

Masyarakat Indonesia

Volume 39, No. 1, Juni 2013

LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA
YAYASAN PUSTAKA OBOR INDONESIA
JAKARTA, 2014

MASYARAKAT INDONESIA
MAJALAH ILMU-ILMU SOSIAL INDONESIA

Volume 39

No. 1, Juni 2013

DAFTAR ISI

Polemik Hubungan Kerja Sistem <i>Outsourcing</i> Nawawi <i>Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia</i>	1-26
Peraturan Perundangan dan Implementasi Pendidikan Inklusif Titik Handayani dan Angga Sisca Rahadian <i>Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia</i>	27-48
Pengaruh Negara dan Organisasi Keagamaan pada Kebijakan Sekolah Berbasis Agama Mohamad Yusuf <i>Universitas Gadjah Mada Yogyakarta</i> Carl Sterkens <i>Radboud University Nijmegen</i>	49-74
Rasionalitas Tuntutan Provinsi Kalimantan Timur untuk Otonomi Khusus Heru Cahyono <i>Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia</i>	75-104
Is Working an Empowerment Tool for Women? Case Study Indonesian Migrant Workers in Malaysia Amorisa Wiratri <i>Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia</i>	105-132

Mengurai Gagasan Negara Pascakolonial; Kontekstualisasi Indonesia sebagai Negara Dunia Ketiga Wasisto Raharjo Jati <i>Universitas Gadjah Mada</i>	133-156
The Chinese and Crime in The Ommelanden of Batavia 1780-1793 Devi Riskianingrum <i>Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia</i>	157-192
DISERTASI Mathematical Modeling Analysis for Investigating the Future Expansion of the Electric Power System in Indonesia Maxensius Tri Sambodo <i>Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia</i>	193-214
Konstruksi Identitas Agama dan Budaya Etnis Minangkabau di Daerah Perbatasan: Perubahan Identitas dalam Interaksi Antar-Etnis di Rao Kabupaten Pasaman Sumatera Barat Syafwan Rozi <i>Sekolah Tinggi Agama Islam (STAIN) Bukittinggi, Sumatera Barat</i>	215-246
TINJAUAN BUKU Membangun Perekonomian Indonesia yang Inklusif dan Berkelanjutan Siwage Dharma Negara <i>Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia</i>	247-262
Biodata Penulis	263-268

POLEMIK HUBUNGAN KERJA SISTEM *OUTSOURCING*¹

Nawawi

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

ABSTRACT

Outsourcing practice is a contentious issue in Indonesia. Pro and contra against outsourcing practice among employers and workers has been increasing and becoming one of a major stumbling block for the establishment of healthy industrial relations in Indonesia. The legalization of outsourcing in the 2003 Labor Law provides legal basis for employers to minimize the risk of company's production cost by rearranging recruitment system through outsourcing. On the other hand, the implementation of outsourcing has adversely affected workers' status and welfare. The implementation of outsourcing has weakened the bargaining position of low skilled workers in the labor market. Therefore, there is a growing need to conduct a comprehensive evaluation of the 2003 Labor Law regarding outsourcing and other contentious issues pertinent to the Law, to reach consensus between workers and employers. This paper aims to explain the dispute over implementation of outsourcing related to the 2003 Labor Law. It argues of the urgency of revision of 2003 Labor Law to deal with outsourcing practice in the future.

Keywords: *Outsourcing, Labor Law, Worker, Employer, Industrial Relation*

¹ Sebagian data atau informasi dalam tulisan ini merupakan hasil dari penelitian Tim Kajian Undang-Undang Ketenagakerjaan di Kedeputan Bidang IPSK-LIPI dengan judul "Hasil Kajian LIPI terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan" yang dilaksanakan pada tahun 2010. Penulis mengucapkan terima kasih kepada Dra. Laila Nagib, MA selaku koordinator penelitian yang telah mengizinkan penggunaan data atau informasi dalam penelitian tersebut untuk tulisan ini.

ABSTRAK

Praktik *outsourcing* merupakan isu yang menjadi perdebatan di Indonesia. Pro dan kontra antara pekerja dan pengusaha terkait praktik *outsourcing* terus meningkat dan menjadi kendala terciptanya hubungan industrial yang sehat. UU Ketenagakerjaan Tahun 2003 memberikan legalitas bagi pengusaha untuk meminimalisasi risiko biaya produksi dengan menyesuaikan sistem rekrutmen melalui praktik *outsourcing*. Di sisi lain, implementasi praktik *outsourcing* memengaruhi status dan kesejahteraan pekerja secara negatif. Praktik *outsourcing* memperlemah posisi tawar pekerja yang berketerampilan rendah dalam pasar kerja. Oleh karena itu, dibutuhkan evaluasi yang komprehensif terkait praktik *outsourcing* dalam UU Ketenagakerjaan Tahun 2003 untuk mencapai konsensus antara pekerja dan pengusaha. Paper ini menjelaskan tentang konflik terkait implementasi praktik *outsourcing* dalam UU Ketenagakerjaan Tahun 2003. Paper ini menekankan perlunya revisi terhadap UU Ketenagakerjaan Tahun 2003 terutama terkait praktik *outsourcing* di masa depan.

Kata kunci: *Outsourcing, UU Ketenagakerjaan, Pekerja, Pengusaha, Hubungan Industrial*

PENDAHULUAN

Sejak ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pelaksanaan hubungan kerja sistem *outsourcing* terus menuai pro (setuju) dan kontra (tidak setuju). Di satu sisi, legalisasi praktik *outsourcing* dalam UU Ketenagakerjaan telah memberikan justifikasi dan kesempatan kepada pengusaha untuk melakukan penataan ulang dan efisiensi terhadap manajemen produksi dan rekrutmen tenaga kerja. Sejak UU tersebut disahkan pada Agustus 2003, pihak pengusaha dapat mengangkat pekerja tetap dan pekerja kontrak, memborongkan sebagian pekerjaan kepada perusahaan lain, dan melakukan *outsourcing* tenaga kerja melalui perusahaan penyedia jasa tenaga kerja.

Pada sisi lain, praktik *outsourcing* ternyata berdampak terhadap meningkatnya perubahan status kerja disertai hilangnya sebagian hak yang melekat pada diri para pekerja/buruh di Indonesia. Dalam kondisi pasar kerja Indonesia yang *over supply* dan didominasi oleh tenaga kerja berpendidikan rendah, praktik *outsourcing* juga berimplikasi terhadap semakin melemahnya daya tawar pekerja/buruh di pasar kerja.

Dalam perkembangannya, sejumlah pasal dan ayat dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan terkait praktik *outsourcing* pernah digugat melalui pengajuan uji material (*judicial review*) ke Mahkamah

Konstitusi (MK) dan sebagian di antaranya dikabulkan. Reaksi pro dan kontra terhadap pelaksanaan *outsourcing* juga sampai pada tataran politik sehingga menimbulkan dorongan kuat untuk merevisi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Padahal, UU Ketenagakerjaan tersebut merupakan salah satu produk hukum pascareformasi, yang dalam proses penyusunannya melibatkan berbagai pihak, terutama perwakilan pihak pengusaha dan serikat pekerja/buruh.

Kelompok pengusaha (APINDO) dan Serikat Pekerja/Serikat Buruh (selanjutnya disingkat SP/SB) merupakan pihak yang paling berkepentingan terhadap praktik hubungan kerja sistem *outsourcing*. Dalam menyikapi hal tersebut keduanya cenderung bertahan pada sudut pandang masing-masing yang sulit dipertemukan. Bagi pemberi kerja atau pengusaha, praktik hubungan kerja sistem *outsourcing* merupakan jawaban terhadap tuntutan bisnis sebagai respon atas perkembangan ekonomi global yang menghendaki kecepatan dan fleksibilitas perusahaan dalam pemenuhan target produksi, efisiensi pembiayaan, dan pengorganisasian rekrutmen tenaga kerja. Peningkatan daya saing (*competitiveness*) dan produktivitas perusahaan diyakini hanya dapat dicapai apabila didukung oleh adanya kebijakan penyesuaian pasar kerja yang lebih fleksibel dalam kegiatan produksi, rekrutmen, dan pemberhentian tenaga kerja (*hiring and firing*). Dengan melakukan kegiatan *outsourcing*, perusahaan berupaya fokus menangani pekerjaan yang menjadi bisnis inti (*core bussines*), sedangkan kegiatan-kegiatan di luar kegiatan inti atau yang termasuk sebagai kegiatan penunjang (*non-core bussines*) diserahkan kepada perusahaan lain melalui pemborongan pekerjaan atau penggunaan pekerja/buruh dari perusahaan penyedia jasa tenaga kerja.

Sementara itu, desakan untuk menghapus praktik *outsourcing* terutama dari kalangan SP/SB tidak pernah berhenti, bahkan eskalasinya semakin meningkat dalam beberapa tahun terakhir. Catatan penulis menunjukkan bahwa setiap terjadi unjuk rasa yang dilakukan oleh kelompok pekerja/buruh di DKI Jakarta dalam kurun waktu tahun 2012, selalu muncul tuntutan penghapusan praktik *outsourcing*. Hal yang sama juga selalu menjadi agenda dalam perayaan hari buruh sedunia yang diperingati pada tanggal 1 Mei setiap tahunnya.

Bagi SP/SB, praktik *outsourcing* dianggap sebagai bentuk hubungan kerja yang merugikan karena menimbulkan ketidakpastian status kerja (*job insecurity*) dan kurang memberikan perlindungan pada pekerja/buruh (AKATIGA 2010). Praktik *outsourcing* dianggap sebagai upaya perusahaan menciptakan

keuntungan sebesar-besarnya dan menjadi alternatif pilihan termudah untuk menghindari berbagai kewajiban jika terjadi perselisihan hubungan kerja. Selain itu, praktik *outsourcing* dianggap telah menghalangi pengembangan organisasi SP/SB melalui pembatasan hak berserikat (*union-busting tactic*) dan menimbulkan diskriminasi kepada pekerja, terutama pemberian upah dan syarat mendapatkan pekerjaan (usia kerja). Praktik *outsourcing* juga dianggap sebagai produk neoliberal. Bahkan, sebagian SP/SB yang secara tegas dan keras menolak praktik *outsourcing* mendalilkan bentuk hubungan kerja sistem *outsourcing* sebagai bentuk baru eksploitasi (perbudakan) manusia di zaman modern (Tim Kajian UU Ketenagakerjaan-LIPI 2010).

Pro dan kontra terhadap praktik *outsourcing* selama ini mengindikasikan adanya sesuatu yang perlu dievaluasi dari sistem hubungan kerja tersebut. Evaluasi tersebut tidak hanya terkait dengan substansi perangkat hukum yang digunakan, yaitu rumusan pasal, ayat, dan peraturan turunan terkait UU Ketenagakerjaan, tetapi juga implementasi dan penegakan hukumnya serta upaya perbaikan yang perlu dilakukan. Dalam konteks yang lebih luas perlu dipertanyakan, bagaimana menempatkan hubungan kerja sistem *outsourcing* yang sesuai dengan karakteristik ketenagakerjaan Indonesia sehingga tidak ada pihak yang dirugikan?

