "Presidential Party Building in the United States, 1953–2001". *Disertasi Doktor*. Yale University.
- Lewis, D.E. 2000. "Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946–1997". *Disertasi Doktor*. Stanford University.
- Mizgala, J.J. 2005. "The Emergence and Development of the Party System in Spain 1997–2005". *Disertasi Doktor*. Georgetown University.
- Rasyid, Muhammad Ryaas. 1994. "State Formation, Party System, and the Prospect for Democracy in Indonesia: the Case of Golongan Karya (1967–1993)". *Disertasi Doktor*. University of Hawaii.

- Osman, A. 2004. "Politicized Soldier: Military Intervention in the Politics of Ghana, 1966–1993". *Disertasi Doktor*. Washington State University.
- Suraj, J. 2007. "Internal Party Politics and Development in India". *Disertasi Doktor*. Stanford University.
- Sutherland, H.A. 1973. "Pangreh Praja: Java's Indigenous Administrative Corps and Its Role in the Last Decades of Dutch Colonial Rule". *Disertasi Doktor*. Yale University.
- Yonish, S.J. 2007. "Who Parties? Grassroots Party Activity in the United States, 1974–1994". *Disertasi Doktor*. The University of Wisconsin.
- Jurnal**
- Anderson, B.R.O'G. 1983. "Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Perspective". *Journal of Asian Studies* 42(3): 477–496.
- Anderson, L. 1987. "The State in the Middle East and North Africa". *Comparative Politics* 20(1): 1–18.
- Ariel Heryanto., & Vedi Hadiz. 2005. "Post-Authoritarian Indonesia". *Critical Asian Studies* 37(2): 251–275.
- Brinkerhoff, J., & Brinkerhoff, D. 2002. "Government-Nonprofit Relation in Comparative Perspective: Evolution, Themes and New Directions". *Public Administration and Development* 22(2): 3–18.
- Fox, J. 1994. "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lesson from Mexico". *World Politics* 46(2): 151–184.
- Midgal, J.S. 1988. "Vision and Practice: the Leader, the State, and Transformation of Society". *International Political Science Review* 9(1): 23–41.
- Pierson, C. 1984. "New Theories of State and Civil Society: Recent Development in Post-Marxist Analysis of the State". *Sociology* 18(4): 563–571.
- Randall, V., & Lars, S. 2002. "Party Institutionalization in New Democracies". *Party Politics* 8(1): 5–29.
- Wolfinger, N.H. 2002. "On Writing Fieldnotes: Collection Strategies and Background Expectancies". *Qualitative research* 2(1): 85–95.

TINJAUAN BUKU

**PEREMPUAN DALAM BINGKAI SEJARAH
KEBANGKITAN ISLAM DAN PENGUATAN NILAI-NILAI
TRADISI DI ASIA TENGGARA**

**GENDER AND ISLAM IN SOUTHEAST ASIA:
Woman's Rights Movement, Religious Resurgence, and Local Traditions
Susanne Schröter (Editor): Leiden: Brill, 323 hlm. 2013.**

Arief Aulia Rachman
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
E-mail: arief.aura81@gmail.com

Diterima: 3-6-2014

Direvisi: 15-7-2014

Disetujui: 15-7-2014

PENDAHULUAN

Gender dalam bingkai keislaman merupakan isu dan perdebatan yang tidak pernah usai hingga sekarang. Isu yang paling sering mengemuka adalah posisi antara laki-laki dan perempuan yang dianggap bias gender menurut pandangan sebagian umat Islam. Perbedaan cara pandang itu didasari oleh penafsiran terhadap ayat Al-Qur'an yang berkaitan dengan perempuan. Bermula dari penafsiran itu, tidak sedikit dari umat Islam yang menafsirkan dan menempatkan perempuan sebagai subordinat laki-laki. Beberapa penulis yang membahas persoalan gender antara lain: Nasaruddin Umar, dkk. (2002) mengkaji berbagai pemahaman Islam yang cenderung bias gender. Nurjannah Ismail (2003) menulis tentang argumentasi tekstual dari kitab-kitab klasik sampai pada ayat-ayat Al-Qur'an yang mendeskripsikan keberadaan perempuan dalam Islam. Jajat Burhanudin dan Oman Fathurahman (ed.) (2004) mengungkapkan perkembangan, perubahan, dan perdebatan tentang perempuan Islam di Indonesia, khususnya dimulai pada abad ke-20. Bianca J. Smith dan Mark Woodward (ed.) (2013) mengkaji secara komprehensif persoalan gender dari kepemimpinan, spiritualitas, dan seksualitas perempuan serta perempuan dalam dunia pesantren. Beberapa buku itu setidaknya menggambarkan bahwa masih banyak permasalahan yang belum selesai mengenai

keberadaan dan peran perempuan dalam Islam. Realitas itulah yang menuntut adanya kajian kembali dan berkelanjutan mengenai dinamika perempuan dalam Islam, khususnya berkenaan dengan relasinya terhadap laki-laki.

Susanne Schröter selaku editor telah mengelaborasi perdebatan tentang perempuan dalam bentuk kumpulan tulisan yang disunting dari karya para aktivis perempuan yang berlatar belakang ragam keilmuan atau *interdisciplinary studies*, seperti etnologi, teologi, historis, dan keagamaan. Perdebatan yang terdapat dalam bunga rampai ini merepresentasikan diskursus mengenai perempuan yang ada di Asia Tenggara dan peranannya di dalam masyarakat umum. Metodologi yang digunakan oleh setiap penulis berbeda pula. Ada yang menggunakan pendekatan normatif, yaitu pendekatan berdasarkan pada sumber ajaran Islam, seperti Al-Qur'an, hadis, pendapat ulama, pendekatan literatur, dan ada juga yang menerapkan pendekatan etnografi. Perbedaan pendekatan itu menunjukkan kekayaan perspektif dalam memandang perempuan. Schröter menjelaskan dampak program pengembangan nasional, modernisasi, globalisasi, dan konflik politik, baik tingkat lokal maupun nasional, terhadap perempuan pada abad ke-20. Bingkai perspektif yang digunakan oleh setiap penulis dikaitkan dengan nilai-nilai Islam yang ada di Asia Tenggara. Pluralitas bermazhab ini menjadi

karakter khusus buku ini. Ada upaya merevitalisasi kembali peran perempuan dalam berbagai dimensi yang ingin disampaikan buku ini.

Para kontributor buku ini secara umum menjelaskan diskursus perempuan di negaranya masing-masing yang ada di Asia Tenggara sesuai dengan minat dan keahliannya. Negara yang menjadi objek penelitian ini adalah Indonesia, Malaysia, Filipina, Thailand, dan transnasional. Kontributor yang menulis persoalan gender di Indonesia adalah Nelly van Doorn-Harder, Monika Arnez, Nurul Ilmi Idrus, dan Siti Musdah Mulia. Kontributor yang menulis gender di Malaysia adalah Maila Stivens. Kontributor yang menulis gender di Filipina adalah Amina Rasul-Bernando, Vivienne S.M. Angeles, dan Birte Brecht Drouart. Kemudian, dua kontributor yang fokus menulis gender di Thailand adalah Alexander Horstmann dan Amporn Marddent. Selanjutnya, seorang kontributor yang menulis persoalan gender transnasional adalah Farish A. Noor.

Pengemasan diskursus dalam buku ini dapat dikategorikan sebagai antologi pemikiran gender di Asia Tenggara. Para kontributor adalah aktivis dan ahli dalam bidang gender. Mereka adalah “pejuang lama” dalam dunia feminisme yang telah banyak berjibaku dengan teks dan konteks gender, khususnya di Asia Tenggara. Selain itu, buku ini juga memaparkan hubungan gender dengan konteks yang sedang berkembang di masyarakat. Pemaparan itu diperlukan untuk menjelaskan latar sosiokultural yang memengaruhi keberadaan perempuan di negara tersebut.

Buku setebal x dan 323 halaman ini diawali oleh pengantar dari Susanne Schröter (hlm. 52) yang menyatakan bahwa kalangan aktivis perempuan yang berlatar belakang moderat, liberal, dan intelektual mengampanyekan pentingnya penerapan nilai-nilai *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) atau konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan prinsip gender yang egaliter dalam Islam. Sebagian besar para aktivis, politisi, pengarang, akademisi, pengikut keagamaan, dan masyarakat umum tidak secara jelas mengungkapkan cara pandang mereka terhadap perempuan, baik secara *equal* maupun *inequal*. Keberadaan dan persepsi

mereka sangat dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi di tingkat lokal, regional, dan nasional. Schröter mengamati bahwa partisipasi perempuan di Asia Tenggara mempunyai sejarah yang panjang dan tidak jarang mendapat pertentangan, khususnya dari kalangan konservatif. Namun, aktivis perempuan di Asia Tenggara lebih percaya diri dibandingkan aktivis negara-negara Muslim di kawasan lain. Mereka mempunyai cara tersendiri untuk mewujudkan hak-hak dan mengembangkan kreativitas.

Schröter menegaskan bahwa perjuangan perempuan di Asia Tenggara telah menunjukkan perkembangan yang signifikan. Nilai-nilai kesejajaran dan demokrasi telah menjadi spirit perjuangan dan titik balik perempuan atas kisah suramnya masa lalu. Perempuan telah memiliki tempat tersendiri dalam berbagai dimensi, baik ranah agama, politik, ekonomi, sosial, maupun budaya. Schröter juga memberikan stimulan positif terhadap perjuangan perempuan di Asia Tenggara. Ia mengelaborasi dengan apik berbagai dinamika perempuan di negara-negara Muslim Asia Tenggara sebagai bukti perempuan telah mencapai kemandiriannya. Schröter tidak menampik adanya perbedaan pendapat dari berbagai kalangan, khususnya dari kalangan aktivis keagamaan. Baginya, semua itu tidak lebih merupakan perbedaan interpretasi terhadap teks-teks suci. Ia lebih menitikberatkan interpretasinya berdasar nilai-nilai persamaan dan kesamaan hak dan kewajiban antara laki-laki dan perempuan. Tugas dan tanggung jawab perempuan yang selama ini diidentikkan sebagai “milik perempuan” tidak lebih merupakan bentuk pembagian kerja atau kerja sama. Cara pandang itulah yang dapat menentukan kesejajaran sisi perempuan.

Dalam konteks keindonesiaan, khususnya di Jawa, identitas perempuan sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai Islam dan pertimbangan politik sejak awal abad ke-20. Perempuan Jawa mempunyai karakteristik tersendiri karena adanya percampuran antara norma Islam dan doktrin Hindu. Terminologi yang populer digunakan untuk menggambarkan percampuran itu adalah sinkretisme. Terminologi Jawa mengenai perempuan merupakan bentuk pengakuan terhadap identitas perempuan meskipun masih memunculkan ragam penafsiran. Beberapa istilah yang dimaksud

adalah *wadon*, *wanita*, *estri*, dan *putri*. *Wadon* berasal dari bahasa Kawi (Jawa Kuno) *wadu* berarti ‘kawula atau abdi’. Kapasitas perempuan dalam konteks ini sering diartikan sebagai abdi laki-laki. Kemudian, *wanita* berasal dari bahasa Jawa, yaitu *wani ditata* ‘mau diatur’ atau *wani nata* ‘mau mengatur’. Artikulasi ini menunjukkan peran perempuan dalam pengelolaan keluarga ataupun komunitas sosial yang lebih besar. *Estri* berasal dari bahasa Kawi, yaitu *estren* yang berarti ‘pendorong’. Perempuan sering diposisikan sebagai motivator laki-laki. *Putri* berasal dari bahasa Jawa, yaitu *putus tri perkawis*, yang berarti ‘pelaksana tiga kewajiban sebagai *wadon*, *wanita*, dan *estri*’. Terminologi dan filosofi Jawa itu telah menjadi spirit dan tradisi yang dipegang oleh perempuan Jawa secara umum meskipun mulai terlibas oleh munculnya modernisme dan globalisasi.