Sejak diimplementasikan pada tahun 2003, studi terkait polemik pelaksanaan UU Ketenagakerjaan telah dilakukan oleh beberapa pihak, di antaranya oleh Tim Kajian Independen Lima Univeristas (2006), AKATIGA dan FES (2010), dan Tim Kajian UU Ketenagakerjaan-LIPI (2010). Ketiga studi tersebut pada umumnya menyoroti kelemahan substansi dan implementasi UU Ketenagakerjaan dan menganalisis dampak pelaksanaan hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* terhadap kesejahteraan pekerja/buruh. Tulisan ini diharapkan dapat melengkapi penjelasan yang telah diungkap pada ketiga studi tersebut disertai perkembangan berbagai kebijakan dan peraturan terkini terkait pelaksanaan UU Ketenagakerjaan, terutama analisis tentang praktik *outsourcing* pasca-Keputusan MK Nomor 27/PUU-IX/2011.

Uraian dalam tulisan ini dibagi menjadi tiga bagian besar pembahasan. Bagian *pertama* membahas legalisasi *outsourcing* dalam konteks hukum ketenagakerjaan di Indonesia dan praktiknya di banyak negara di dunia. Bagian *kedua* berisi ulasan tentang permasalahan seputar aturan dan pelaksanaan *outsourcing*. Bagian *ketiga* membahas dampak keputusan MK terhadap sistem *outsourcing* sebagai rasionalitas pentingnya lembaga eksekutif dan legislatif

untuk segera merevisi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

LEGALISASI *OUTSOURCING* DALAM HUKUM KETENAGAKERJAAN INDONESIA

Sistem *outsourcing* sebenarnya bukan hal baru dalam hubungan kerja di Indonesia. Praktik hubungan kerja sistem *outsourcing* sudah dilakukan sejak sebelum aturan tersebut ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan². Bahkan, sistem seperti ini sebenarnya sudah dilaksanakan sejak ratusan tahun lalu, yaitu pada zaman kolonial Belanda melalui penggunaan tenaga kerja kontrak di berbagai perkebunan di Pulau Sumatera dan Jawa (Tim Kajian Akademis Independen 2006:3-40).

Pada masa pemerintahan Orde Baru (1965-1998), bentuk pelaksanaan hubungan kerja sistem *outsourcing* dilakukan melalui pemberian insentif kemudahan izin usaha dan kegiatan bisnis kepada perusahaan-perusahaan yang beroperasi di kawasan berikat (*export processing zones*). Pada saat itu, pemerintah melalui Menteri Perdagangan RI mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 264/KP/1989 tentang Pekerjaan Sub-Kontrak Perusahaan Pengolahan di Kawasan Berikat dan kemudian dipertegas dengan Surat Keputusan Menteri Perdagangan RI Nomor 135/KP/VI/1993 tentang Pemasukan dan Pengeluaran Barang ke dan dari Kawasan Berikat. Tujuan kebijakan itu adalah agar dunia usaha bisa memenuhi target pasar ekspor yang saat itu sedang *booming order* dan sebagai implementasi kebijakan pemerintah pada saat itu, yang menitikberatkan pada industri berorientasi ekspor (Saptorini dan Suryomenggolo 2007: 9).

Selama periode 1990-1999, ketika pelaksanaan kegiatan *outsourcing* pemborongan pekerjaan mulai marak dilakukan di kawasan berikat dan menimbulkan sejumlah polemik, pemerintah melalui Menteri Tenaga Kerja mengeluarkan beberapa aturan tentang pelaksanaan *outsourcing*, yaitu melalui Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja Nomor 12/SE/MEN/1990 tentang Tanggung Jawab Perusahaan Pemberi Borongan Pekerjaan dan Peraturan

² Dalam Saptorini dan Suryomenggolo (2007), mengutip hasil studi Okamoto (2006) dinyatakan bahwa sudah sejak tahun 1999 perusahaan jasa keamanan milik pemodal asing asal Jepang bekerja sama dengan Yayasan Marinir menjalankan praktik bisnis *outsourcing* jasa keamanan (satpam profesional) di daerah Jakarta.

Menteri Tenaga Kerja RI Nomor 02/Men/1993 tentang Kesepakatan Kerja Waktu Tertentu. Sejak saat itu, hubungan kerja sistem *outsourcing* secara legal menjadi bagian dari kebijakan ketenagakerjaan di Indonesia, yang pada saat itu diterjemahkan sebagai “memborongkan sebagian pekerjaan kepada perusahaan lain”.

Dalam perkembangannya, terutama setelah diakui secara legal formal dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pelaksanaan hubungan kerja sistem *outsourcing* semakin meluas tidak hanya diterapkan oleh perusahaan-perusahaan berorientasi ekspor, tetapi juga dilakukan hampir pada sebagian besar jenis perusahaan, baik skala kecil, menengah, maupun besar dengan berbagai alasan pembenaran.³ Pada sisi lain, walaupun Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan merupakan produk hukum pascareformasi, sebagian aturan dalam UU Ketenagakerjaan tersebut masih mengadopsi kebijakan pemerintahan masa Orde Baru dengan mengeliminasi beberapa batasan yang pernah dibuat terkait praktik *outsourcing*. Bahkan, dapat dikatakan aturan yang dibuat dalam UU Ketenagakerjaan tentang *outsourcing* lebih longgar dibanding aturan sebelumnya.⁴ Gambaran perbedaan terkait aturan *outsourcing* pada masa sebelum dan sesudah Orde Baru dapat dilihat pada tabel 1 berikut ini.

³ Hasil penelitian Divisi Riset Manajemen-PPM (2008) dari 44 perusahaan di Indonesia, sebanyak 73% menggunakan tenaga *outsourcing* dalam operasional perusahaan. Dari perusahaan tersebut diketahui 5 alasan menggunakan *outsourcing*, yaitu agar perusahaan dapat fokus terhadap *core business* (33.75%), menghemat biaya operasional (28,75%), *turn over* karyawan menjadi rendah (15%), modernisasi dunia usaha dan lainnya yang masing-masing mencakup sebesar 11.25%. Adapun yang menjadi alasan lainnya ialah: efektivitas *manpower*, tidak perlu mengembangkan SDM untuk pekerjaan yang bukan utama, memberdayakan anak perusahaan, dan terkait dengan kondisi bisnis yang tidak dapat diprediksi.

⁴ AKATIGA-FES (2010) dalam laporan ringkasan eksekutif hasil kajian terhadap praktik kerja kontrak dan *outsourcing* buruh di sektor industri metal di Indonesia menyebutkan bahwa kerja kontrak dan *outsourcing* merupakan wujud dari kebijakan pasar kerja fleksibel yang menjadi syarat IMF (*International Monetary Fund*) dan Bank Dunia kepada pemerintah Indonesia dalam pemberian bantuan untuk menangani krisis ekonomi tahun 1997. Kebijakan pasar kerja fleksibel merupakan salah satu konsep kunci dari kebijakan perbaikan iklim investasi yang juga disyaratkan oleh IMF dan dicantumkan dalam *Letter of Intent* atau nota kesepakatan ke-21 antara pemerintah Indonesia dan IMF pada butir 37 dan 42.

Tabel 1. Perbedaan Aturan terkait *Outsourcing* Sebelum dan Pascareformasi

No	Aspek Aturan <i>Outsourcing</i>	Keputusan Menteri Perdagangan RI No.135/KP/VI/1993	Undang-Undang Ketenagakerjaan No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
1	Definisi	Konsep yang diperkenalkan adalah “pengerjaan sebagian proses pengolahan” atau “mendorong pelaksanaan pekerjaan kepada pemborong”	Konsep yang diperkenalkan adalah “penyerahan sebagian pekerjaan kepada perusahaan lain” dan juga “penyediaan jasa pekerja/buruh.”
2	Syarat pelaksanaan	Hanya dapat dilakukan apabila perusahaan pengolah tidak dapat mengerjakan sebagian proses sesuai pesanan atau order yang diterima; atau kapasitas produksi perusahaan pengolahan tidak dapat memenuhi volume dan jadwal penyelesaian pekerjaan	Tidak ada syarat pelaksanaan
3	Jenis perusahaan	Hanya untuk perusahaan garmen atau industri TPT	Tidak ada batasan atau berlaku untuk semua industri
4	Kegiatan produksi	Hanya untuk pekerjaan pemotongan (<i>cutting</i>), penjahitan (<i>sewing</i>), dan pemasangan label (<i>labeling</i>)	Dilakukan secara terpisah dari kegiatan utama dan tidak boleh untuk kegiatan pokok atau kegiatan yang berhubungan langsung dengan proses produksi
5	Lokasi perusahaan	Hanya untuk perusahaan di kawasan berikat	Tidak ada batasan
6	Jangka waktu	Dibatasi untuk pengerjaan maksimal 60 hari	Tidak ada batasan
7	Tujuan pasar	Barang hasil produksi adalah untuk tujuan ekspor	Tidak ada batasan

Sumber: Saptorini dan Suryomenggolo, 2007.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, istilah *outsourcing* tidak disebutkan secara eksplisit, namun dinyatakan sebagai “*penyerahan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lain*” dan termuat dalam pembahasan Bab IX tentang Hubungan Kerja.⁵ Dilihat

⁵ Dalam J. Suryomenggolo (2004: 31), “Dinamika Perumusan UU Ketenagakerjaan dan RUU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial: Apa, Siapa, dan Bagaimana”, dinyatakan

berdasarkan pasal-pasal nya, hubungan kerja sistem *outsourcing* diatur dalam 3 (tiga) pasal, yaitu pasal 64, pasal 65, dan pasal 66. Walaupun demikian, ketentuan tentang hubungan kerja sistem *outsourcing* juga berhubungan dengan pasal-pasal lainnya, terutama yang mengatur tentang hubungan kerja atas dasar Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) dan Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu (PKWTT).

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pengertian hubungan kerja sistem *outsourcing* dinyatakan hanya dapat dilakukan melalui dua bentuk perjanjian kerja yang dibuat secara tertulis, yaitu (1) pemborongan pekerjaan atau (2) penyedia jasa pekerja/buruh. Dalam hal ini praktik hubungan kerja sistem *outsourcing* menimbulkan pihak ketiga dalam hubungan kerja antara pekerja dengan perusahaan, yakni perusahaan pemborongan (subkontraktor) atau perusahaan penyedia jasa tenaga kerja/buruh (*worker provider company*).