PERDEBATAN GENDER DALAM KONTEKS KEINDONESIAAN

Nelly van Doorn-Harder menulis “Poligamy and Harmonious Families: Indonesian Debates on Gender and Marriage”. Ia menjelaskan bahwa perdebatan mengenai keberadaan perempuan dalam konteks perkawinan mengalami perkembangan yang dinamis. Dalam hukum perkawinan tahun 1974 dinyatakan bahwa perempuan merupakan subordinat bagi laki-laki dalam berbagai urusan, khususnya dalam keluarga karena laki-laki menjadi pemimpin keluarga dan perempuan menjadi ibu rumah tangga (hlm. 57). Kemudian, pada awal 1990-an terjadi perubahan paradigma ketika Muhammadiyah berinisiatif membentuk komite yang terdiri atas laki-laki dan perempuan untuk mengkaji gender. Komite menekankan posisi yang sejajar antara laki-laki dan perempuan berdasar penafsiran terhadap Al-Qur’an surat An-nisâ (4): 34 sampai dengan Al-Baqarah (2): 187. Nilai kesejajaran yang berusaha ditunjukkan melalui pemaknaan terhadap surat An-nisâ (4): 34 itu merujuk pada arti pembagian kerja, yaitu laki-laki sebagai pemimpin yang bertanggung jawab menafkahi keluarga, sedangkan perempuan bertanggung jawab atas pengelolaan harta keluarga yang telah dicari oleh suaminya. Laki-laki tidak dimaknai lebih superior daripada

perempuan dalam konteks ini, tetapi ada kesejajaran antara suami dan istri dalam pembagian peran serta keduanya bertanggung jawab penuh atas amanah tersebut. Begitu pula pemaknaan terhadap Al-Qur’an surat Al-Baqarah (2): 187, yang menekankan bahwa antara suami dan istri ibarat “pakaian” satu sama lain. Fungsinya adalah saling menutupi kekurangan masing-masing dan menampakkan keindahan atas kedua belah pihak. Kesetaraan dalam konteks ini sangat tampak dari ayat ini karena menunjukkan kedua belah pihak memiliki hak dan tanggung jawab yang sama (lihat: hlm. 70).

Kesejajaran antara laki-laki dan perempuan dalam rekaman sejarah tidak selalu berjalan sesuai dengan ajaran Al-Qur’an. Nilai-nilai yang diajarkan oleh kitab suci tersebut mengutamakan pemberdayaan perempuan, tetapi norma-norma sosial, konvensi, dan praktik-praktik cenderung saling berseberangan. Apabila diamati secara teliti, Al-Qur’an telah menyatakan dengan tegas bahwa hak-hak istri adalah sama dengan hak-hak suami meskipun laki-laki harus didahulukan daripada perempuan. Ayat yang berkaitan dengan hal itu ialah surat Al-Baqarah (2): 228, yang menyatakan “dan perempuan mempunyai hak yang sama dengan hak yang dimiliki laki-laki dengan cara yang adil” (Engineer 1999: 111). Realitas itu menunjukkan bahwa masalah kesejajaran antara laki-laki dan perempuan didasarkan pada perbedaan cara menafsirkan ayat Al-Qur’an terkait. Perbedaan itu meliputi faktor sosial, budaya, ekonomi, politik, dan sebagainya. Oleh sebab itu, analisis Doorn-Harder merujuk pada perspektif Muhammadiyah sebagai salah satu organisasi masyarakat terbesar di Indonesia yang konsisten memperjuangkan perempuan. Doorn-Harder menegaskan adanya dinamika penafsiran mengenai keberadaan perempuan dan tidak jarang mempunyai motif politis.

Perdebatan mengenai perempuan dalam ranah poligami dan keluarga harmonis yang dielaborasi oleh Doorn-Harder selanjutnya didestruksi oleh Monika Arnez yang menulis “A Dialogue with God? Islam and Lesbian Relationship in Two Post-Suharto Narratives”. Istilah destruksi digunakan oleh *reviewer* untuk menggambarkan dua konteks yang berbeda dan berseberangan dengan

yang ada dalam masyarakat. Konteks poligami dan keluarga harmonis merupakan masalah yang dapat dianggap “umum” atau normal dalam masyarakat. Sementara itu, konteks lesbian dianggap oleh sebagian besar masyarakat sebagai masalah menyimpang dan berseberangan dengan norma masyarakat. Stigma masyarakat itu memunculkan keberanian Arnez untuk mengupas masalah lesbian melalui dua novel yang beredar pada saat pemerintahan Presiden Suharto, yaitu *Garis Tepi Seorang Lesbian* dan *Suara Perih Seorang Perempuan* (hlm. 92). Dua novel ini menggambarkan lesbian melalui sudut pandang yang berbeda. *Garis Tepi Seorang Lesbian* memandang lesbian sebagai proses bawaan lahir (*innate*) yang tidak mungkin ditolak oleh manusia. Tuhan dianggap mempunyai andil terbentuknya sikap mencintai sesama perempuan ini. Sementara itu, *Suara Perih Seorang Perempuan* menggambarkan lesbian sebagai pengaruh sosial dan kekerasan terhadap seorang perempuan dalam lingkaran heteroseksualitas yang berdampak terhadap munculnya homoseksualitas. Tuhan dianggap tidak mempunyai intervensi dalam terbentuknya lesbian ini.

Islam memandang aktivitas homoseksual ini sebagai penyimpangan terhadap norma agama dan akan mendapatkan sanksi, seperti denda, cambuk, penjara, dan hukuman mati. Dalam sejarah Islam, ada contoh percintaan sesama jenis ini, yaitu pada zaman kaum Nabi Luth dengan merebaknya budaya sodom atau menyukai sesama lelaki saat itu. Kaum Nabi Luth itu kemudian mendapatkan siksaan dari Tuhan (Sands 2007: 6). Pertemuan antara norma agama dan nilai kemanusiaan dalam masalah lesbian ini secara perlahan menegaskan adanya kekerasan terhadap perempuan. Dengan merujuk pada dua novel tersebut, sepertinya Arnez ingin menyampaikan pesan bahwa realitas percintaan sesama jenis itu harus dipandang dari sisi kemanusiaan pula. Ada faktor terdalam dari seorang perempuan sehingga seseorang menjadi lesbian, yaitu naluri atau perasaan. Secara implisit, nilai yang ingin diperjuangkan dari tulisan Arnez ini adalah perempuan perlu mendapatkan porsi dan perlakuan yang sejajar dengan laki-laki dalam tatanan sosial.

HUKUM PERKAWINAN DALAM KONTEKS KEINDONESIAAN

Kapasitas perempuan dalam lingkungan keluarga yang berhubungan dengan nilai kearifan lokal masyarakat Bugis Lontara dikaji secara khusus oleh Nurul Ilmi Idris dalam buku *Islam, Marriage, and Gender Relations in Bugis Lontara': A Critical Analysis of the Lontara' Daramatasia*. Meskipun manuskrip ini ditulis sebelum Islam masuk ke Bugis, pengaruh budaya Arab terhadap teks itu sangat kuat. Idris juga menjelaskan bahwa tidak ada referensi yang jelas mengenai hubungan dan pengaruh Undang-Undang Tahun 1974 tentang Perkawinan terhadap naskah *Lontara' Daramatasia*. Akan tetapi, lebih dari itu, nilai-nilai Islam telah masuk dalam naskah tersebut seperti peran suami sebagai kepala rumah tangga dan istri sebagai ibu rumah tangga (hlm. 95 dan 109). Hubungan yang terjalin pada keduanya tampak sekali bernuansa struktural dan patron-klien. Pembagian peran laki-laki dan perempuan terkesan ada pemilahan antara atasan dan bawahan. Laki-laki memiliki peran yang dominan dibandingkan perempuan sebagai pihak yang diposisikan sebagai subordinat.

Idris (2006: 234) dalam tulisan lain yang berjudul “Poligami: Perdebatan Publik, Hukum, dan Budaya” menyebutkan bahwa ketimpangan antara laki-laki dan perempuan sering dipengaruhi oleh penafsiran terhadap suatu teks berdasarkan apa yang tampak di permukaan atau tersurat, bukan makna di balik itu atau tersirat (*the meaning behind the words*). Idris mencontohkan kebolehan seorang laki-laki untuk berpoligami merupakan sikap kesewenang-wenangan terhadap perempuan. Sementara itu, perempuan ketika ada keinginan untuk berpoliandri dilarang dengan berbagai argumentasi normatif dan nilai sosial budaya masyarakat setempat. Realitas itu makin menunjukkan dominasi laki-laki atas perempuan dan berkembangnya penafsiran bias gender atas naskah-naskah yang berkaitan dengan gender.

Kajian gender berdasarkan teks dan konteks keindonesiaan selanjutnya dikupas panjang lebar oleh Siti Musdah Mulia dalam tulisannya yang berjudul “Towards Justice in Marital Law: Empowering Indonesian Women”. Ia mempertegas adanya kenyataan bahwa agama dan negara ini

belum sepenuhnya melindungi keberadaan perempuan. Hukum yang ada di negara ini masih dipengaruhi oleh budaya patriarki yang berkembang di sebagian besar masyarakat Indonesia. Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam Tahun 1991 dalam pandangan Mulia masih meninggalkan jejak-jejak kekerasan terhadap perempuan. Perempuan terlalu sering menjadi objek seksual dan berstatus subordinat laki-laki (hlm. 111). Kemudian, Mulia memaparkan alternatif hukum perkawinan sebagai solusi atas problematika tersebut, yaitu Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam (CLD-KHI) yang meliputi empat prinsip: *pertama*, perjanjian/ikatan yang kuat (*mîtsâqan ghalidzan*) antara laki-laki dan perempuan untuk membentuk keluarga berdasarkan kerelaan dan kesepakatan bersama. *Kedua*, prinsip perkawinan adalah monogami (*tawahhud al-zawj*). *Ketiga*, perkawinan berdasarkan enam prinsip utama, yaitu kerelaan (*al-tarâdhi*), kesamaan (*al-musaawah*), keadilan (*al-'adâlah*), kemaslahatan (*al-mashlahat*), keragaman (*al-ta'addudiyah*), dan demokrasi (*al-dîmuqrathiyyah*). *Keempat*, tujuan perkawinan adalah mencapai kebahagiaan (*sa'adah*) dan kesejahteraan (*sakinah*), rasa cinta dan kasih sayang (*mawaddah wa rahmah*) antara laki-laki dan perempuan (hlm. 116–117). Alternatif itu dianggap dapat menjembatani ketimpangan antara laki-laki dan perempuan. Prinsip kesetaraan yang ditekankan CLD-KHI ini adalah kesamaan tugas dan tanggung jawab dalam berkeluarga. Prinsip tersebut mengandung makna bahwa antara suami dan istri dapat melakukan negosiasi berkaitan dengan tugas dan tanggung jawabnya masing-masing.