Pada jenis kegiatan pemborongan pekerjaan, perusahaan induk melimpahkan pekerjaan kepada perusahaan lain (subkontrak) melalui perjanjian bisnis berupa kegiatan pemborongan pekerjaan yang disepakati oleh kedua belah pihak. Di Indonesia kegiatan *outsourcing* pemborongan pekerjaan biasanya dilakukan melalui sebuah tender penawaran yang dilakukan untuk jangka waktu tertentu (biasanya maksimal satu tahun). Jenis kegiatan *outsourcing* pemborongan juga sudah lama dipraktikkan dalam dunia usaha di Indonesia, termasuk juga biasa dilakukan di banyak negara di dunia.

Selain dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, sistem *outsourcing* pemborongan pekerjaan juga telah diatur secara khusus dalam KUH Perdata Buku III Bab 7A Bagian VI, BW S-1848. Dalam aturan tersebut istilah lain *outsourcing* pemborongan pekerjaan disebut *Aanneming van Werk*. Berkaitan dengan adanya dua aturan yang sama terhadap pemborongan kerja tersebut, banyak pihak, terutama para pakar hukum, mengusulkan untuk menghapus aturan tentang pemborongan pekerjaan dalam UU Ketenagakerjaan. Terkait dengan hubungan kerja sistem *outsourcing*, dalam UU Ketenagakerjaan diusulkan hanya diatur jenis *outsourcing* penyediaan jasa pekerja/buruh. Hal ini karena *outsourcing* pemborongan pekerjaan kepada perusahaan lain

bahwa berdasarkan hasil kesepakatan tim perumus Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan disepakati untuk mencantumkan kata *outsourcing* secara eksplisit sebagai bentuk dari pemborongan pekerjaan. Namun dalam hasil rumusan akhir istilah tersebut sudah tidak tercantum lagi.

(subkontraktor) tercakup pada aturan hukum hubungan bisnis yang telah dimuat dalam KUH Perdata (Tim Kajian Akademis Independen 2006 dan Tim Kajian UU Ketenagakerjaan LIPI 2010). Namun, usulan tersebut banyak ditentang oleh aktivis SP/SB karena hal itu berarti pemerintah melegalisasi penggunaan tenaga kerja sama halnya sebagai komoditas yang diperdagangkan (Tim Kajian UU Ketenagakerjaan LIPI 2010).

Jenis kegiatan kedua dari sistem *outsourcing* yang diakui dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah penggunaan tenaga kerja melalui perusahaan jasa penyediaan tenaga kerja atau sering disebut *outsourcing* pekerja/buruh. Jenis *outsourcing* ini merupakan bentuk baru karena sebelumnya belum pernah diatur dalam hukum ketenagakerjaan di Indonesia. Sistem *outsourcing* melalui penyediaan jasa tenaga kerja dalam dunia bisnis alihdaya di Indonesia juga sering disebut dengan istilah *insourcing*, yaitu membawa masuk pekerja/buruh dari perusahaan penyedia jasa tenaga kerja ke dalam perusahaan untuk melakukan pekerjaan tertentu. Perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh tersebut hanya menyediakan jasa tenaga kerja dan mengurus SDM serta administrasinya saja, sedangkan fasilitas, seperti tempat, pengawas, dan semua alat produksi berada di perusahaan pengguna (Yasar 2009). Jenis kegiatan *insourcing* ini tidak begitu lazim dilakukan di banyak negara lain, namun paling marak dilakukan di Indonesia dan saat ini diakui sering menimbulkan banyak persoalan (Tim Kajian UU Ketenagakerjaan LIPI 2010).

Selain peraturan yang telah disebutkan di atas, praktik *outsourcing* juga memiliki keterkaitan dengan peraturan pelaksanaan atau kebijakan lainnya, terutama yang terkait dengan kebijakan dan peraturan perbaikan iklim investasi dan pasar kerja. Di antara berbagai peraturan turunan tersebut ialah Kepmenakertrans Republik Indonesia Nomor 220/MEN/X/2004 tentang Syarat-Syarat Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan Kepada Perusahaan Lain, Kepmenakertrans Republik Indonesia Nomor 101/MEN/VI/2004 tentang Tata Cara Perizinan Perusahaan Penyedia Jasa Pekerja/Buruh, Inpres Nomor 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi paket ke-4 mengenai Ketenagakerjaan dalam Kebijakan Menciptakan Iklim Hubungan Industrial yang mendukung perluasan lapangan kerja, Permen Nomor 22 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Permagangan di Dalam Negeri, Inpres Nomor 1 Tahun 2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Prioritas ke-7 Program Sinkronisasi Kebijakan Ketenagakerjaan dan Iklim

Usaha, serta tercantum dalam RPJMN 2010-2014 tentang Perbaikan Iklim Ketenagakerjaan yang ditujukan untuk menciptakan lapangan kerja formal dan meningkatkan produktivitas pekerja dengan cara memperbaiki aturan main ketenagakerjaan berkaitan dengan rekrutmen, *outsourcing*, pengupahan, PHK, dan perlindungan terhadap buruh yang berlebihan.

PRAKTIK *OUTSOURCING* DI BANYAK NEGARA DI DUNIA

Hubungan kerja sistem *outsourcing* sebenarnya telah lama dipraktikkan dengan berbagai model atau pola di banyak negara, baik di negara maju maupun negara berkembang. Penggunaan istilahnya juga beragam, seperti *subcontracting*, *external manpower*, *externalization*, *business process outsourcing* (BPO), dan *transfer of undertaking*. Namun, dalam praktiknya tidak jauh berbeda seperti apa yang dikenal dengan praktik hubungan kerja sistem *outsourcing* pemborongan pekerjaan di Indonesia. Praktik sistem hubungan kerja *outsourcing* telah menjadi kebutuhan yang tidak terelakkan dan meluas mengikuti perkembangan perekonomian global.

Sejak dekade pertengahan tahun 1990-an, perkembangan praktik hubungan kerja sistem *outsourcing* telah menyebar sangat cepat di banyak negara, terutama negara maju seperti Jepang, Inggris, Jerman, Amerika Serikat, dan Perancis (ILO 2009). Praktik hubungan kerja sistem *outsourcing* telah menjadi bagian dari perkembangan sektor-sektor perekonomian di negara-negara tersebut, terutama di sektor industri pengolahan (*manufacturing*) dan jasa (seperti jasa perbankan, asuransi, pelayanan kesehatan, transportasi, dan perdagangan)⁶.

Aturan terkait hubungan kerja sistem *outsourcing* juga sangat beragam, yang tergantung pada kebijakan di setiap negara. Hampir semua negara di Kawasan Eropa membolehkan praktik *outsourcing*, kecuali di Yunani dan Turki yang secara tegas melarang praktik hubungan kerja sistem *outsourcing* di negaranya (Tim Kajian Akademis Independen 2006). Pada sebagian besar negara Uni Eropa aturan tentang hubungan kerja sistem *outsourcing* diatur dalam perundang-undangan yang mengatur tentang *temporary agency work*

⁶ Contoh kasus di Jepang, perkembangan praktik *outsourcing* (termasuk juga sistem kerja kontrak) di negara ini meningkat pesat, terutama sejak pencabutan aturan pembatasan atas *temporary worker* di sektor industri pengolahan di negara tersebut pada tahun 2004 (ILO 2009).

yang di dalamnya terdapat ketentuan tentang sektor-sektor yang dilarang untuk dikontrakkan atau dilimpahkan kepada perusahaan lain (*restriction sectors*). Selain itu, di Uni Eropa perusahaan pihak ketiga (penyedia jasa) yang timbul dari praktik hubungan kerja sistem *outsourcing* diatur melalui persyaratan pemberian lisensi dan skema otoritas yang diawasi secara ketat oleh sebuah lembaga tertentu. Sebagai contoh di Jerman setiap perusahaan penyedia jasa tenaga kerja diwajibkan melakukan pendaftaran lisensi setiap tahun selama tiga tahun dengan mengikuti berbagai sistem pengujian dan pemeriksaan. Sementara itu, di negara Cyprus dan Republik Czech, izin lisensi diperiksa ulang masing masing setiap dua dan tiga tahun. Selain itu, di negara-negara yang posisi serikat pekerja, pengusaha, dan pemerintah sangat seimbang, seperti di Jerman, Belgia, Swedia dan Spanyol, terdapat salah satu aturan bahwa perusahaan pengguna diwajibkan berkonsultasi dengan serikat pekerja/buruh jika ingin melakukan *outsourcing* (*hiring agency workers*). Sementara itu, di negara seperti Italia dan Austria memiliki aturan tentang batasan jumlah perusahaan penyedia jasa yang diperbolehkan dalam suatu perusahaan (Eurociett 2007).

Berdasarkan hasil studi BAPPENAS (2004), di Asia hanya Filipina dan Indonesia yang memiliki pembatasan secara ketat terhadap praktik hubungan kerja sistem *outsourcing* dan juga hubungan kerja sistem kontrak.⁷ Sejak Maret 2002, Filipina memiliki aturan tentang *contracting* dan *subcontracting* yang di dalamnya mengatur larangan sistem kontrak pada *contracting labor-only*.⁸ Di Filipina *subcontracting* pekerjaan ke perusahaan lain dapat dilakukan dengan beberapa persyaratan, seperti adanya penyertaan jaminan kontrak tenaga kerja yang meliputi standar kesehatan dan keselamatan kerja, kebebasan berorganisasi, jaminan masa kerja, dan kesejahteraan (ADB 2005, dikutip dari Tim Kajian Akademis Independen 2006). Sementara itu, untuk negara-negara maju, baik di kawasan Asia, Eropa, Amerika Utara, New Zealand, maupun Australia pada umumnya membolehkan praktik hubungan kerja sistem *outsourcing* dengan berbagai pengaturan sesuai kondisi di masing-masing negara tersebut. Contohnya ialah di Jepang dan Korea Selatan. Praktik hubungan kerja sistem *outsourcing* di Jepang dibolehkan untuk 23

⁷ Lihat *Booklet* yang diterbitkan oleh Direktorat Tenaga Kerja dan Pengembangan Kesempatan Kerja Bappenas: Kebijakan Pasar Kerja untuk Memperluas Kesempatan Kerja (2007).

⁸ Lihat: *Department Order No.18-02, Series -02, Rules Implementing Articles 106 to 109 of the Labor Code, Article 5, Departement of Labor and Employment, Republic of the Philippines.*

jenis pekerjaan, sedangkan di Korea Selatan hanya untuk 26 jenis pekerjaan (Widianto 2004 dikutip dari Tim Akademis Independen 2006).