Mulia sangat tegas dan tidak ada tawar-menawar mengenai status dan kedudukan perempuan. Selain pernyataan di atas, Musdah Mulia juga menegaskan bahwa poligami itu hukumnya haram. Ia mendasarkan argumentasinya pada pendapat Imam Abu Hanifah yang tidak memberikan ruang bagi laki-laki untuk poligami (Pieternella van Doorn-Harder 2011: 429). Musdah Mulia mengajak kalangan perempuan untuk memperjuangkan kaumnya sendiri melalui berbagai aspek, seperti penafsiran terhadap teks-teks yang berkaitan dengan feminisme, pendekatan sosial, budaya, politik, dan hukum. Perjuangan

yang dilakukan oleh Musdah Mulia meliputi gerakan memerangi sikap misoginis, diskriminasi, dan hegemoni terhadap perempuan dan budaya patriarkat. Nilai utama yang giat diperjuangkan oleh Musdah Mulia adalah pemikiran dan sikap memanusiakan perempuan. Perjuangan ini bukanlah hal yang mudah untuk dilaksanakan karena masih banyak paham atau aliran yang berseberangan dan memerangi Musdah Mulia, baik dari pemikiran maupun sikap nyata dalam masyarakat.

IDENTITAS DAN PERANAN PEREMPUAN DI MALAYSIA DAN FILIPINA

Berbagai realitas gender di Indonesia tersebut, bersambut dengan realitas gender di Malaysia. Maila Stivens menulis “*Family Values*” and *Islamic Revival: Gender, Rights and State Moral Projects in Malaysia*. Ia menggambarkan masyarakat Malaysia telah melakukan kampanye keluarga bekerja sama dengan pemerintah berdasarkan norma agama yang konservatif dalam skala nasional dan internasional. Penanaman nilai-nilai moral yang konservatif dan globalisme berdampak penting bukan saja pada keluarga dan relasi gender, melainkan juga pada pemahaman nasionalisme dan etnisitas masyarakat Malaysia. Nilai-nilai kekeluargaan dalam konteks Malaysia telah mengoperasikan struktur pemahaman lapisan masyarakat yang tidak dapat diintervensi oleh pemerintahan yang otoriter (hlm. 166–167). Pandangan Stivens ini merepresentasikan keadaan masyarakat Malaysia yang masih memegang teguh nilai-nilai agama yang konservatif, khususnya berkenaan dengan kehidupan berkeluarga dan hubungan suami-istri. Peran dan tanggung jawab antara suami dan istri secara umum merujuk pada teks-teks agama yang sakral dan tampak kaku. Dengan mengamati keadaan masyarakat seperti itu, Stivens tergerak untuk melakukan kebangkitan kaum perempuan melalui pemahaman gender, hak-hak, dan moralitas bangsa Malaysia.

Keislaman di Malaysia tampaknya tidak terlalu berbeda dengan kondisi di Indonesia. Pertautan antara nilai Islam dan budaya menjadi warna tersendiri dalam kehidupan beragama di Malaysia. Nilai-nilai sinkretisme secara tidak

langsung telah merasuki kehidupan masyarakat Malaysia. Akan tetapi, masyarakat Malaysia cenderung lebih fanatik terhadap etos dan kepercayaan Islam dibandingkan kebudayaan yang berkembang di masyarakat (Osman 1985: 47). Akulturasi budaya dan Islam di Malaysia tidak begitu dominan selayaknya di Indonesia. Secara umum, masyarakat Malaysia menganut prinsip keislaman yang konservatif dan menjaga “kemurnian” Islam dalam kehidupan beragama. Diskursus mengenai revivalisme Islam yang ditawarkan oleh Stevens merupakan upaya membangkitkan kaum perempuan di Malaysia dari kerangkeng patriarkat yang ada di masyarakat dan sekaligus dalam konteks nasional.

Populasi masyarakat muslim di Indonesia dan Malaysia sebagai kaum mayoritas berdampak signifikan terhadap pembaruan struktur dan sistem pemerintahan di negaranya masing-masing. Kondisi itu cukup berbeda dengan negara Filipina karena masyarakat Muslim merupakan kaum minoritas. Ada tiga penelitian yang berhubungan dengan masyarakat Muslim di Filipina, yaitu tulisan Amina Rasul-Bernardo, yang berjudul “The Role of Muslim Women in Democracy, Development, and Peace: The Philippine Case”. Ia menemukan beberapa fakta yang menunjukkan bahwa keberadaan perempuan mendapatkan hambatan dan tantangan dari komunitas masyarakatnya sendiri. Rasul-Bernardo berharap kepada para pemimpin agama lokal untuk terbuka dan menerima ide-idenya sebagai proses penghargaan dan kebangkitan martabat perempuan. Ia menekankan bahwa prinsip-prinsip seperti kebebasan (*liberty*), keadilan (*justice*), konsultasi (*consultation*), dan pemaknaan logika (*rational interpretation*) harus diutamakan dalam kehidupan beragama dan bernegara di Filipina. Klaim yang dilakukan atas dasar kekerasan dan kelompok Islam militan terhadap perempuan harus ditantang dan ditindak tegas oleh pemerintah (hlm. 178–179). Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, Rasul-Bernardo memberikan harapan baru bagi kebangkitan Islam dan perempuan, baik dalam kehidupan bermasyarakat maupun bernegara. Ia menginginkan adanya perdamaian dan demokrasi bagi kaum Muslim sebagaimana kaum lainnya.

Vivienne S.M. Angeles mengulas realitas perempuan Muslim di Filipina melalui penelitiannya yang berjudul “From Catholic to Muslim: Changing Perceptions of Gender Roles in Balik-Islam Movement in the Philippines”. Angeles menceritakan pengalaman seorang Muslimah yang berganti agama dari Katolik ke Islam. Kemudian, ia merasa nyaman beragama Islam karena merasakan kedamaian yang belum ia rasakan sebelumnya. Perempuan dalam Islam memiliki banyak peran dan mendapatkan martabatnya sebagai seorang manusia. Kedamaian yang ia rasakan berasal dari pemahaman yang tepat atas teks-teks normatif yang memanusiakan perempuan (hlm. 202–203). Perempuan dalam sejarah Islam di Filipina mengalami perjalanan yang kurang membahagiakan sebagaimana sejarah penyebaran Islamnya. Secara umum, perempuan di Filipina juga tidak lepas dari kungkungan budaya patriarkat sehingga memerlukan perjuangan untuk memperoleh martabatnya kembali.

Birte Brecht-Drouart menulis tentang “Muslim Women Leaders in the Philippines”. Ia memaparkan partisipasi perempuan Filipina dalam dunia politik di negaranya yang menemukan banyak tantangan dan hambatan. Politisi perempuan yang menggunakan pendekatan Islam mempunyai otoritas dan motivasi tertentu bagi kaumnya terhadap kepentingan politisi tradisional. Kontestasi antara laki-laki dan perempuan yang memiliki jabatan tertentu merujuk pada kekuatan modal materi (kekayaan) atau garis keturunan (*trah*). Dalam persaingan politik itu, tidak jarang juga beberapa organisasi perempuan menafsirkan Al-Qur’an sesuai dengan pemahamannya sendiri untuk memperkuat posisi atau jabatannya. Pada sisi lain, politisi perempuan menghadapi kritik tajam dan perlawanan dari ulama konservatif yang pesimistis atas partisipasi perempuan dalam dunia politik. Meskipun terdapat banyak hambatan, politisi perempuan tidak segan menggunakan dasar moral Islam sebagai batu loncatan untuk mencapai kepentingan politik dan sosial (hlm. 219). Argumentasi Brecht-Drouart menunjukkan betapa beratnya perjuangan perempuan Islam di Filipina, baik dalam kancah politik maupun partisipasinya dalam realitas sosial. Peluang perempuan untuk menjadi pemimpin masyarakat dan

agama sangat dibatasi oleh kepentingan politik dan budaya patriarkat yang tidak memihaknya.

Kebangkitan perempuan Islam di Filipina dari segala bentuk kekerasan diperkuat salah satunya oleh Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan atau CEDAW. PBB merekomendasikan konvensi itu ke dalam dua puluh butir, yang salah satunya rekomendasi Nomor 19 yang menyebutkan adanya kekerasan berbasis gender yang berakibat pada kerugian fisik, mental, seksual, ancaman, dan sebagainya (Kolibonsi 2006: 20–201). Kekerasan terhadap kaum minoritas Muslim yang ada di Filipina itu dianggap sebagai penyimpangan kasus kemanusiaan dan melanggar norma-norma sosial. Merujuk pada konvensi tersebut, penghapusan dan penyelesaian berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan yang ada di Filipina merupakan tanggung jawab semua elemen masyarakat dan negara Filipina.

KESALEHAN PEREMPUAN DALAM BINGKAI LINTAS NEGARA

Muslim Filipina memiliki karakteristik yang serupa dengan Muslim Thailand, khususnya di Thailand selatan. Penyebab kesamaan itu ialah kedua bagian negara merupakan bagian dari Muslim Nusantara yang tersebar di Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand selatan, Brunei, dan Filipina (Susetyo 2009: 4–5). Ada dua penelitian di Thailand yang menunjukkan adanya titik kesamaan dengan Muslim di Indonesia dan Filipina, yaitu “Female Missionaries and Women’s Participation in Southern Thailand’s Chapter of the Tablighi Jama’at” oleh Alexander Hortsmann dan “Religious Piety and Muslim Woman in Thailand” oleh Amporn Marddent. Hortsmann menjelaskan bahwa perempuan di Thailand selatan yang masuk kelompok Tablighi Jama’at mempunyai misi dan partisipasi khusus dalam *syi’ar* Islam. Meskipun Tablighi Jama’at memiliki pemahaman Islam konservatif, mereka sangat terbuka terhadap partisipasi perempuan (hlm. 239). Sementara itu, Marddent menegaskan bahwa partisipasi dan aktivitas perempuan dalam sistem pemerintahan Thailand sangat berpengaruh terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh

pemerintah tersebut. Peranan berbagai pihak seperti pemerintah, media massa, dan berbagai otoritas Muslim terhadap perempuan Muslim tertuju pada penentuan identitas berupa kerudung yang dikenakannya (hlm. 263). Kedua penelitian itu sepertinya ingin menggambarkan perempuan dengan berbagai latar belakang seperti konservatif dan moderat. Gambaran dua karakteristik perempuan itu menunjukkan adanya partisipasi aktif perempuan dalam kancah perpolitikan nasional di Thailand. Meskipun sebagai kaum minoritas, perempuan Muslim di Thailand sangat militan untuk memperkuat status dan kedudukan mereka, baik dalam masyarakat maupun pemerintahan. Fakta itu menunjukkan bahwa perempuan di Thailand secara perlahan tetapi pasti mulai mendapatkan ruang dan apresiasi publik.

Kondisi Tablighi Jama’at di Thailand tidak jauh berbeda dengan Tablighi Jama’at di Indonesia. Kajian transnasional ini menunjukkan bahwa kultur Melayu berpengaruh terhadap *syi’ar* dan dampaknya terhadap konstruksi masyarakat sekitarnya. Farish A. Noor menjelaskan dalam tulisannya yang berjudul “Woman as the Constitutive Other? The Place and Meaning of Woman in the Worldview of the Tablighi Jama’at”. Ia memaparkan bahwa dalam kitab utama Tablighi Jama’at terdapat doktrin yang menggambarkan perempuan Muslim ideal yang layak ditiru oleh perempuan zaman sekarang. Dalam konteks Indonesia atau bahkan di negara lain, keberadaan perempuan itu dapat memberikan asa adanya perubahan status dan kedudukan perempuan, baik dalam masyarakat maupun pemerintahan. Bagaimanapun, Tablighi Jama’at perlu mendapatkan apresiasi karena dapat menempatkan perempuan pada posisi yang dihargai dan jauh dari kesan diskriminatif (hlm. 285–287). Deskripsi mengenai perempuan itu menegaskan adanya diskriminasi oleh laki-laki secara terang-terangan. Pangkal diskriminasi terhadap perempuan sebenarnya bermula dari interpretasi atas teks-teks normatif. Interpretasi itu kemudian melahirkan beragam sikap, baik yang pro maupun kontra, mengenai status dan kedudukan perempuan dalam masyarakat dan pemerintahan.

PENUTUP

Berbagai masalah perempuan di Asia Tenggara yang ditulis dalam buku ini sangat jelas menunjukkan masih banyaknya kasus kekerasan terhadap perempuan. Meski hanya beberapa kasus yang diteliti dalam buku ini, setidaknya permasalahan ini telah mengingatkan kembali kepada masyarakat bahwa kekerasan terhadap perempuan masih ada, baik nyata maupun laten. Schröter meletakkan berbagai kasus tersebut sebagai representasi kekerasan terhadap perempuan yang ada di Asia Tenggara. Dalam menghadapi kekerasan tersebut, buku ini menampilkan berbagai perspektif, seperti etnologi, historis, akidah (teologi), justifikasi hukum (*fiqh*), sosial, budaya, politik, dan ekonomi. Cara pandang yang heterogen terhadap kasus kekerasan itu menunjukkan bahwa perempuan telah menempati berbagai ruang, baik dalam masyarakat maupun pemerintah. Ragam perspektif itu juga menjadi daya tarik tersendiri buku ini khususnya bagi penggiat kajian feminisme.

Salah satu hal yang menarik dalam buku ini adalah adanya kemiripan kasus kekerasan terhadap perempuan yang ada di Indonesia, Malaysia, Filipina, dan Thailand, yaitu berupa latar belakang historis Muslim Nusantara, tepatnya adalah rumpun Melayu. Faktor sejarah itu sangat memengaruhi cara pandang dan sikap masyarakat yang cenderung patriarkat. Selain itu, kekerasan terhadap perempuan secara umum bermula dari interpretasi atas teks-teks sakral yang dianut oleh masyarakat Muslim tersebut. Meskipun begitu, dalam menginterpretasikan teks itu masih saja terjadi perdebatan sesuai dengan dalilnya masing-masing. Dampak dari interpretasi itu selanjutnya menentukan polarisasi sosial dan tendensi politik tertentu.

Keistimewaan lain buku ini adalah munculnya ide dan semangat pembaharuan gerakan perempuan dalam berbagai ruang, seperti keluarga, masyarakat, dan pemerintahan. Inovasi pembaharuan itu dianggap sebagai *social counter* atas keberadaan perempuan yang selama ini di belakang bayang laki-laki. Pesan tersirat dari berbagai penelitian ini adalah perempuan harus mau dan mampu merekonstruksi interpretasi teks yang selama ini dianggap kaku. Nilai-nilai yang ingin dikembangkan dari interpretasi teks

itu adalah kebebasan (*liberty*), keadilan (*justice*), kesetaraan (*equality*), konsultasi (*consultation*), dan pemaknaan logika (*rational interpretation*). Setidaknya, beberapa permasalahan perempuan dan perspektif yang ada dalam buku ini dapat memberikan khazanah baru dalam gerakan pembaharuan Islam di Asia Tenggara, khususnya berkenaan dengan gender. Oleh sebab itu, buku ini sangat tepat dibaca oleh pegiat gender, baik mahasiswa, peneliti, ilmuwan, maupun masyarakat umum, yang berminat terhadap isu gender.

PUSTAKA ACUAN

Buku

- Burhanudin, Jajat dan Oman Fathurahman (ed.). 2004. *Tentang Perempuan Islam: Wacana dan Gerakan*. Jakarta: Gramedia.
- Engineer, Asghar Ali. 1999. *Pembebasan Perempuan* (terjemah oleh Agus Nuryatno). Yogyakarta: LKiS.
- Harder, Pieterella van Doorn. 2011. "Translating Text to Context: Muslim Women Activist in Indonesia". Dalam Masooda Bano and Hilary Kalmbach (ed.). *Women, Leadership, and Mosques: Changes in Contemporary Islamic Authority*. Leiden: Brill.
- Idris, Nurul Ilmi. 2006. "Poligami: Perdebatan Publik, Hukum dan Budaya". Dalam Sulistiyowati Irianto (ed.), *Menuju Hukum yang Berspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Edisi 1. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Ismail, Nurjannah. 2003. *Perempuan dalam Pasungan: Bias Laki-laki dalam Penafsiran*. Yogyakarta: LKiS.
- Osman, Mohd. Taib. 1985. "Islamization of the Malays: A Transformation of Culture". Dalam Ahmad Ibdrahim (ed.). *Readings on Islam in Southeast Asia*. Singapura: ISEAS.
- Sands, Kathleen M. 2007. "Homosexuality, Religion and the Law". Dalam Jeffrey S. Siker (ed.) *Homosexuality and Religion: An Encyclopedia*. AS: Greenwood Press.
- Smith, Bianca J. dan Mark Woodward (ed.). 2013. *Gender and Power in Indonesian Islam: Leaders, Feminists, Sufis and Pesantren Selves*. London: Routledge.
- Susetyo, Heru. 2009. *The Journal of a Muslim Traveler: Sebuah Jurnal Perjalanan Melintasi Asia, Amerika, Eropa, dan Australia*. Jakarta: Lingkar Pena Kreativa.

Umar, Nasaruddin, dkk. 2002. *Bias Jender dalam Pemahaman Islam, Jilid 1*. Yogyakarta: Pusat Studi Jender (PSJ) IAIN Walisongo bekerja sama dengan Gama Media.

Jurnal

Kolibonsi, Rita Serenea. 2006. "Diskriminasi itu Bernama Kekerasan terhadap Perempuan". Dalam *Jurnal Perempuan*, No. 45.

TINJAUAN BUKU

PERJUANGAN TAK PERNAH PADAM: BURUH DAN PEMBENTUKAN NEGARA BARU

Jafar Suryomenggolo, 2013. *Organising under the Revolution Unions and the State in Java, 1945-1948.* Singapore and Japan: NUS PRESS Singapore and KYOTO University Press, xi + 215 hlm.

Imam Syafi'i

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

E-mail: imamsyafi.sej07@gmail.com

Diterima: 23-5-2014

Direvisi: 15-7-2014

Disetujui: 15-7-2014

PENDAHULUAN

Buku berjudul *Organising under the Revolution Unions and the State in Java, 1945-1948* yang ditulis oleh Jafar Suryomenggolo dapat dikatakan sebagai bagian dari usahanya untuk melihat perkembangan buruh di Indonesia dari perspektif historis. Namun, terdapat dua hal yang sangat memengaruhi tulisannya. *Pertama*, latar belakang akademisnya sebagai sarjana hukum. *Kedua*, sebagai bagian dari anggota Perhimpunan Studi Hukum dan Masyarakat, Jafar merupakan aktivis yang sering melakukan advokasi (bantuan hukum) kepada masyarakat, terutama buruh.

Sebagai seorang sarjana hukum, tentu ini menjadi kendala bagi penulis dalam menggunakan metode sejarah dalam penulisan sejarah buruh yang ditulisnya. Meskipun penggunaan arsip dan metode *oral history* telah dilakukan oleh penulis, tetap saja pendekatan hukum lebih menonjol dibandingkan pendekatan sejarah itu sendiri. Terlebih, saat penulis menggunakan draf Undang-Undang Kerdja sebagai bahan analisis pada bab akhir buku tersebut. Selain itu, Jafar memiliki kecenderungan membela kaum buruh yang menjadi objek kajiannya sehingga tulisan tersebut lebih terlihat sebagai bacaan bagi para aktivis buruh daripada sebuah tulisan yang kaya dengan analisis sejarah.

Hal itu juga terlihat dari tulisan-tulisan Jafar sebelumnya, seperti "Factory Employment, Female Workers Activism, and Authoritarianism

in Indonesia: Reading Ida Irianti's Pembelaan" yang terbit dalam jurnal *Critical Asian Studies*, Jilid 44, Nomor 4 (2012), 597-626 dan "Defining Indonesia from the Margins: Working Class Autobiography as Part of the Nation's Collective Memory" yang terbit di jurnal *Indonesia and the Malay World*, Jilid 39, Nomor 114, 2011. Pada artikel pertama, Jafar mencoba menganalisis teks pembelaan (pleidoi) yang ditulis oleh seorang aktivis buruh perempuan pada 1980-an yang melakukan pembelaan di muka pengadilan masa Orde Baru. Dalam artikel ini, Jafar melihat bahwa teks tersebut merupakan representasi perjuangan buruh melawan rezim otoriter di tengah-tengah gencarnya proses industrialisasi.

Pada artikel kedua, Jafar memiliki pendekatan yang tidak jauh berbeda dengan artikel pertama, yaitu menggunakan tulisan seorang aktivis buruh (autobiografi) bernama Munadi sebagai bahan analisisnya. Tulisan tersebut merupakan representasi dari pengalaman kelas pekerja (1993) memasuki dekade akhir rezim Orde Baru. Dari sini kita dapat melihat kecenderungan Jafar memosisikan diri sebagai seorang pembela gerakan buruh melawan kekuatan negara dengan menggunakan paradigma *post-authoritarian state*.

Bagaimanapun, buku ini telah memberikan sumbangan baru terhadap historiografi nasional, terutama menyangkut perkembangan aktivitas buruh yang berhadapan dengan negara. Jafar Suryomenggolo telah menunjukkan di dalam

buku ini bahwa buruh memiliki peran sejarah penting, terutama pada masa-masa revolusi dalam pembentukan bangsa dan negara yang baru merdeka. Dia telah berhasil memberikan fakta baru dalam sejarah bahwa buruh sebagai entitas sosial dan politik memiliki peran besar dalam dialektika kebangsaan dalam bingkai Republik (Indonesia) yang baru berdiri, baik ketika perang kemerdekaan maupun memasuki periode revolusi. Tulisan Jafar setidaknya telah mendukung apa yang dikatakan oleh Sartono Kartodirjo (1984: 17) bahwa historiografi gerakan-gerakan sosial sangat penting dan tidak selalu bersifat lokal, berukuran kecil, tidak artikulat, dan tidak ada hubungannya dengan peristiwa besar (nasional).