Dalam memahami praktik *outsourcing* di banyak negara di dunia, dapat diambil benang merah bahwa terdapat beberapa prasyarat agar pelaksanaannya tidak menimbulkan polemik, terutama merugikan pekerja/buruh. Praktik *outsourcing* harus diikuti dengan adanya peningkatan kualitas tenaga kerja, penegakan hukum yang tegas terhadap pelanggaran, kepastian mendapatkan kemudahan akses pasar kerja (pasar kerja fleksibel), dan mekanisme perlindungan sosial bagi pekerja/buruh yang tidak terserap dalam pasar kerja (jaminan sosial). Selain itu, keseimbangan posisi (*bargaining position*) antara kelompok pengusaha dan serikat pekerja/buruh juga menjadi sangat penting, terutama ketika terjadi negosiasi di tingkat perusahaan.

Oleh karena itu, persyaratan yang cukup ketat terhadap praktik hubungan kerja sistem *outsourcing* di Indonesia dapat dimaklumi mengingat Indonesia masih dihadapkan pada masalah tingginya tingkat pengangguran dan kemiskinan. Dalam hal ini, peran institusi negara dalam menjamin hak dan perlindungan terhadap tenaga kerja sangat diperlukan. Pembebasan praktik *outsourcing* secara terbuka diyakini akan membawa dampak lebih buruk terhadap kondisi pasar kerja Indonesia yang *over supply*, didominasi pekerja dengan tingkat pendidikan rendah, dan mayoritas terserap di ekonomi informal. Apalagi, mayoritas pekerja di Indonesia belum terlindungi melalui jaminan sosial ketenagakerjaan. Namun demikian, pembatasan yang terlalu kaku atau rigid juga perlu dihindari karena akan menghambat kegiatan ekonomi, terutama arus investasi masuk, yang pada gilirannya akan mengurangi penciptaan kesempatan kerja.

PERMASALAHAN SUBSTANSI DAN PEMBIARAN PELANGGARAN

Pada tahun 2010, atas rekomendasi dari lembaga Tripartit Nasional (perwakilan Kelompok Pengusaha, SP/SB, dan Pemerintah), LIPI diminta melakukan kajian terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Pada tanggal 15 Desember 2011 di depan Sidang Pleno LKS Tripartitnas, LIPI telah memaparkan hasil kajiannya, termasuk penjelasan *standing point* LIPI terhadap berbagai tanggapan selama sosialisasi hasil kajian di Kota Jakarta, Batam, Balikpapan, dan Surabaya. Dalam pemaparannya LIPI

menyatakan bahwa sejak proses penyusunan hingga setelah kelahirannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan terus menimbulkan kontroversi dan diprotes secara bersama oleh kelompok SP/SB dan Pengusaha. Pro dan Kontra terhadap pelaksanaan sistem kerja *outsourcing* tidak terlepas dari kelemahan substansi dan lemahnya pengawasan implementasinya di lapangan.

Hasil Tim Kajian UU Ketenagakerjaan LIPI (2010), pada bagian kesimpulan dinyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengandung paradigma konflik akibat ketidakjelasan beberapa pasal, adanya pasal-pasal yang bermakna ganda (*multitafsir*), ataupun tidak konsisten dengan regulasi lainnya sehingga menjadi sumber perselisihan dalam pelaksanaan hubungan kerja dan industrial. Pada sisi lain, pelaksanaan peran pengawasan dan penindakan hukum oleh pemerintah dan aparat hukum yang berwenang terhadap pelanggaran aturan UU Ketenagakerjaan (*law enforcement*) relatif lemah. Hal itu terbukti dari banyaknya pelanggaran yang terjadi dan penyelesaian perselisihan hukum yang berlarut. Bahkan, banyak pihak berpendapat bahwa maraknya hubungan kerja sistem *outsourcing* sebagai akibat dari pembiaran oleh pemerintah dan penegak hukum terhadap adanya pelanggaran (Tim Kajian UU Ketenagakerjaan LIPI 2010: 113-114).

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, ketentuan tentang syarat-syarat pekerjaan yang dapat di-*outsourcing*-kan telah diatur dalam Pasal 65 Ayat (2). Selanjutnya, ketentuan tentang kegiatan penunjang yang menjadi syarat utama dalam pelaksanaan *outsourcing* diatur pada Pasal 66 ayat (1). Kedua isi pasal tersebut intinya mengatur kegiatan *outsourcing*, yaitu pemborongan pekerjaan atau penyediaan jasa tenaga kerja/buruh hanya bisa dilakukan oleh perusahaan pengguna (*user*) untuk jenis pekerjaan yang sifatnya penunjang (*non-core bussiness*). Selanjutnya, pada bagian penjelasan Pasal 66 Ayat (1) disebutkan bahwa “yang dimaksud dengan kegiatan jasa penunjang atau kegiatan yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi adalah kegiatan yang berhubungan di luar usaha pokok (*core bussiness*) suatu perusahaan”. Selain itu, dalam Surat Keputusan Kepmenakertrans RI Nomor 220/MEN/X/2004, Pasal 6 Ayat (1) butir (d) disebutkan bahwa salah satu ketentuan tentang syarat-syarat pemberian pekerjaan kepada perusahaan lain adalah *tidak menghambat proses produksi secara langsung artinya kegiatan tersebut adalah merupakan kegiatan*

*tambahan yang apabila tidak dilakukan oleh perusahaan pemberi pekerjaan, proses pelaksanaan pekerjaan tetap berjalan sebagaimana biasanya*⁹.

Namun, berdasarkan hasil FGD Tim Kajian UU Ketenagakerjaan LIPI (2010) terungkap bahwa syarat dan penentuan kategori kegiatan pokok dan penunjang oleh perusahaan dalam implementasinya sulit diterapkan secara umum pada setiap perusahaan. Penentuan kegiatan pokok atau pendukung dalam hubungan kerja sistem *outsourcing* sering bermasalah, terutama untuk perusahaan-perusahaan besar lintas sektoral dan perusahaan yang menghasilkan produk beragam dengan model produk yang berkembang cepat. Selain itu, seringkali ketika memproduksi suatu produk, perusahaan juga melakukan prinsip *trial and error* dalam hal diterima tidaknya sebuah produk, misalnya pada pasar produk elektronik seperti telepon seluler yang tingkat perkembangan modelnya relatif cepat. Dalam hal ini alternatif menggunakan kegiatan *outsourcing* dianggap dapat meminimalisasi kerugian oleh perusahaan. Contoh lain ialah perdebatan penentuan pekerjaan inti dan pendukung pada pekerjaan di perkebunan teh. Apakah cakupan proses produksi inti berawal dari saat pucuk daun teh dipetik dan dikirim ke pabrik untuk diolah menjadi barang siap konsumsi atau termasuk proses pembukaan lahan dan pemeliharaan kebun? Maka, tidak mengherankan jika sistem *outsourcing* marak dilakukan pada berbagai jenis kegiatan atau pekerjaan tanpa membedakan kegiatan pokok atau penunjang. Bahkan, pekerja/buruh *outsourcing* sering bekerja pada pada jenis pekerjaan yang sama yang dilakukan oleh pekerja/buruh dengan status lainnya (pekerja organik) pada suatu perusahaan (Tim Kajian UU Ketenagakerjaan LIPI 2010).

Menurut Iftida Yasar (2009), konsep dan pengertian usaha atau kegiatan pokok dan kegiatan penunjang adalah konsep yang fleksibel dan berkembang secara dinamis sesuai dengan kebutuhan pasar. Karena itu, dalam praktiknya tidak mungkin diatur secara ketat dan mengikat semua perusahaan. Sebagai contoh, kegiatan pengangkutan bagi perusahaan garmen atau elektronik bukanlah kegiatan pokok karena tanpa kegiatan pengangkutan tersebut perusahaan tetap dapat berjalan. Dalam hal ini, kegiatan pengangkutan pada contoh kedua jenis perusahaan tersebut dapat dikategorikan sebagai kegiatan penunjang. Ketentuan ini tentunya berbeda jika diterapkan pada perusahaan ekspedisi atau pengiriman barang karena tanpa kegiatan pengangkutan, perusahaan ekspedisi

⁹ Untuk lebih lengkapnya lihat Surat Keputusan Kepmenakertrans Republik Indonesia Nomor 220/MEN/X/2004 tentang Syarat-Syarat Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan Kepada Perusahaan, Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 6 Ayat (1).

tersebut tidak akan berjalan. Contoh lain adalah pekerjaan satuan pengamanan (satpam/*security*) pada suatu perusahaan dikategorikan sebagai kegiatan pokok karena pertimbangan risiko (kerahasiaan) jika di-*outsourcing*-kan kepada perusahaan lain, sedangkan pada perusahaan lain dianggap sebagai kategori kegiatan penunjang sehingga bisa dilimpahkan kepada perusahaan lain.

Perdebatan terkait dengan jenis kegiatan atau pekerjaan yang dapat di-*outsourcing*-kan juga sering timbul akibat adanya perbedaan interpretasi dari penjelasan pada Pasal 66 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa jenis kegiatan tersebut antara lain: *usaha pelayanan kebersihan (cleaning service), usaha penyediaan makanan bagi pekerja/buruh (catering), usaha tenaga pengamanan (security/satuan pengamanan), usaha jasa penunjang di pertambangan dan perminyakan, serta usaha penyediaan angkutan pekerja/buruh*. Dalam hal ini kata “antara lain” sering ditafsirkan berbeda, terutama antara pihak perusahaan pengguna dan serikat pekerja/buruh. Bagi perusahaan pengguna/pemberi pekerjaan, penjelasan tersebut artinya memberikan kesempatan kepada perusahaan untuk melakukan kegiatan *outsourcing* selain yang telah disebutkan karena mengacu kepada kata *antara lain* yang diartikan sebagai pemisalan atau contoh. Penilaian ini juga diperkuat melalui Kepmenakertrans Republik Indonesia Nomor 220/MEN/X/2004 tentang Syarat-Syarat Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan Kepada Perusahaan Lain di mana pada Pasal 6 Ayat (3) disebutkan bahwa “*perusahaan pengguna/pemberi kerja dapat menentukan jenis kegiatan atau pekerjaan yang dimaksud sebagai inti dan penunjang.*” Sementara itu, menurut sebagian serikat pekerja/buruh penjelasan tersebut diartikan sebagai jenis kegiatan atau pekerjaan yang “hanya” diperbolehkan untuk diserahkan kepada perusahaan lain. Artinya, hubungan kerja sistem *outsourcing* hanya dibatasi pada kelima bentuk jenis pekerjaan yang disebutkan pada penjelasan Pasal 66 Ayat (1) tersebut.

Permasalahan selanjutnya terkait dengan aturan dan praktik *outsourcing* adalah implementasi ketentuan tanggung jawab hubungan kerja antara pemberi kerja/pengusaha dengan pekerja/buruh *outsourcing*. Seringkali terjadi perdebatan siapa yang bertanggung jawab terhadap nasib pekerja/buruh *outsourcing* jika terjadi perselisihan hubungan kerja ataupun pemenuhan hak yang melekat pada pekerja/buruh *outsourcing*. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Ketenagakerjaan, pengertian hubungan kerja dijelaskan pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat (12) yaitu “*hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah,*

dan perintah.” Sementara itu, pada Pasal 66 Ayat (2) dan (4) disebutkan bahwa hubungan kerja yang terjadi dari kegiatan *outsourcing* penyediaan jasa pekerja/buruh adalah hubungan kerja antara pekerja/buruh dan perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh, sehingga perlindungan upah dan kesejahteraan, syarat-syarat kerja serta perselisihan yang timbul menjadi tanggung jawab perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh.