Buku Jafar terdiri atas lima bab ditambah bab pembukaan, epilog, dan kesimpulan. Pada bagian pembukaan, Jafar mencoba membuka ruang diskusi terkait dengan gerakan buruh sebagai entitas sosial-politik yang memiliki peran besar di dalam pembentukan Republik. Jafar berupaya masuk di dalam arus besar penulisan sejarah nasional Indonesia setelah era Presiden Soeharto, yakni “pelurusan sejarah”. Pelurusan sejarah ini menempatkan peran besar yang dimainkan oleh gerakan buruh sejajar dengan peran negara (elite) yang selama ini mendominasi di dalam historiografi nasional. Peran besar ini kemudian dibahas lebih lanjut dalam Bab Kesatu dengan usaha identifikasi faktor-faktor umum pembentukan gerakan buruh selama revolusi Indonesia. Jafar melihat revolusi telah memberikan pengaruh yang kuat terhadap gerakan buruh untuk ikut secara aktif di dalam pembentukan Republik.

Pada Bab Kedua, Jafar membahas aktivitas buruh di daerah yang sering berseberangan dengan kebijakan federasi buruh di Jakarta. Para aktivis buruh di Jakarta memiliki peran menampung kepentingan politik negara, tetapi para aktivis buruh di daerah dengan tegas memusatkan perhatiannya untuk melindungi dan memperjuangkan kesejahteraan anggota mereka. Oleh karena itu, buruh di daerah sering secara spontan menduduki beberapa aset yang masih dikuasai militer Jepang, seperti kereta api, perkebunan, dan pabrik-pabrik di Yogyakarta dan beberapa daerah di Jawa Timur. Meski demikian, aktivis buruh di Jakarta menganggap aksi-aksi

ini sebagai ancaman terhadap agenda-agenda ekonomi dan politik nasional.

Pada Bab Ketiga, Jafar membahas pembentukan Serikat Buruh Kereta Api (SBKA) pada masa revolusi. Ia melihat SBKA sebagai organisasi buruh nasional yang pembentukannya justru mengikuti pola dan lintasan sejarah yang berbeda sama sekali dengan pendahulunya, yakni *Vereeniging voor Spoor-en Tramweg Personeel in Nederlandsche-Indie* (VSTP) yang hidup pada masa kolonial. Pembahasan SBKA kemudian berlanjut dalam Bab Keempat, terutama aksi-aksi yang dilakukannya sebagai upaya penguatan organisasi. Salah satu upaya SBKA adalah memilih menjadi salah satu serikat buruh nasional yang sering menjadi perwakilan pemerintah dalam mengupayakan komunikasi dengan berbagai serikat buruh yang lain.

Bab Kelima, Jafar membahas tentang hubungan buruh yang memiliki pengaruh besar dalam pembentukan Undang-Undang Kerja (UUK) 1948. UUK 1948 dianggapnya merepresentasikan hasil dari dialektika hubungan negara dengan buruh. Jafar melihat bahwa UUK 1948 memperlihatkan upaya negara untuk membangun perannya mewakili buruh di bawah konsep ideologi perlindungan negara. Sementara, bagi buruh, UUK 1948 merupakan hasil dari perjuangan politik mereka untuk memiliki regulasi tenaga kerja yang berkeadilan sesuai dengan peran mereka di dalam pembentukan negara republik yang baru berdiri.

GERAKAN BURUH: SEBUAH CATATAN SEJARAH

Pada bagian ini, perlu diulas gerakan buruh dalam catatan sejarah. Hal ini menjadi penting untuk menemukan ikatan sejarah gerakan buruh pada masa Revolusi Indonesia 1945–1948, yang menjadi fokus kajian Jafar, dengan gerakan buruh sebelum kemerdekaan sehingga dapat dilihat pola perubahan gerakan ataupun sifat keorganisasian. Apakah ada keberlanjutan atau cenderung memiliki keterputusan historis? Jafar melihat bahwa gerakan buruh sebelum dan sesudah kemerdekaan cenderung memiliki pola berbeda, baik dari orientasi gerakan maupun kaderisasi organisasi.

Dalam sejarahnya, gerakan sosial yang identik dengan buruh merupakan konsekuensi berkembangnya perusahaan besar yang menyewa dan memaksakan tanaman yang harus ditanam petani sejak abad ke-19. Setelah diberlakukannya sistem *cultuurstelsel* atau tanam paksa pada 1830, para petani di Indonesia mulai mengenal tanaman-tanaman ekspor, seperti kopi, tebu, nila, teh, tembakau, dan kapas. Sementara sejak 1870, mulai berkembang perusahaan-perusahaan besar perkebunan (Burger 1970: 206). Hal ini kemudian memunculkan kesenjangan sosial antara petani dan/atau buruh tani dan para pemilik modal yang sering berujung pada pergolakan. Gerakan sosial sesungguhnya telah timbul sejak abad ke-19. Pada 1865, Gerakan Mangkuwijoyo di Klaten, Jawa Tengah, yang dalam istilah lokal disebut *kecu* (kelompok pemberontak) menyerang para *bekel* (pemilik tanah) dan penyewa tanah yang akhirnya menyebar hingga wilayah Boyolali, Sragen, dan sekitarnya (Suhartono 1991: 142–144).

Gerakan sosial lain yang terjadi pada abad ke-19 sebagai bentuk protes juga terjadi di Yogyakarta tahun 1882 (Utomo 1983: 67) dan di Banten tahun 1888 (Kartodirdjo, 1984). Gerakan protes yang disebut pertama dilakukan oleh buruh tani di lingkungan pabrik dan perkebunan tebu di Sleman, Kalasan, dan Bantul. Sementara, gerakan sosial yang kedua dilakukan oleh petani yang dipimpin seorang tokoh agama yang diberi gelar oleh para pengikutnya sebagai *ksatria piningit*. Kartodirdjo (1975: 239) menyebut gerakan ini sebagai kekuatan sosial yang sangat besar di daerah pedesaan. Hal ini sebagai konsekuensi logis bahwa pada abad ke-19 basis perekonomian (perkebunan) kolonial terdapat di daerah pedesaan di Jawa menyusul kemudian daerah Sumatra.

Perkembangan industri perkebunan mendorong perkembangan transportasi kereta api. Keduanya memiliki ketergantungan yang erat karena hasil perkebunan yang meningkat membutuhkan alat angkut yang besar dan cepat. Sering sekali pembangunan jaringan kereta api, sebelum diprioritaskan sebagai alat angkut penumpang, merupakan tuntutan dari pengembangan industri perkebunan sebagai konsekuensi kebijakan liberalisasi ekonomi kolonial. Sistem ekonomi

liberal ini akhirnya membuka peluang yang sangat luas kepada para pemilik modal yang sangat berpengaruh terhadap perkembangan sosial dan ekonomi ke arah kapitalistis (Sartono Kartodirdjo 1998: 339). Lebih lanjut, Burger (1975: 9) menyebutkan bahwa sistem ekonomi liberal yang ditandai dengan dikeluarkannya undang-undang *Agrarische Wet* 1870 telah menggeser ekonomi di Hindia Belanda (Jawa) yang berbasis ikatan tradisional menjadi masyarakat yang mengenal sistem kerja dan upah.

Konsekuensi yang lain adalah semakin meningkatnya komunikasi antara desa dan kota yang melatarbelakangi transformasi sosial masyarakat kolonial mengikuti kemunculan tempat-tempat industri baru, pusat-pusat akumulasi ekonomi baru yang menjadi saluran masuknya ideologi Barat kepada masyarakat yang lebih luas. Hal ini yang mendasari perubahan gerakan sosial, baik dari segi orientasi maupun cara-cara yang dilakukan. Jika pada dekade kedua abad ke-19 gerakan sosial identik dengan kepemimpinan berbasis pada agama dan tradisi, sejak awal abad ke-20 gerakan sosial identik dengan kepemimpinan berdasarkan ideologi dengan cara-cara yang lebih progresif dalam menafsirkan struktur ekonomi kolonial yang menindas sekaligus memunculkan istilah baru dalam gerakan politik, yakni kelompok kelas “buruh”. Pada konteks ini, Eric Hoffer (1993) menyebutkan bahwa gerakan sosial (massa) akhirnya dipengaruhi oleh banyak faktor, di antaranya faktor agama, kekuatan sosial, rasial, ekonomi, politik hingga nasionalisme yang memiliki tujuan yang sama yakni keadilan dan kesejahteraan bersama.

Perubahan semangat gerakan ini ditandai dengan berdirinya *SS Bond* (*Staatsspoorwegen Bond*) pada 1905. Namun, perserikatan ini tidak berlangsung lama karena anggotanya terbatas pada perusahaan kereta api negara dan pemimpin perserikatan ini merupakan orang-orang Belanda sehingga dianggap melindungi kepentingan kolonial. Sementara itu, anggota pribumi tidak memiliki hak suara dalam menentukan arah gerak organisasi sehingga semakin ditinggalkan dan beralih menjadi anggota VSTP (Ingleson 2004: 38). VSTP didirikan di Semarang tahun 1908 sebagai jawaban dari kemandekan *SS Bond*. VSTP

membangun perserikatan mereka tanpa memandang ras, jenis pekerjaan, dan kedudukan di dalam dinas, baik milik pemerintah maupun swasta. Perserikatan buruh ini dapat dikatakan menjadi pelopor perserikatan buruh yang lain di awal abad ke-20 yang semakin kritis menerjemahkan sistem ekonomi kolonial (Tedjasukmana, 2008: 7–9). Meskipun demikian, pada pembahasan di Bab Ketiga bukunya, Jafar melihat SBKA yang dibentuk sesaat setelah proklamasi kemerdekaan dianggap tidak mengikuti pola-pola historis seperti yang dilakukan VSTP atau organisasi buruh lain sebelum kemerdekaan (hlm. 24 dan 79).

PENYATUAN GERAKAN BURUH DAN TRANSFORMASI ORIENTASI GERAKAN

Memasuki awal abad ke-20, gerakan buruh kemudian mulai dipimpin oleh orang-orang Indonesia seiring dengan terbukanya celah untuk membentuk asosiasi politik sebagai dampak dari kebijakan politik etis pemerintah kolonial. Sejak awal, gerakan buruh memiliki hubungan yang sangat erat dengan gerakan politik karena banyak tokoh dalam gerakan buruh merupakan bagian dari gerakan (partai) politik dan banyak di antara fungsionaris partai politik memiliki kedudukan penting dalam gerakan buruh pada masa-masa setelahnya. Pada dekade awal abad ke-20, tidak dapat dimungkiri bahwa kemunculan VSTP menjadi faktor penting institusionalisasi politik dalam masyarakat kolonial. Sekalipun tujuan awal mereka sebatas memperjuangkan kesejahteraan kaum pekerja, mereka memiliki kekuatan politik yakni mobilisasi massa yang akhirnya dimanfaatkan oleh organisasi politik. VSTP kemudian dipimpin oleh Semaoen yang juga menjabat sebagai Ketua Partai Komunis Indonesia (PKI). Sementara organisasi politik lainnya, Sarekat Islam (SI), membentuk pusat perserikatan buruh di Yogyakarta bernama Persatuan Pergerakan Kaum Buruh (PPKB) di bawah Soerjopranoto (Takeshi Shiraishi 1997: 148).