Namun, pada tataran implementasi, ketentuan tentang tanggung jawab hubungan kerja tersebut hampir sebagian besar dilanggar oleh perusahaan pengguna (*user*) ataupun penyedia jasa pekerja/buruh. Penentuan upah, jenis pekerjaan, dan perintah pekerjaan pada pekerja/buruh *outsourcing* sering kali dilakukan oleh perusahaan pengguna, sedangkan perusahaan penyedia jasa tenaga kerja biasanya hanya sebagai perantara penempatan. Akibatnya, posisi pekerja/buruh *outsourcing* sering menjadi tidak jelas dan tidak terlindungi karena akan menghadapi kesulitan ketika melakukan tuntutan pertanggungjawaban jika terjadi perselisihan perburuhan. Bahkan, berdasarkan FGD yang dilakukan oleh Tim Kajian UU Ketenagakerjaan LIPI (2010) terungkap bahwa sering terjadi kasus sudah tidak diketahuinya keberadaan perusahaan penyedia jasa tenaga kerja, tetapi pekerja/buruh *outsourcing* tetap bekerja di perusahaan pengguna.

Jika dalam UU Ketenagakerjaan tidak mengatur adanya pengalihan tanggung jawab, sebagaimana disebutkan pada Pasal 66 Ayat (4), maka permasalahan terkait dengan siapa yang harus bertanggung jawab jika terjadi pelanggaran hubungan kerja antara perusahaan dengan pekerja/buruh *outsourcing* bisa dihindari. Adanya aturan pengalihan tanggung jawab tersebut telah memberikan ruang terjadinya pelanggaran aturan UU itu sendiri. Dalam hal ini, UU Ketenagakerjaan telah memberikan kesempatan kepada perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh untuk melakukan pelimpahan hubungan kerja yang seharusnya menjadi tanggung jawab perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh tersebut. Artinya, jika tanggung jawab hubungan kerja dapat dilimpahkan kepada perusahaan pengguna, maka tidak ada lagi fungsi dan tanggung jawab yang diemban oleh perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh *outsourcing* selain hanya sebagai jasa perantara (Tim Kajian UU Ketenagakerjaan LIPI 2010:77).

Permasalahan lain yang juga cukup serius adalah pelanggaran pada pemenuhan hak-hak dan perlindungan bagi pekerja/buruh *outsourcing* yang dalam realitasnya tidak diimbangi dengan tindakan pemberian sanksi tegas sebagai

efek jera. Berdasarkan hasil kajian AKATIGA dan FES (2010), pemenuhan hak pekerja/buruh *outsourcing* secara umum selalu lebih rendah dari pekerja kontrak, apalagi jika dibanding pekerja tetap pada suatu perusahaan. Pekerja/buruh *outsourcing* selalu cenderung mendapatkan upah dan tunjangan lebih rendah dari yang diterima pekerja kontrak dan pekerja tetap pada suatu perusahaan.¹⁰

Dalam FGD antara Pengurus Asosiasi Bisnis Alih Daya Indonesia (ABADI) dan Tim Kajian UU Ketenagakerjaan LIPI (2010), terungkap bahwa pelanggaran pemenuhan hak, terutama upah pekerja/buruh *outsourcing*, pada umumnya sering terjadi pada kegiatan *outsourcing* untuk jenis pekerjaan yang pekerja/buruhnya dikategorikan berketerampilan rendah. Sementara itu, untuk jenis pekerjaan *outsourcing* yang mensyaratkan adanya persyaratan pendidikan tinggi dan keterampilan tertentu (*skilled worker*), pemenuhan hak pekerjajanya cenderung tidak terlalu bermasalah. Alasannya, pekerja *outsourcing* yang berpendidikan dan berketerampilan tinggi, biasanya direkrut melalui tahapan rekrutmen yang lebih selektif oleh perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh *outsourcing*. Bahkan, setelah direkrut, perusahaan penyedia jasa pekerja juga memberikan pelatihan persiapan (*upgrading skill*) untuk memenuhi standar dan kepuasan permintaan perusahaan pengguna. Dalam hal ini perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh *outsourcing* memiliki kepentingan yang harus dipertahankan, yaitu menjaga kelangsungan kerjasama dengan mitra usaha perusahaan pengguna dan menjaga hubungan kerja yang lebih baik terhadap pekerja yang telah direkrut sebagai aset utama perusahaan.

Selain permasalahan rendahnya upah yang diterima sebagian besar pekerja/buruh *outsourcing*, pekerja/buruh *outsourcing* juga sering mendapatkan potongan upah dari perusahaan penyedia jasa tenaga kerja. Pekerja/buruh *outsourcing* pada umumnya juga tidak bisa bergabung dalam serikat pekerja/buruh karena alasan seperti takut dipecat atau dilarang oleh pihak perusahaan sehingga posisi tawar pekerja/buruh *outsourcing* sangat lemah (AKATIGA dan FES 2010). Hal tersebut merupakan pelanggaran Konvensi ILO Nomor 87 dan 98 tentang Kebebasan Berserikat. Di samping itu, karena alasan produktivitas, perekrutan pekerja *outsourcing* sering diutamakan untuk tenaga kerja usia muda (18-24 tahun) dan berstatus lajang sehingga pada kasus ini

¹⁰ Hasil studi AKATIGA dan FES (2010) menunjukkan bahwa pekerja/buruh *outsourcing* menerima rata-rata upah pokok dan rata-rata upah total masing-masing 17,45% dan 26% lebih rendah dari pekerja/buruh tetap.

terjadi diskriminasi hak kesamaan mendapatkan pekerjaan khususnya pada pekerja/buruh yang sudah menikah/berkeluarga. Hal ini berarti telah terjadi pelanggaran Konvensi ILO Nomor 100 dan No.111¹¹.

Implementasi praktik *outsourcing* juga semakin sulit dikontrol karena terjadinya persaingan yang tidak sehat di antara para pemain bisnis *outsourcing*. Menurut Asosiasi Bisnis Alih Daya Indonesia, hampir sekitar 70-80 persen para pemain bisnis *outsourcing* di Indonesia, yang jumlahnya diperkirakan mencapai 12.000 perusahaan, merupakan perusahaan “abal-abal” yang dalam melakukan kegiatan bisnisnya seringkali tidak mematuhi aturan UU dan standar perjanjian kerja sistem *outsourcing* (Tim Kajian UU Ketenagakerjaan LIPI 2010).

OUTSOURCING PASCAKEPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Sejak disahkan pada tahun 2003, terdapat dua kasus *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) terkait aturan *outsourcing* dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. *Pertama*, gugatan hak uji materiil ke MK dari 33 Federasi SP/SB di tingkat nasional terhadap Pasal 66 UU Ketenagakerjaan yang dinyatakan sebagai bentuk pelanggaran atas hak konstitusional pekerja/buruh sebagai warga negara Indonesia atas kepastian kerja yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pada tanggal 28 Oktober 2004, MK melalui keputusannya Nomor 12/PUU-I/2003 menolak gugatan tersebut dan menyatakan bahwa sistem kerja *outsourcing* tidak melanggar hak konstitusi warga negara (Saptorini dan Suryomenggolo 2007: 8-9).

Kasus *judicial review* kedua diajukan oleh Sdr. Didik Supriadi, seorang pekerja *outsourcing* pencatat meteran listrik di Kota Surabaya, yang menggugat aturan Pasal 59 (kerja kontrak) dan Pasal 64, 65, 66 (*outsourcing*) dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Gugatan tersebut kemudian dikabulkan sebagian oleh MK berdasarkan Amar Putusan MK Nomor 27/PUU-IX/2011 tertanggal 17 Januari 2012¹². Inti isi putusan MK

¹¹ Di kawasan Asia Tenggara, Indonesia merupakan satu-satunya negara yang telah meratifikasi delapan Konvensi dasar ILO

¹² Selain putusan MK terhadap sebagian pasal terkait *outsourcing*, hingga saat ini ada 3 (tiga) keputusan lainnya terkait uji materiil UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang dikabulkan oleh MK. Ketiga keputusan tersebut adalah (1) Putusan MK No.012/PUU-I/2003

tersebut menyatakan bahwa sebagian aturan dalam UU Ketenagakerjaan terkait hubungan kerja telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 karena tidak disyaratkan adanya pengalihan perlindungan hak-hak bagi pekerja/buruh jika terjadi pergantian perusahaan yang melaksanakan sebagian pekerjaan borongan dari perusahaan lain atau perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh.

Dalam pertimbangan hukumnya, MK mengajukan dua model untuk melindungi hak-hak pekerja/buruh *outsourcing*. *Pertama*, mensyaratkan agar dalam perjanjian kerja sistem *outsourcing* tidak berbentuk Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT/pekerja kontrak), tetapi berbentuk Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu (PKWTT/pekerja tetap). *Kedua*, untuk melindungi hak-hak pekerja/buruh *outsourcing* yang telah yang dijamin dalam UU Ketenagakerjaan, harus dilakukan *Transfer of Undertaking Protection of Employment* (TUPE) atau prinsip pengalihan tindakan perlindungan bagi pekerja/buruh yang bekerja pada perusahaan yang melaksanakan pekerjaan *outsourcing* dikaitkan dengan pengalaman kerjanya.

Dikabulkannya sebagian gugatan Sdr. Didik Supriadi serta keluarnya pertimbangan hukum MK tersebut tidak terlepas dari adanya dua fakta pelaksanaan *outsourcing* selama ini yang merugikan pihak pekerja/buruh. *Pertama*, tidak adanya aturan yang menjelaskan jaminan hubungan kerja bagi pekerja/buruh sehingga ketika perusahaan pemberi kerja atau *user* tidak lagi memberikan pekerjaan kepada perusahaan *outsourcing* yang lama dan memberikan pekerjaan kepada perusahaan *outsourcing* yang baru, pekerja/buruh otomatis kehilangan pekerjaan. *Kedua*, jika pekerjaan masih ada dan hubungan kerja berlanjut, pekerja/buruh diminta untuk melanjutkan kontrak kerja dengan perusahaan baru, tetapi masa kerja sebelumnya tidak diakui dan begitu pula dengan penerapan upah yang kembali dari besaran terendah (vide 3.18 Putusan MK Nomor 27/PUU-IX).

Selang 3 hari pascakeputusan MK No 27/PUU-IX/2011, pemerintah melalui Kemenakertrans mengeluarkan Surat Edaran Dirjen PHI dan Jamsos Nomor B.31/PHIJSK/I/2012 tentang pelaksanaan putusan MK Nomor 27/PUU-IX/2012. Surat Edaran Dirjen PHI dan Jamsos tersebut pada intinya menjelaskan empat hal. *Pertama*, hubungan kerja PKWT (seperti

tehadap Pasal 158 tentang PHK karena alasan berat; (2) Putusan MK No. 115/PUU-VII/2009 terhadap Pasal 119, 120 dan 121 tentang Perundingan dalam Perjanjian Kerja Bersama (PKB), dan (3) Putusan MK No. 37/PUU-IX/2011 terhadap Pasal 155 Ayat (2) huruf (a) tentang upah proses.

tercantum dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan) tetap berlaku. *Kedua*, bagi perusahaan yang mempraktikkan hubungan kerja sistem *outsourcing*, apabila dalam perjanjian kerja tidak memuat klausul TUPE, maka hubungan kerja harus melalui PKWTT. Kemudian, apabila dalam perjanjian kerja memuat klausul TUPE, maka hubungan kerja dapat didasarkan PKWT. Selanjutnya, perjanjian kerja yang telah berlangsung (diperjanjikan sebelum putusan MK) tetap berlaku sampai berakhirnya perjanjian tersebut. *Ketiga*, pihak yang terlibat dalam pelaksanaan *outsourcing* wajib membuat perjanjian tertulis (*outsourcing agreement*) yang memuat (a) jenis pekerjaan yang dilakukan pekerja/buruh, (b) penegasan hubungan kerja, (c) penegasan perusahaan baru bersedia menerima pekerja/buruh perusahaan sebelumnya dalam hal terjadi pergantian perusahaan pemborongan atau penyedia jasa tenaga kerja. *Keempat*, dengan adanya putusan MK tersebut masa kerja para pekerja/buruh pada objek pekerjaan yang masih ada dan berlanjut harus diakui dan menjadi patokan dalam menentukan upah sesuai dengan kompetensi dan pengalaman masing-masing pekerja/buruh.

Walaupun Amar Putusan MK Nomor 27/PUU-IX/2011 dinilai telah lebih jelas dalam mengatur dan melindungi kepentingan pihak-pihak yang berpolemik terkait pelaksanaan *outsourcing*, tetap saja timbul dua pemahaman yang berbeda terkait keputusan tersebut. Sebagian pihak menyatakan bahwa pascaputusan MK, pelaksanaan *outsourcing* sudah tidak diakui lagi dalam hukum ketenagakerjaan di Indonesia. Sementara itu, pihak lain berpandangan bahwa hubungan kerja sistem *outsourcing* hanya bisa dilaksanakan melalui PKWTT/kerja tetap dan tidak boleh lagi melalui PKWT/kerja kontrak. Akibatnya, polemik *outsourcing* pascakeputusan MK tersebut semakin kompleks.

Pada sisi lain, keluarnya Surat Edaran Dirjen PHI dan Jamsos terkait putusan MK Nomor 27/PUU-IX/2011 ternyata menambah polemik *outsourcing* menjadi semakin meluas, terutama dari kalangan organisasi pengusaha (APINDO) dan SP/SB.¹³ Setidaknya terdapat lima permasalahan. *Pertama*, surat tersebut hanya berbentuk “edaran” sehingga diyakini tidak akan menjadi perhatian serius pihak pelaksana di tingkat Kabupaten/Kota (otonomi

¹³ Pada pertengahan Agustus 2012, beberapa harian surat kabar nasional memberitakan adanya rencana demonstrasi besar-besaran pada September 2012 dari kalangan SP/SB di sebagian kota besar di Indonesia dengan agenda utama mendesak pemerintah menghapus praktik *outsourcing*. KSPI dan KSBI menyatakan sekitar 2 juta anggotanya telah siap dengan rencana tersebut (*The Jakarta Post*, 15 Agustus 2012).

daerah). *Kedua*, penerbitan Surat Edaran Dirjen PHI dan Jamsos Nomor B.31/PHJSK/I/2012 untuk menindaklanjuti Putusan MK Nomor 27/PUU-IX/2011 adalah tidak selaras dan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan¹⁴. *Ketiga*, pada butir ketiga surat edaran tersebut terdapat ketentuan yang bersifat mengatur (*regeling*), padahal surat edaran tidak termasuk bagian dari hierarki perundang-undangan. *Keempat*, mekanisme TUPE yang kemudian menjadi beban tanggung jawab perusahaan berikutnya, diyakini tidak semudah itu dilaksanakan, termasuk perubahan status pekerja/buruh dari PKWT menjadi PKWTT. *Kelima*, mengingat posisi tawar pekerja/buruh yang lemah, mekanisme TUPE dipastikan tidak akan berjalan semestinya.

Akibat derasnya kritik dan meningkatnya polemik praktik *outsourcing* pascakeputusan MK dan keluarnya Surat Edaran Dirjen PHI dan Jamsos, pada 19 November 2012, pemerintah melalui Kemenakertrans mengeluarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja (Permenaker) Nomor 19 tahun 2012 untuk mengatur syarat-syarat penyerahan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lain (*outsourcing*). Aturan tersebut menggantikan Kepmenaker Nomor 220 Tahun 2004 yang dinilai banyak pihak mengandung banyak kelemahan.

Berbeda dengan Kepmenaker Nomor 220 Tahun 2004, substansi aturan yang terkandung dalam Permenaker Nomor 19 Tahun 2012 terlihat semakin jelas membatasi pelaksanaan hubungan kerja sistem *outsourcing*. Artinya, dari sudut pandang kepentingan pekerja/buruh *outsourcing*, kepastian untuk mendapatkan perlindungan dan pemenuhan hak-haknya sebagai pekerja/buruh semakin lebih baik dibanding aturan sebelumnya.

Ada lima aturan dalam Permen Nomor 19 Tahun 2012 yang dinilai membatasi praktik *outsourcing* dan menjamin perlindungan pekerja/buruh *outsourcing*. *Pertama*, pelaksanaan kegiatan *outsourcing* hanya meliputi lima kegiatan usaha, seperti yang tertuang dalam penjelasan Pasal 66 (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan. Dalam hal ini, kata “antara lain” dalam penjelasan Pasal 66 (1) UU Ketenagakerjaan diganti menjadi

¹⁴ Pasal 10 ayat (1) huruf (d) UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengamanatkan bahwa salah satu materi muatan UU adalah tindak lanjut dari Putusan MK. Artinya, implementasi Putusan MK hanya dapat dimuat dalam UU, bukan dalam Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Menteri (Permen) maupun Surat Edaran (SE).

“meliputi” sehingga menutup ruang untuk jenis kegiatan usaha lainnya di luar lima kegiatan usaha yang telah ditetapkan. *Kedua*, perusahaan pemberi pekerjaan (*user*) dilarang menyerahkan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan penyedia tenaga kerja apabila belum memiliki bukti pelaporan kepada instansi yang berwenang di bidang ketenagakerjaan di kabupaten/kota tempat penggunaan tenaga kerja *outsourcing* dilakukan. Jika belum ada bukti pelaporan, tetapi perusahaan pemberi pekerjaan sudah menyerahkan sebagian pekerjaan kepada perusahaan penyedia tenaga kerja, maka hubungan kerja antara pekerja/buruh dan perusahaan penyedia tenaga kerja beralih kepada perusahaan pemberi pekerjaan. Artinya, perizinan untuk melakukan kegiatan penyerahan sebagian pekerjaan kepada perusahaan penyedia tenaga kerja semakin diperketat. *Ketiga*, perusahaan penyedia tenaga kerja harus berbentuk badan hukum Perseroan Terbatas (PT) dan wajib melakukan perpanjangan izin operasional setiap tiga tahun sekali untuk dievaluasi kinerjanya oleh institusi yang berwenang di bidang ketenagakerjaan di kabupaten/kota tempat beroperasinya kantor perusahaan tersebut. Pelaksanaan peraturan ini tentunya akan menghilangkan praktik perusahaan penyediaan jasa tenaga kerja *outsourcing* yang selama ini banyak dilakukan oleh perusahaan pengerah jasa tenaga kerja yang berbentuk CV, yayasan, dan koperasi. *Keempat*, jaminan terpenuhinya hak-hak pekerja/buruh *outsourcing* secara eksplisit telah dinyatakan dalam aturan tersebut dan menjadi kewajiban setiap perusahaan penyedia tenaga kerja untuk mematuhi dan mencantulkannya dalam perjanjian kerja.

Pada kenyataannya, pelaksanaan Permen Nomor 19 Tahun 2012 tersebut, yang akan berlaku secara penuh setelah masa ketentuan peralihan dalam satu tahun, tidak serta merta diterima oleh pihak pengusaha dan perusahaan penyedia jasa tenaga kerja. Alasannya, pembatasan secara ketat pelaksanaan *outsourcing* melalui Permen Nomor 12 Tahun 2011 dinilai merugikan pengusaha karena tanpa memperhatikan dampak yang akan dialami pihak pengusaha jika peraturan tersebut benar-benar diterapkan. Selain itu, aturan dalam Permen Nomor 12 Tahun 2012 dinilai bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi atau melanggar asas hukum, yaitu *lex superiori derogat lex inferiori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

KESIMPULAN

Undang-Undang Ketenagakerjaan mempunyai posisi strategis bagi suatu negara. Sebagai hukum publik, UU Ketenagakerjaan harus dapat mengakomodasi berbagai kepentingan agar tidak selalu dipermasalahkan oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan. Kuatnya pertentangan akibat legalitas praktik *outsourcing* dalam UU Ketenagakerjaan dan aturan turunan lainnya, serta saling ketidakpercayaan di antara pihak yang berkepentingan, yaitu pemerintah, pengusaha dan pekerja/buruh, telah menciptakan ketidakharmonisan dalam peta politik ketenagakerjaan Indonesia. Kondisi tersebut menjadi *vicious circle* yang membuat kompleksnya solusi masalah ketenagakerjaan di Indonesia. Padahal, interaksi ketiga aktor tersebut memiliki peran yang integral layaknya sisi segitiga yang tidak dapat berdiri sendiri.

Dengan mempertimbangkan situasi dan kondisi seperti di atas, pihak eksekutif dan legislatif perlu melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Namun, upaya merevisi UU Ketenagakerjaan dan peraturan turunan lainnya perlu ditempatkan sebagai bagian dari upaya perbaikan pembangunan ketenagakerjaan secara holistik karena pembangunan ketenagakerjaan mempunyai banyak dimensi dan keterkaitan. Dalam hal ini, pemerintah yang memiliki tanggung jawab tersebut harus dapat menjamin adanya perbaikan dalam pembangunan ketenagakerjaan, terutama yang selama ini menjadi sumber masalah, yaitu lemahnya sistem pengawasan dan penindakan hukum (*law enforcement*), lemahnya koordinasi antarinstansi ketenagakerjaan, dan belum terlaksananya Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN).