Setidaknya, hingga 1942, gerakan buruh telah memiliki posisi yang penting dalam perjuangan melawan pemerintah kolonial dan masa-masa setelah kemerdekaan. Gerakan buruh Indonesia di awal kemerdekaan ditandai dengan upaya untuk

melanjutkan perjuangan yang sempat terhenti pada masa pendudukan militer Jepang. Upaya mereka diawali dengan membentuk serikat buruh dengan nama baru, struktur organisasi baru, dan program baru melalui pertemuan yang diadakan pada 19 September 1945 di Jakarta. Hasil pertemuan tersebut adalah pembentukan front kaum buruh bernama Barisan Buruh Indonesia (BBI) yang tugas utamanya adalah memperjuangkan pendirian Republik (Tedjasukmana 2008: 31). Namun, pada masa ini belum muncul suatu serikat buruh yang bersifat nasional kecuali serikat-serikat yang bersifat sektoral. BBI yang dibentuk untuk mewadahi semua serikat pekerja ternyata tidak serta-merta menjadi rujukan utama gerakan buruh di daerah. Walaupun demikian, mereka memiliki identitas yang sama, yakni mempertahankan negara republik yang baru merdeka.

Dalam menghadapi situasi dan masalah yang serba baru, hal pertama yang mereka lakukan adalah mengidentifikasi peran mereka di dalam negara baru. Mereka berkeyakinan bahwa perjuangan yang mereka lakukan sebelumnya wajib dilanjutkan untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan. Pada situasi seperti ini, Jafar di dalam bukunya menjelaskan hal tersebut sebagai perkembangan paling awal di dalam gerakan buruh setelah kemerdekaan. Gerakan buruh pada masa ini membangun orientasi perjuangannya berdasarkan prinsip nasionalisme terkait dukungannya terhadap negara, tetapi tetap memosisikan masalah ekonomi dan kesejahteraan mereka sebagai tujuan perjuangan. Hal ini kemudian menciptakan suatu hubungan yang saling menguntungkan.

Hubungan yang saling menggantungkan ini terlihat jelas pada masa revolusi yang menuntut setiap elemen bangsa mencurahkan segala aspek kehidupannya demi tercapainya tujuan revolusi. Sementara itu, negara memiliki kepentingan untuk mendapat dukungan dari masyarakat luas. Para aktivis buruh (nasional) berperan untuk menampung kepentingan politik negara di kalangan mereka. Namun, dalam tingkat lokal, aktivis buruh memfokuskan gerakan mereka pada kesejahteraan para anggotanya sehingga posisi buruh di tingkat lokal memiliki kekuatan untuk melakukan negosiasi dengan negara (hlm. 54–55). Perbedaan cara pandang antara aktivis

buruh nasional dan di daerah ini memperlihatkan fragmentasi gerakan yang sering menjadi kontraproduktif dengan perjuangan politik mereka. Bagi buruh di daerah, penguasaan sumber-sumber produksi menjadi keniscayaan untuk memperbaiki kesejahteraan mereka. Namun, bagi aktivis buruh nasional, cara-cara yang dilakukan oleh gerakan buruh di daerah dianggap mengancam stabilitas ekonomi dan politik nasional. Hal ini sebagai konsekuensi ketidakberhasilan gerakan buruh dalam membentuk satu barisan di dalam serikat nasional sehingga revolusi sering ditafsirkan berbeda-beda di dalam setiap tindakan mereka.

Perbedaan pemahaman antara buruh di tingkat nasional dan di tingkat lokal dalam memahami revolusi memiliki konsekuensi gerakan yang bersifat paralel di antara keduanya. Pada tingkat lokal, aksi-aksi buruh lebih militan dibandingkan rekan-rekan mereka di pusat dalam menyikapi dan menerjemahkan teks proklamasi dalam bentuk aksi. Secara spontan, revolusi diterjemahkan para buruh dengan menguasai berbagai fasilitas umum, seperti stasiun kereta api, perkebunan, dan pabrik-pabrik yang masih dikuasai pihak Jepang di beberapa daerah di Yogyakarta dan Jawa Timur. Aksi ini merupakan bagian dari euforia dan dukungan mereka terhadap kemerdekaan, sekaligus untuk memajukan kepentingan ekonomi kolektif mereka, yakni memperjuangkan kesejahteraan para buruh.

Pada sisi lain, situasi ini membuat aktivis buruh di Jakarta yang dekat dengan kekuasaan melihat rekan mereka di daerah berada di luar apa yang mereka bayangkan. Sementara itu, negara terus berupaya untuk tetap mendapat dukungan mereka, tetapi secara bersamaan mampu melakukan kontrol terhadap aksi-aksi mereka sehingga tidak membahayakan kepentingan politik dan ekonomi nasional. Dalam situasi seperti ini, negara pada akhirnya membentuk organisasi yang hierarkis dari pusat hingga daerah dalam rangka kontrol terpusat terhadap setiap gerakan buruh (hlm. 55–56).

Hal ini dilakukan agar pemerintah lebih mudah mengakomodasi kekuatan buruh. Melalui kebijakan ini, negara mengalihkan segala aktivitas para buruh agar tetap mempertahankan dan menyalurkan sikap nasionalisme mereka untuk

membela negara tanpa harus meninggalkan kepentingan mereka sebagai pekerja. Jafar melihat, periode 1945–1948 merupakan momen penting sebagai titik awal perkembangan gerakan buruh yang independen setelah masa penjajahan. Pada era ini, gerakan buruh memiliki peran sangat penting dalam transisi politik dari kolonial menuju pascakolonial yang ditandai dengan kekacauan situasi sosial (hlm. 76).

Pada akhirnya, untuk menegaskan kekuasaan negara dalam mengontrol gerakan buruh, pada 1946 pemerintah mengeluarkan sebuah maklumat melalui Kementerian Perhubungan dengan membentuk Serikat Sekerdja Kereta Api (SSKA). Tujuannya adalah membentuk sebuah otoritas pusat “*self-management*” dan Dewan Pimpinan yang berkedudukan di Bandung seiring dengan kendali manajemen kereta api yang juga terpusat di Bandung. Namun, hal ini menjadi tidak berarti karena Bandung dikuasai oleh Belanda setelah agresi militer pertama, termasuk kendali terhadap SSKA. Pada tahun yang sama, Serikat Buruh Kereta Api (SBKA), yang para anggotanya telah menyadari bahwa mereka tidak lagi menjadi bagian dari SSKA karena perbedaan arah tujuan, tetap memiliki karakter nasionalisme seperti pada awal-awal pembentukannya yang berarti mendukung Pemerintah Republik, terlepas dari konsekuensi penyatuan organisasi sebelumnya (hlm. 81–83). Hal ini membuat SBKA sering menjadi kepanjangan tangan pemerintah, setidaknya pimpinan mereka di pusat, terutama dalam menyampaikan pesan-pesan perjuangan revolusi kepada gerakan buruh nasional lainnya.

Situasi ini memberikan keuntungan bagi SBKA dalam mengambil peran politik terbuka dengan cara bernegosiasi pada Pemerintah Republik. Terlihat saat mereka mampu memaksakan adanya transformasi Dewan Pimpinan menjadi Serikat Pekerja yang bersifat sektoral, yakni membentuk perwakilan-perwakilan serikat di setiap daerah. Pembentukan SBKA dan SBG (Serikat Buruh Gula) yang juga berbasis di daerah menunjukkan bagaimana pekerja selama masa revolusi menghadapi tantangan yang baru untuk membawa perjuangan mereka dalam situasi dan kondisi sosial-politik selama revolusi. Sekalipun SBKA cenderung menjadi bagian

dari negara untuk menerjemahkan nasionalisme dalam konteks revolusi, mereka tetap bertahan pada tujuan-tujuan ekonomi kaum buruh dengan cara mengambil alih perusahaan kereta api dan perkebunan yang telah menjadi simbol perjuangan mereka selama ini (hlm. 92–93).

Pada perkembangan selanjutnya, SBKA memiliki kecenderungan menjadi salah satu serikat buruh nasional yang sering menjadi perwakilan pemerintah dalam mengupayakan komunikasi dengan serikat-serikat buruh yang lain, terutama dalam mengimbangi pengaruh-pengaruh komunis yang memilih beroposisi dengan pemerintah. Pada kenyataannya, pengaruh gerakan komunis terhadap gerakan buruh telah berlangsung sejak awal kemunculan gerakan buruh itu sendiri. Hal ini sesuai dengan semangat komunisme yang menjadikan gerakan buruh sebagai kekuatan perjuangan mereka (Muhammad Aiz 2011: 3). Di Indonesia, sesaat setelah ideologi komunis melembaga dalam sebuah partai politik, yakni PKI pada 1920, konflik kepentingan yang berdasarkan pada perjuangan kelas antara kaum majikan dan buruh semakin nyata di dalam pergerakan buruh (*labour movement*). Hal ini yang mungkin tidak dibahas oleh Jafar lebih lanjut saat mengatakan gerakan buruh lepas dari pengaruh politik dan lebih tercurah pada semangat revolusi. Sementara itu, komunis dan mungkin kelompok ideologi yang lain senantiasa memiliki kepentingan dalam revolusi untuk menancapkan pengaruhnya masing-masing melalui gerakan buruh. Peristiwa Madiun 1948, setidaknya dapat dikatakan sebagai upaya kelompok politik berhaluan komunis yang memanfaatkan gerakan buruh.

Selain itu, semangat SBKA tentu dapat dilihat sebagai bentuk keberlanjutan tujuan gerakan buruh yang dirintis oleh VSTP, yakni menolak segala bentuk kolonialisme. Namun, di dalam bukunya Jafar melihat bahwa hampir tidak ada ikatan historis antara serikat buruh nasional yang lahir pada masa revolusi seperti SBKA dan serikat buruh masa kolonial seperti VSTP. Perbedaannya terletak pada nilai ideologi yang dianut. VSTP muncul sebagai reaksi dari konflik kelas dalam sistem kolonial dengan menerima banyak ide dari orang-orang tentang bagaimana menyebarkan paham, memobilisasi gerakan, dan mengorganisasi diri. Sementara itu, pembentukan

serikat selama masa revolusi, seperti SBKA, muncul lebih sebagai pengembangan internal untuk mengorganisasi kekuatan mereka.

Dengan kecil kemungkinan adanya keberlanjutan dari VSTP, SBKA dikembangkan sebagai organisasi baru yang terletak dalam konteks masa revolusi. Perbedaannya, menurut Jafar, terletak pada model pendidikan para kadernya dalam organisasi. Para pekerja muda di tingkat lokal diajarkan untuk membangun organisasi mereka tanpa melihat catatan-catatan historis gerakan buruh masa kolonial. Oleh karena itu, pengetahuan tentang aktivitas para pekerja selama 1930–1940-an, saat mereka melakukan gerakan bawah tanah melawan kebijakan represif pemerintah tidak memberikan motivasi berarti kepada serikat buruh yang terbentuk selama 1946 hingga 1947 ketika pemerintah pusat berusaha membangun kontrol atas masyarakat. Jafar melihat bahwa Pemerintah Republik mengusahakan gerakan SBKA masa revolusi pada penekanan kekuatan mereka untuk melawan kekejaman tentara-tentara NICA selama masa agresi militer Belanda. Namun, dalam bingkai negara baru, gerakan mereka dialihkan untuk lebih fokus pada perjuangan kesejahteraan sosial-ekonomi semata (hlm. 118–120).

Jafar mungkin tidak membahas bahwa memperjuangkan kesejahteraan sosial-ekonomi dan meninggalkan sikap militansi merupakan bagian dari adaptasi gerakan buruh setelah tindakan represif negara kolonial terhadap mereka setelah 1927. Sementara itu, perjuangan buruh untuk kesejahteraan sosial-ekonomi mereka pada masa revolusi merupakan nilai tawar mereka terhadap negara dalam konstelasi sosial-politik yang berbeda, tetapi tetap dengan semangat antikolonialisme.