Dalam konteks kebijakan ketenagakerjaan, praktik hubungan kerja sistem *outsourcing* tetap diperlukan, terutama untuk memenuhi kebutuhan usaha dan tuntutan perkembangan dinamika sosial ekonomi. Namun, pelaksanaannya harus dapat menjamin adanya perlindungan dan pemenuhan hak-hak pekerja/buruh *outsourcing* sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Ada enam hal yang perlu diperhatikan dalam perbaikan aturan terkait praktik *outsourcing*. *Pertama*, sistem hubungan kerja sistem *outsourcing* tidak dapat dilakukan untuk pekerjaan yang sedang dilakukan oleh pekerja tetap/kontrak di perusahaan yang sama. Hal tersebut untuk menghindari adanya diskriminasi pemberian upah kepada pekerja dalam satu pekerjaan dan perusahaan yang sama. *Kedua*, jenis pekerjaan yang dapat di-*outsourcing*-kan sebaiknya dilakukan melalui daftar pekerjaan yang ditetapkan, bukan melalui definisi

terbuka yang selama ini sering menimbulkan perbedaan interpretasi, terutama bagi pihak pengusaha dan serikat pekerja/buruh. *Ketiga* perlindungan dan pemenuhan hak-hak pekerja/buruh *outsourcing* harus menjadi tanggung jawab perusahaan penyedia jasa tenaga kerja sehingga dapat menjamin kepastian tanggung jawab hubungan kerja bagi pekerja/buruh *outsourcing*. *Keempat*, pemerintah perlu meningkatkan pengawasan dan memperketat izin pendirian perusahaan penyedia jasa tenaga kerja *outsourcing*, melalui pemberian lisensi bersertifikat yang pemberiannya diawasi secara berkala dan dievaluasi dalam jangka waktu tertentu. *Kelima*, perusahaan pengguna jasa tenaga kerja *outsourcing* perlu didorong untuk dapat bekerja sama dengan perusahaan penyedia jasa tenaga kerja yang telah berlisensi. *Keenam*, diperlukan peninjauan ulang terhadap pengertian *outsourcing* dalam UU Ketenagakerjaan. Aturan terkait pemborongan pekerjaan sebaiknya dihapus dalam UU Ketenagakerjaan karena sudah diatur dalam UU KUH Perdata Buku III Bab 7A Bagian VI.

Pada sisi lain, upaya untuk melakukan perbaikan terhadap pelaksanaan *outsourcing* dan desakan terhadap pentingnya revisi UU Ketenagakerjaan harus dimulai dari adanya itikad baik (*good will*) dan mengedepankan proses dialog sosial untuk mencapai konsensus semua pihak yang berkepentingan demi kepentingan yang lebih besar (*national interest*). Selain itu, dinamika ekonomi regional yang terus berkembang membutuhkan adaptasi kebijakan yang cepat dan akurat. Dalam hal ini tingkat sensitivitas dan kapabilitas para aktor pengambil keputusan menjadi faktor penting, terutama dalam memahami permasalahan ketenagakerjaan, baik di tingkat global maupun realitas di lapangan (*grass root*).

PUSTAKA ACUAN

Buku/Jurnal

- AKATIGA-FES. 2010. *Praktik Kerja Kontrak dan Outsourcing Buruh di Sektor Industri Metal di Indonesia*. Bandung: AKATIGA.
- Bappenas. 2007. *Kebijakan Pasar Kerja untuk Memperluas Kesempatan Kerja*. Jakarta: Direktorat Tenaga Kerja dan Pengembangan Kesempatan Kerja Bappenas.

- Department of Labor and Employment Republic of the Phillipines. 2002. *Rules Implementing Articles No.106 to 109 of the Labor Code As Amended*, Departmen Order No. 18-02 Series 2002: Manila, The Phillipines.
- Eurociett. 2007. *Overview on National Restrictions Faced by Temporary Work Agencies in the EU Member States*. European Confederation of Private Employment Agencies
- European Labour Court. 2007. *National Reports Outsourcing.* XVth Meeting of European Labour Court Judges 3-4 September 2007 Bundesarbeitsgericht Erfurt, Germany.
- ILO. 2007. *Guide to Private Employment Agencies: Regulation, Monitoring and Enforcement*. Geneva: ILO.
- ILO. 2009. *Private Employment Agencies, Temporary Agency Workers and Their Contribution to the Labour Market*. Geneva: ILO.
- Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. 2004. *Rencana Tenaga Kerja Nasional 2004-2009*. Jakarta: Kemenakertrans RI.
- Official Journal of the European Union. 2008. *Directive 2008/104/EC of the European Parliament and of the Council*. Pp. 9-14.
- PPM Research Manajemen. 2008. *Outsourcing*. Jakarta: Divisi Riset PPM Manajemen.
- Saptorini, Indah dan Jafar Suryomenggolo. 2007. *Kekuatan Sosial Serikat Buruh: Putaran dalam Perjuangan Menolak Outsourcing*. Trade Union Rights Center (TURC): Discussion Paper No.4.
- Squire, Lyn. 1982. *Kebijaksanaan Kesempatan Kerja di Negara-negara Berkembang: Sebuah Survei Masalah-masalah dan Bukti-bukti*. Jakarta: UI Press dan Pustaka Bradjaguna.
- Suryomenggolo, Jafar. 2004. *Dinamika Perumusan UU Ketenagakerjaan dan RUU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial: Apa, Siapa dan Bagaimana*. Trade Union Rights Center (TURC), Jakarta: Discussion Paper No.1: Jakarta.
- Tim Kajian UU Ketenagakerjaan LIPI. 2010. Hasil Kajian LIPI Terhadap Undang-Undang Nomor 13 tentang Ketenagakerjaan. Jakarta: Laporan Penelitian LIPI (tidak diterbitkan).
- Tim Kajian Akademis Independen. 2006. Naskah Akademis Kajian Undang-Undang No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Jakarta: Laporan Penelitian (tidak diterbitkan).
- TURC dan FSP KEP. 2009. *Menjinakkan Sang Kuda Troya: Perjuangan Serikat Buruh Menghadang Sistem Kontrak/Outsourcing*. TURC: Jakarta, Terjemahan dari penulis asli Celia Mather, 2004. Brussel Germany: Contract/Agency Labour: A Threat to Ours Social Standars.
- Yasar, Iftida. 2009. *Merancang Perjanjian Kerja Outsourcing*. Jakarta: PPM Manajemen

Yasar, Iftida. 2012. *Outsourcing Tidak Akan Pernah Bisa Dihapus: Jangan Bicara Outsourcing Sebelum Baca Buku ini*. Jakarta: Pelita Fikir Indonesia.

Yayasan Tenaga Kerja Indonesia. 2011. *Tinjauan Atas Undang-Undang No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dari Sudut Pandang Politik Ketenagakerjaan*. Jakarta: YTKI.

Dokumen Hukum/Peraturan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.

Inpres Nomor 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi Paket ke-4 mengenai Ketenagakerjaan dalam Kebijakan Menciptakan Iklim Hubungan Industrial yang Mendukung Perluasan Lapangan Kerja.

Inpres Nomor 1 Tahun 2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional prioritas ke -7 Program Sinkronisasi Kebijakan Ketenagakerjaan dan Iklim Usaha.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 220/MEN/X/2004 tentang Syarat-Syarat Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan Kepada Perusahaan Lain.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 101/MEN/VI/2004 tentang Tata Cara Perizinan Perusahaan Penyedia Jasa Pekerja/Buruh.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 22/2009 tentang Penyelenggaraan Permagangan di Dalam Negeri.

Keputusan Menteri Perdagangan RI Nomor 264/KP/1989 tentang Pekerjaan Sub-Kontrak Perusahaan Pengolahan di Kawasan Berikat.

Keputusan Menteri Perdagangan RI No.135/KP/VI/1993 tentang Pemasukan dan Pengeluaran Barang ke dan dari Kawasan Berikat.

Peraturan Menteri Tenaga Kerja RI Nomor Per-02/Men/1993 tentang Kesepakatan Kerja Waktu Tertentu.

Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor 19 tahun 2012 tentang Syarat-syarat Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan kepada Perusahaan Lain.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-IX/2011 tentang *Outsourcing*.

Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja Nomor 12/SE/MEN/1990 tentang Tanggung Jawab Perusahaan Pemberi Borongan Pekerjaan terhadap Tanggung Jawab Perusahaan Pemberi Pekerjaan Perusahaan Pembedor.

Surat Edaran Dirjen PHI dan Jamsos Nomor B.31/PHIJSK/I/2012 tentang Pelaksanaan Putusan MK Nomor 27/PUU-IX/2012

PERATURAN PERUNDANGAN DAN IMPLEMENTASI PENDIDIKAN INKLUSIF

Titik Handayani dan Angga Sisca Rahadian

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

ABSTRACT

This article discusses issues related to the regulation and implementation of inclusive education. Inclusive education is an effort to provide access to education for all citizens, including citizens with special needs. It reviews various legal products related to education and other relevant literature. It finds that the content of the provisions of various laws, regulations and ministerial regulations have not fully addressed inclusive education as one of the approaches and principles in education in Indonesia. At the level of implementation, these legal products also contained “discrimination” for students with special needs, which is contrary to the nature and basic principles of inclusive education. Beyond regulations, there are many problems, including the lack of facilities and infrastructure, lack of teachers, rigid curriculum, and low public support for inclusive education. Therefore, in advance Indonesia needs to reform educational policy in order to meet inclusive education goal.

Keywords: *Inclusive Education, Regulatory Problems, Discrimination.*

ABSTRAK

Artikel ini mendiskusikan isu-isu terkait regulasi dan implementasi program pendidikan yang inklusif. Pendidikan yang inklusif merupakan upaya memberikan akses pendidikan bagi setiap warga negara, termasuk yang berkebutuhan khusus. Artikel ini meninjau berbagai produk hukum terkait pendidikan dan literatur yang relevan. Artikel ini menemukan bahwa isi dari berbagai UU, peraturan pemerintah, dan peraturan Menteri belum mengakomodasi konsep pendidikan inklusif sebagai pendekatan pembangunan sektor pendidikan di Indonesia. Pada tingkat implementasi, produk-produk hukum ini berisikan “diskriminasi” terhadap siswa-siswa yang berkebutuhan khusus, yang bertolak belakang dengan prinsip dasar pendidikan yang inklusif. Di luar peraturan-peraturan, banyak permasalahan lainnya, termasuk kurangnya sarana infrastruktur, kurangnya guru, kurikulum yang kaku, dan kurangnya dukungan masyarakat terhadap pendidikan inklusif. Dalam hal ini, ke depan Indonesia perlu mereformasi kebijakan pendidikan agar dapat mencapai tujuan pendidikan inklusif.