Dalam konteks hubungan buruh dan negara pada masa Republik, Jafar menggunakan analisis arsip, yaitu Undang-Undang Kerdja (UUK) 1948, yang dianggapnya mampu merepresentasikan hubungan negara dan buruh dalam dialektika sosial-politik keduanya dalam konteks negara Republik yang pada saat itu baru berdiri. Jafar melihat bahwa secara keseluruhan UUK 1948 memperlihatkan upaya negara untuk membangun perannya mewakili buruh di bawah konsep

ideologi perlindungan negara. Sementara itu, dalam kerangka hubungan negara-buruh, UUK 1948 dapat dilihat sebagai hasil dari identifikasi, konstruksi, dan regulasi tenaga kerja di negara baru untuk mengatur kekuatan-kekuatan lokal yang memilih mandiri. Namun, hal ini tidak membuat keamanan dalam negara baru ini lebih terjamin karena gerakan buruh masa revolusi tidak serta-merta bergantung pada hukum dan dalam jangka waktu yang tidak lama mereka mampu memetakan jalannya sendiri sebagai gerakan otonom.

Apakah ini berarti ada keterputusan historis di antara gerakan buruh sebelum dan sesudah kemerdekaan? Tentu tidak. Ini hanyalah bagian dari penyesuaian gerakan buruh berdasarkan jiwa zaman, melihat realitas sosial-politik yang berkembang. Penyesuaian ini harus dilihat sebagai warisan sejarah mereka sebagai kelompok *civil society* yang memiliki kesadaran kolektif (kesadaran kelas) yang selalu mengikuti sejak kelahiran mereka sebagai kekuatan sosial-politik yang oleh Rueschemeyer (1992) disebut sebagai kekuatan pro-demokrasi utama.

Bagaimanapun, revolusi Indonesia sesaat setelah kemerdekaan memang telah memunculkan situasi sosial-politik yang cenderung memunculkan tindakan-tindakan yang tidak memungkinkan adanya sentralisasi gerakan buruh yang amat ketat. Satu organisasi buruh bergabung ke organisasi buruh yang lain, kemudian membentuk sebuah federasi, sedangkan organisasi buruh yang lain memilih membentuk federasi bersama organisasi buruh yang lain juga. Selain itu, ada upaya negara yang selalu mencoba mengintimidasi gerakan buruh agar tidak masif dan selalu bersifat sektoral. Sepanjang sejarahnya, gerakan buruh memang dianggap sebagai kekuatan potensial yang selalu mengancam negara sehingga negara perlu membentuk suatu peraturan yang membatasi gerakan mereka dan/atau bekerja sama dengan pemilik modal untuk membentuk kelompok-kelompok yang juga berasal dari masyarakat untuk mengawasi dan mengintimidasi gerakan buruh. Kelompok yang disebut kedua ini oleh Vedi R. Hadiz (2010: 75) dikatakan sebagai kelompok paramiliter atau preman yang terbangun sejak zaman Orde Baru dan tetap bertahan setelah reformasi.

Pada akhirnya, saat kita mengabaikan afiliasi politik hingga ikatan historis gerakan buruh, peran penting gerakan buruh itu sendiri di awal-awal pembentukan Republik akan tereduksi. Sejak awal kemunculan gerakan buruh, fragmentasi kepentingan berdasarkan ikatan terhadap kekuatan politik atau ideologi tertentu selalu mewarnai perkembangan gerakan buruh yang sering memilih oposisi terhadap pemerintah. Mungkin Jafar melihat ini dalam konteks revolusi Indonesia (1945–1948) di saat setiap kekuatan di masyarakat tercurah pada semangat revolusi itu. Hal ini sebenarnya berlangsung sementara karena afiliasi buruh terhadap kekuatan politik yang berposisi semakin terlihat sesudah revolusi. Bagi sebagian kelompok (elite-elite politik) termasuk kelompok buruh, revolusi merupakan kesempatan untuk mendapatkan keuntungan dari kekacauan-kekacauan yang ada.

PERALIHAN BUDAYA PENGERAHAN MASSA: BAB YANG HILANG

Tulisan Jafar ini merupakan hal yang penting untuk merekonstruksi peran buruh di dalam sejarah awal pembentukan Negara Indonesia. Setidaknya, dia telah memberikan alternatif baru peran buruh sebagai salah satu entitas masyarakat atau kelompok *civil society* dalam proses lahirnya negara-bangsa.

Seperti yang telah disebutkan, Jafar sedikit mengabaikan afiliasi organisasi buruh dengan kelompok-kelompok politik tertentu. Hal ini karena dia menganggap sejarah buruh, dalam batas tertentu, memiliki ikatan historis yang kecil dengan pergerakan buruh sebelum kemerdekaan, terutama saat membandingkan VSTP dengan SBKA. Selanjutnya, Jafar mengatakan bahwa diskusi gerakan buruh dan negara pada saat pembentukan serikat pekerja nasional melalui maklumat Kementerian Tenaga Kerja dianggap netral dari kelompok-kelompok politik lain. Jafar menganggap suasana revolusi telah menghapus afiliasi gerakan buruh kepada kekuatan politik tertentu demi kepentingan bersama, yakni cita-cita kemerdekaan. Meski demikian, afiliasi organisasi buruh tidak selamanya hilang begitu saja karena kekuatan politik, baik berbasis agama,

ideologi, maupun militer selalu terlihat jelas dalam kegiatan-kegiatan buruh (Amir Effendi Siregar 2011: 6). Dengan kata lain, banyak serikat buruh yang ada merupakan bagian dari *underbow* partai (elite) politik.

Bagaimanapun, saat Jafar menjelaskan UUK 1948 sebagai representasi perjuangan buruh mengambil peran dalam negara, sesungguhnya ia telah menjelaskan kekuatan politik selalu menjadi bagian dari gerakan buruh. Bukankah pada tahun yang sama saat UUK 1948 disahkan telah terjadi beberapa pemberontakan buruh di beberapa daerah? *Pertama*, pemberontakan di Delangu, Klaten. Sebuah pemberontakan yang terjadi pada 26 Mei 1948 yang melibatkan buruh perkebunan kapas dan buruh pembuatan karung goni tidak hanya disebabkan oleh faktor sosial-ekonomi, tetapi juga karena faktor politik Front Demokrasi Rakyat (FDR) dalam melawan Pemerintah Republik serta digerakkan oleh kekuatan militer (Wahyudi 2001: 71–71).

Kedua, pemogokan yang terjadi pada 23 Juli 1948 di Madiun yang melibatkan buruh kereta api. Pemogokan ini diawali dengan penembakan salah seorang buruh kereta api oleh tentara dan pemukulan oleh seorang perwira. Insiden ini mendapatkan protes keras dari beberapa serikat buruh aliran kiri yang pada akhirnya memperburuk hubungan golongan kiri (komunis) dengan tentara. Hubungan yang buruk ini sangat memengaruhi hubungan-hubungan keduanya pada masa selanjutnya (Gie 1997: 234). Sementara Hawkins (1963) melihat buruknya hubungan antara militer dan gerakan buruh ini mulai menemukan titik kulminasi di akhir 1950-an. Situasi darurat militer yang memosisikan tentara sebagai pemegang kendali utama perusahaan-perusahaan memaksa mereka berhadapan langsung dengan gerakan buruh, terutama yang beraliran kiri. Pada perkembangan selanjutnya, militer memiliki peran yang besar dalam menghancurkan tradisi politik dalam gerakan serikat buruh, terutama yang beraliran kiri setelah peristiwa 1965.

Sementara itu, batasan periode antara sebelum dan sesudah proklamasi oleh Jafar sebagai penanda terputusnya ikatan historis dan ideologis buruh pada kedua masa tersebut, terutama saat memperbandingkan antara gerakan buruh nasional pada masa kolonial (VSTP) dan gerakan

buruh nasional pada masa revolusi (SBKA) dilihat dari aksi dan tujuan gerakan keduanya. Sementara, pada bahasan yang lain, Jafar menyebutkan bahwa gerakan buruh memiliki otonomi untuk menentukan jalannya sendiri. Sifat otonomi ini tentu merupakan warisan gerakan buruh dari masa-masa sebelumnya. Pada dekade awal abad ke-20, ketika gerakan buruh semakin militan, Pemerintah Kolonial mengambil tindakan represif dan intimidatif terhadap gerakan buruh melalui penangkapan dan pembuangan pemimpin-pemimpin buruh pada waktu itu, terutama sejak pemberontakan 1927. Sejak saat itu, gerakan buruh selalu diidentikkan dengan golongan kiri yang selalu dianggap sebagai ancaman terhadap eksistensi negara.

Dengan kata lain, baik VSTP maupun SBKA akan selalu diidentikkan dengan gerakan politik kiri yang selalu dianggap sebagai ancaman potensial pemerintah yang berkuasa. Selain itu, SBKA pernah merasakan bagaimana pemerintah menganggap perjuangan mereka melalui gerakan pemogokan sebagai sebuah ancaman. Puncaknya adalah pada saat SBKA melangsungkan konferensi 17 September 1948 di Yogyakarta. Serikat buruh nasional ini yang awalnya mendukung pemerintah justru dikepung dan dibubarkan oleh pasukan pemerintah dan pemimpin-pemimpin SBKA ditangkap karena dianggap mendukung golongan kiri (komunis) yang mengancam.

Hal yang cenderung terabaikan adalah Jafar tidak memfokuskan perhatiannya bahwa di awal abad ke-20, gerakan buruh pertama ditandai dengan semakin berkembangnya teknologi percetakan dan budaya menulis di antara mereka. Masifnya gerakan buruh pada waktu itu ditandai dengan kemunculan seorang pribumi pertama Tirta Adi Suryo, yang oleh Pram (1985) disebut sebagai sang pemula. Jafar melihat apa yang dilakukan oleh Pram yang menonjolkan Tirta hanya sebagai usaha untuk memunculkan tokoh alternatif sebagai pahlawan nasional. Lebih dari itu, sebenarnya Pram menunjukkan bahwa telah terjadi transisi dari budaya lisan menjadi budaya tulis-menulis yang sangat memengaruhi gerakan buruh yang dimulai oleh gerakan buruh kereta api, menjadi semakin militan. Jafar di dalam tulisannya mengabaikan adanya kekuatan-kekuatan yang menggambarkan keberlanjutan gerakan

buruh, seperti pamflet-pamflet dan tulisan-tulisan lain dari buruh sebagai bagian dari keberlanjutan gerakan buruh dari masa ke masa. Sementara dalam tulisan-tulisan sebelumnya, Jafar telah melakukan analisis mendalam terhadap tulisan buruh sebagai representasi perjuangan mereka.

PROBLEMATIKA GERAKAN BURUH DULU DAN KINI: SEBUAH CATATAN AKHIR

Pada masa-masa awal kemerdekaan Indonesia, hubungan buruh dengan negara dapat dikatakan saling membutuhkan. Negara membutuhkan kekuatan buruh untuk mendukung upaya pembentukan Republik. Oleh karena itu, banyak tuntutan buruh yang diakomodasi oleh negara. Gerakan buruh menjadi elemen penting terutama dalam upaya Republik melakukan program nasionalisasi aset-aset asing yang ada di Indonesia. Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia (SOBSI) menjadi federasi buruh yang memiliki hubungan dekat dengan Republik dan memiliki peran penting dalam proses nasionalisasi aset-aset asing. Federasi ini menaungi berbagai serikat buruh, terutama yang memiliki haluan sosialis dan komunis (Tedjasukmana, 2008: xi).

Selama Orde Lama, gerakan buruh semakin masif dan aksi-aksi mereka sering di luar kontrol negara. Situasi ini kemudian memunculkan ketegangan antarnegara, terutama kelompok militer dengan buruh yang membuat negara mengeluarkan dekrit militer No. 1 Tahun 1951. Dekrit ini melarang buruh melakukan aksi pemogokan di perusahaan-perusahaan vital negara yang kemudian direspons oleh buruh dengan mengirim delegasi untuk melakukan perundingan dengan pemerintah. Perundingan ini menghasilkan pencabutan dekrit yang digantikan dengan Undang-Undang Darurat No. 16 Tahun 1951 dan Undang-Undang No. 16 Tahun 1957.

Terdapat dua hal penting dalam perkembangan gerakan buruh pada masa Orde Lama yang sangat memengaruhi gerakan buruh pada masa Orde Baru. *Pertama*, berbagai serikat buruh terbagi dalam dua arus besar, yakni serikat buruh yang memiliki ideologi komunis di bawah federasi SOBSI dan antikomunis yang tergabung dalam Gabungan Serikat Buruh Indonesia (GSBI)

dan Serikat Buruh Islam Indonesia (SBII) (Tedjasukmana, 2008: 38–39). *Kedua*, semakin kuatnya peran militer di dalam pemerintahan telah meminggirkan peran buruh. Nasionalisasi aset asing memang inisiatif buruh, tetapi yang paling menikmati hasilnya adalah kalangan militer. Oleh karena itu, setelah militer mengambil alih kekuasaan, era Orde Baru membuat gerakan buruh berada di bawah kontrol militer sepenuhnya. Gerakan-gerakan buruh yang dianggap berbahaya komunis dibubarkan. Pemerintah hanya mengizinkan serikat buruh yang mendukung program pembangunan pemerintah Orde Baru. Di bawah kontrol yang sangat ketat, depolitisasi serikat-serikat buruh dilakukan sehingga mereka hanya fokus pada masalah kesejahteraan mereka semata (Tjandra, 2008: vii–xi).

Reformasi telah memberikan kesempatan bagi siapa pun untuk terlibat dalam kegiatan politik secara bebas sehingga membuka kesempatan bagi kebangkitan gerakan sosial di Indonesia, termasuk yang dilakukan oleh buruh. Struktur politik yang lebih terbuka dan lebih ramah memberikan kesempatan tumbuhnya organisasi-organisasi buruh yang selama Orde Baru sangat sulit. Pola-pola ini hampir sama sesaat setelah kemerdekaan. Buruh memiliki peran besar dalam memulai dan mengawal proses transisi politik, baik ketika kemerdekaan maupun era reformasi.

Mereka selalu terlibat dan/atau dilibatkan karena dianggap sebagai entitas sosial-politik yang memiliki kekuatan yang sangat dibutuhkan di era transisi. Namun, pada saat proses demokratisasi berlangsung peran buruh semakin kecil atau sengaja dikesalkan. Situasi ini juga hampir sama dialami oleh gerakan buruh di berbagai negara lain. Oleh karena itu, sekalipun demokratisasi memberikan peluang bagi gerakan buruh untuk lebih progresif, hal itu tidak menjamin keberlanjutan peran aktif mereka di dalam proses demokratisasi dan cenderung menjadi pihak yang kalah dan dianggap sebagai penghalang kemajuan ekonomi negara (Jafar 2014: 4–5).

Terdapat beberapa hal yang menjadi faktor utama ketidakmampuan buruh mempertahankan posisi penting mereka di dalam proses demokratisasi. *Pertama*, fragmentasi dan konflik internal di antara mereka merupakan warisan masa lalu yang seakan tidak pernah terselesaikan dengan

baik. Fragmentasi itu sering muncul karena masih belum ada konsensus bersama terkait dengan signifikansi keterlibatan elite mereka dalam politik praktis. Hal ini membuat gerakan buruh cenderung memperjuangkan kepentingan kelompok mereka dan bukan untuk memperjuangkan kepentingan bersama. *Kedua*, keterlibatan elite mereka dalam politik praktis, menjadi anggota partai politik dan/atau menjalin hubungan dengan elite partai, cenderung memiliki peran ganda. Satu sisi, keterlibatan tersebut dianggap sebagai cara terbaik dalam menyampaikan aspirasi mereka. Sisi lain, situasi ini membuat fragmentasi di antara kelompok buruh semakin meningkat manakala keterlibatan mereka dianggap sebagai usaha mencari keuntungan sendiri dengan memanfaatkan keanggotaan mereka di serikat buruh (Juliawan 2014: 59).

Selain itu, partai politik masih menganggap isu keburuhan tidak secara signifikan mengangkat perolehan suara partai dan bahkan cenderung melemahkan/mengurangi potensi perolehan suara. Terlebih jika di dalam partai yang sama terdapat anggota dari kalangan pengusaha yang dianggap lebih membantu eksistensi partai. Oleh karena itu, afiliasi serikat buruh dengan partai politik tidak dibangun berdasarkan kepentingan bersama dan bersifat jangka pendek, tetapi lebih kepada tujuan pragmatisme semu, terutama menjelang pemilihan umum sekadar upaya peningkatan elektabilitas partai atau individu tertentu. Isu-isu seperti penolakan sistem *outsourcing*, kenaikan upah minimum, dan kesetaraan gender yang selama ini diperjuangkan oleh buruh tidak lebih dari sekadar komoditas (kepentingan politik) sementara elite mereka atau negara. Alhasil, peraturan-peraturan yang dibuat memiliki nuansa sebagai keputusan politik jangka pendek dan sesungguhnya bukan tentang perlindungan negara terhadap hak-hak kelompok buruh.

Awalnya, mungkin mereka dianggap sebagai kekuatan untuk mendukung negara, setelah negara merasa peran mereka telah selesai, ruang-ruang politik mereka dikurangi atau bahkan dihilangkan. Menyikapi situasi ini, gerakan buruh memilih gerakan yang berkonsentrasi terhadap kemajuan sosial-ekonomi mereka. Hal ini memiliki konsekuensi munculnya fragmentasi gerakan buruh yang terjadi hingga saat ini.

Selain itu, negara selalu dengan berbagai upaya bahkan dengan cara-cara lama, seperti intimidasi, represi bahkan pencitraan negatif di mata publik berusaha mengebiri kekuatan buruh. Cara ini dilakukan untuk memosisikan mereka secara eksklusif berbeda dengan kelompok masyarakat lain sehingga eksistensi gerakan mereka sulit mendapatkan dukungan.

Meski demikian, tulisan Jafar telah memberikan sebuah fakta historis pengalaman gerakan buruh yang memiliki peran penting di awal pembentukan Republik Indonesia. Buruh memosisikan perjuangan kesejahteraan sangat penting, tetapi secara bersamaan tidak melupakan peran penting politik mereka terutama pada masa pembentukan Republik dan upaya mempertahankan kemerdekaan. Hal ini seharusnya menjadi motivasi historis bagi gerakan buruh saat ini. Sekalipun gerakan buruh menjadi apolitis akibat tekanan pemerintah selama Orde Baru, era reformasi seharusnya menjadi momen yang tepat untuk mengembalikan peran politik mereka seperti di awal-awal kemerdekaan. Buruh menjadi bagian penting dalam menumbuhkan semangat kebangsaan, pembentukan Republik dan institusinya serta berjuang bersama menciptakan keadilan dan masyarakat yang demokratis.

PUSTAKA ACUAN

Buku

- Burger, D.H. 1970. *Sejarah Ekonomis Sosiologis Indonesia II* terjemahan Prajudi Atmosidiro. Jakarta: Pradnya Paramita.
- . 1977. *Perubahan-perubahan Struktur dalam Masyarakat Jawa*. Jakarta: Bhadrata.
- Hadiz, Vedi R. 2010 *Localising Power in Post Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. California: Stanford University Press.
- Hoffer, Eric. 1993. *Gerakan Massa*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Hok Gie, Soe. 1997. *Orang-orang di Persimpangan Kiri Jalan Kisah Pemberontakan Madiun September 1948*. Yogyakarta: Bentang Budaya, 1997.
- Ingleson, John. 2004. *Tangan dan Kaki Terikat: Dinamika Buruh, Sarekat Kerja dan Perkotaan Kolonial*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- Juliawan, Benny Hari. 2014. "Menantang Kaum Elite: Peluang Partisipasi Buruh dalam Pemilu".

- Dalam Suryomenggolo, Jafar (ed.), *Kebangkitan Gerakan Buruh: Refleksi Era Reformasi*. Jakarta: TURC.
- Kartodirdjo, Sartono. 1975. *Sejarah Nasional Indonesia VI*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- _____. 1984. *Pemberontakan Petani Banten 1888: Kondisi, Jalan, Peristiwa dan Kelanjutannya*. Jakarta: Dunia Pustaka Djaya.
- _____. 1998. *Pengantar Sejarah Indonesia Baru 1500–1900: Dari Imporium Ke Emporium*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Toer, Pramoedya Ananta. 1985. *Sang Pemula*. Jakarta: Hasta Mitra.
- Shiraishi, Takeshi. 1997. *Zaman Bergerak: Radikalisme Rakyat di Jawa 1912–1926*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Suhartono. 1991. *Apanage dan Bekel*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya.
- Suryomenggolo, Jafar. 2014. “Kebangkitan Gerakan Buruh: Pengantar” di dalam Suryomenggolo, Jafar (ed.), *Kebangkitan Gerakan Buruh: Refleksi Era Reformasi*. Jakarta: TURC.
- Tedjasukmana, Iskandar. 2008. *Watak Politik Gerakan Serikat Buruh Indonesia*. Jakarta: TURC.
- Tjandra, Surya. 2008. “Kembalinya Gerakan Serikat Buruh Politik? Catatan Pendahuluan” dalam Iskandar Tedjasukmana. *Watak Politik Gerakan Serikat Buruh Indonesia*. Jakarta: TURC.
- Wahyudi, Sarjana Sigit. 2001. *Ketika SARBUPRI Mengguncang Pabrik Karung Delunggu 1948*. Semarang: Bendera.

Jurnal

- Aiz, Muhammad. 2011. “Pandangan Hukum Islam tentang Buruh: Studi Historis di Indonesia”. *Jurnal Masalahah*, Vol. 2, No. 2, Agustus.
- Djoko Utomo. 1983. “Pemogokan Buruh Tani di Abad ke-19”. *Prisma* No. 8. Jakarta: LP3ES.
- Siregar, Amir Effendi (ed.). 2011. “Buruh dan Politik”. *Jurnal Sosial Demokrasi* Vol. 10 Januari–Maret. Jakarta: Perkumpulan Sosdem Indonesia.
- Suryomenggolo, Jafar. 2012. “*Factory employment, female workers activism, and authoritarianism in Indonesia: reading Ida Irianti’s Pembelaan*”. Dalam *Jurnal Critical Asian Studies*, Volume 44, Edisi 4.
- _____. 2011. “Defining Indonesia from the Margins: Working Class Autobiography as Part of the Nation’s Collective Memory”. *Jurnal Indonesia and the Malay World*, Volume 39, Edisi 114.