Kata Kunci: *Pendidikan Inklusif, Masalah Peraturan, Diskriminasi*

PENDAHULUAN

Pendidikan adalah hak asasi setiap individu, yang telah diakui dalam berbagai konvensi maupun perundangan. Pada tataran internasional, dikenal adanya Konvensi Hak-Hak Ekonomi, Sosial Budaya sebagai sebuah Pakta Internasional tentang “Perlindungan Hak-Hak Warga Negara”. Salah satu pasal dalam konvensi tersebut adalah pengaturan hak-hak warga negara dalam pendidikan yang disahkan pada Tahun 1966. Pasal 13, ayat 1 berisikan kesepakatan setiap negara untuk mengakui hak atas pendidikan. Kesepakatan dan perjanjian tersebut, ditandatangani oleh Negara anggota PBB termasuk Indonesia (Baswir dkk 1999). Demikian pula Konvensi Internasional dalam bidang Pendidikan di Dakar, Senegal Afrika Selatan tahun 2000 telah mengamanatkan semua negara untuk wajib memberikan pendidikan dasar yang bermutu secara gratis kepada semua warga.

Pada tataran global, Indonesia juga terlibat dalam kesepakatan MDGs (*Millenium Development Goals*) atau yang dikenal sebagai Tujuan Pembangunan Milenium. MDGs merupakan upaya untuk memenuhi hak-hak dasar kebutuhan manusia melalui komitmen bersama antara 189 negara anggota PBB pada tahun 2000 untuk melaksanakan delapan tujuan pembangunan. Dari delapan tujuan pembangunan tersebut, terdapat dua tujuan yang berkaitan dengan hak atas pendidikan, yaitu tujuan ke dua dan ke tiga. Tujuan ke dua, adalah ”mencapai pendidikan dasar untuk semua”, dengan target: ”Menjamin pada tahun 2015 semua anak laki-laki maupun perempuan dimanapun mereka berada harus dapat menyelesaikan pendidikan dasar pada tahun 2015. Tujuan ke tiga yaitu ” Mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan”, dengan target ”menghilangkan ketimpangan gender di tingkat pendidikan dasar pada tahun 2005 dan semua jenjang pendidikan pada tahun 2015”.

Upaya Indonesia untuk mencapai target MDGs sebagaimana dikemukakan di atas, diprediksi akan tercapai sesuai target dan batas waktu yang ditetapkan. Pada tahun 2008/09 angka partisipasi murni (APM¹) SD/MI/Paket A sekitar 95,23 persen dan diperkirakan dapat mencapai 100 persen sesuai target pada

¹ Angka Partisipasi Murni (APM) adalah partisipasi sekolah dari penduduk **dengan memperhatikan usia sekolah**. APM dihitung dari jumlah penduduk **usia sekolah** yang mempunyai status sekolah pada jenjang tertentu, dibagi dengan jumlah penduduk usia sekolah pada jenjang tertentu di daerah yang bersangkutan, dikalikan dengan seratus (100) dan dinyatakan dalam persen.

tahun 2015 (Bappenas 2012). Bahkan Indonesia menetapkan pendidikan dasar melebihi target MDGs dengan menambahkan sekolah menengah pertama sebagai pendidikan dasar dalam program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (Wajar Dikdas Sembilan Tahun). Pada jenjang lebih tinggi, Angka Partisipasi Kasar (APK)² jenjang SMP/MTs/Paket B sederajat sebesar 98, 11 persen pada tahun 2009, sedikit melebihi target yang ditetapkan yaitu 98 persen. Akan tetapi pada tingkatan yang lebih rendah yaitu provinsi dan kabupaten, masih terdapat 14 provinsi dari 34 provinsi di Indonesia yang mempunyai capaian APK SMP/MTs/ paket B di bawah APK nasional. Pada tingkat kabupaten/kota, ternyata lebih dari setengah jumlah kabupaten di Indonesia, yaitu 238 dari 386 kabupaten atau 62% yang capaian APK-nya masih di bawah target nasional. Pada tingkat kota masih ada enam kota (6% dari 97 kota) yang capaian APK-nya masih di bawah target nasional tahun 2009. Artinya, masih terdapat kesenjangan antar provinsi maupun kabupaten/kota. Bahkan dapat dikatakan bahwa Wajar Dikdas Sembilan Tahun belum tercapai dan belum tuntas (Handayani 2012). Hal itu juga didukung oleh data BPS pada tahun 2011 yang menunjukkan bahwa APM (Angka Partisipasi Murni) untuk jenjang SD masih sekitar 92 persen, artinya terdapat 8 persen anak usia SD (6-12 tahun) tidak bersekolah. Untuk jenjang SMP/MTs/ Paket B dengan APM sebesar 68,12 persen, berarti terdapat 31,9 persen penduduk usia SMP (13-15 tahun) tidak bersekolah. Demikian pula untuk jumlah anak putus sekolah di tingkat SD-SMA cukup besar, yaitu mencapai 1,08 juta anak, atau naik 30 persen dibanding tahun sebelumnya yang hanya 750.000 siswa. Di samping itu, juga terdapat kelompok lain yang tidak dapat mengenyam pendidikan dasar yaitu anak berkebutuhan khusus (ABK). Pada tahun 2011, jumlah anak berkebutuhan khusus di Indonesia yang tercatat mencapai 1.544.184 anak. Berdasar data Direktorat Pembinaan PK-LK Dikdas tahun 2010 angka partisipasi murni ABK untuk jenjang pendidikan dasar baru mencapai 30 persen. Artinya, masih terdapat 70 persen ABK yang belum mengenyam pendidikan di sekolah, baik sekolah khusus ataupun sekolah inklusif. Kondisi ini menggambarkan seriusnya persoalan pada anak-anak berkebutuhan khusus, sehingga perlu dicarikan solusi bagaimana agar mereka dapat memperoleh hak atas pendidikan yang sesuai.

² Angka Partisipasi Kasar (APK) adalah partisipasi sekolah penduduk **tanpa memperhatikan usia sekolah**. APK dihitung dari jumlah penduduk yang berstatus sekolah pada jenjang tertentu dibagi dengan jumlah penduduk usia sekolah pada jenjang tertentu di daerah yang bersangkutan, dikalikan dengan seratus (100) dan dinyatakan dalam persen.

Selain itu, terdapat pula anak-anak terlantar yang tidak atau belum mendapatkan akses layanan pendidikan, dan jumlah mereka semakin meningkat. Berdasar data dari Kementerian Sosial, pada tahun 2009 terdapat anak terlantar³, anak nakal,⁴ dan anak jalanan⁵ sebanyak 3,42 juta jiwa, dan pada tahun 2010 meningkat menjadi sekitar 4,8 juta pada tahun 2011 (Kemensos 2012). Salah satu solusi yang perlu diperhatikan dalam menyelesaikan permasalahan tersebut yakni dengan mengembangkan pendidikan secara inklusif. Pendidikan inklusif dianggap sebagai solusi yang tepat dalam memenuhi hak setiap anak dalam mendapatkan pendidikan. Pendidikan ini dimaksudkan sebagai sistem layanan pendidikan yang mengikutsertakan anak berkebutuhan khusus. Diharapkan mereka dapat belajar bersama dengan anak sebayanya di sekolah reguler yang terdekat dengan tempat tinggal mereka. Dengan demikian, diharapkan tidak ada lagi perlakuan diskriminatif dalam layanan pendidikan terutama bagi anak-anak penyandang cacat dan atau anak-anak yang berkebutuhan khusus.

Dasar normatif dalam mendukung pelaksanaan pendidikan inklusif sudah terlihat dalam berbagai peraturan perundangan. Akan tetapi, dalam tataran implementasi pendidikan inklusif masih jauh dari apa yang diharapkan dalam tujuan yang tercantum dalam peraturan tersebut. Berdasar latar belakang sebagaimana dikemukakan di atas, tulisan ini bertujuan mengkaji permasalahan serta kesenjangan yang terjadi antara landasan normatif atau yuridis dan implementasi dari pelaksanaan pendidikan inklusif di Indonesia. Berbagai permasalahan dalam penerapan pendidikan inklusif yang tidak sesuai dengan peraturan yang ada, menjadi pembelajaran yang dapat dipetik untuk dapat

³ Anak Telantar adalah anak berusia 5-18 tahun yang karena sebab tertentu, orang tuanya tidak dapat melakukan kewajibannya (karena beberapa kemungkinan seperti miskin atau tidak mampu, salah seorang dari orangtuanya atau kedua-duanya sakit, salah seorang atau kedua-duanya meninggal, keluarga tidak harmonis, tidak ada pengasuh/pengampu) sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan dasarnya dengan wajar baik secara jasmani, rohani dan sosial. (Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), Pusat Data dan Informasi (Pusdatin Kementerian Sosial 2009).

⁴ Anak Nakal adalah anak yang berusia 5-18 tahun yang berperilaku menyimpang dari norma dan kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat, lingkungannya sehingga merugikan dirinya, keluarganya dan orang lain, serta mengganggu ketertiban umum, akan tetapi karena usia belum dapat dituntut secara hukum. (Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), Pusat Data dan Informasi (Pusdatin Kementerian Sosial 2009).

⁵ Anak Jalanan adalah anak yang berusia 5-18 tahun yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah dan berkeliaran di jalanan maupun tempat-tempat umum. (Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), Pusat Data dan Informasi (Pusdatin Kementerian Sosial 2009)

memenuhi hak anak dalam mendapatkan pendidikan yang layak. Sumber data yang digunakan dalam tulisan ini berasal dari data sekunder pada tingkat pusat yang diambil dari Biro Pusat Statistik, Kementerian Pendidikan Nasional, berbagai publikasi yang relevan, serta data hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Kependudukan-LIPI.

PEMAHAMAN PENDIDIKAN INKLUSIF

Pendidikan inklusif memiliki bermacam-macam pemahaman dan interpretasi, serta adanya realitas bahwa selama ini masih terdapat kerancuan pengertian antara pendidikan inklusif dengan pendidikan khusus bagi penyandang cacat atau dikenal dengan sekolah luar biasa (SLB). Dengan kata lain, istilah pendidikan inklusif masih sering diasumsikan hanya berlaku bagi anak penyandang cacat. Pandangan tersebut masih keliru, karena pendidikan inklusif ditujukan bukan hanya untuk penyandang cacat saja melainkan untuk setiap anak yang memiliki kebutuhan berbeda dalam belajar. Jadi dengan adanya pendidikan inklusif setiap anak dapat memperoleh pendidikan tanpa perlu dibeda-bedakan. Melihat hal tersebut, yang perlu dicermati dalam pelaksanaan pendidikan inklusif adalah sistem yang mampu mengakomodasi kebutuhan setiap anak. Untuk mempermudah pemahaman mengenai pendidikan inklusif, dalam bagian ini akan dijabarkan definisi dan penjelasan lainnya terkait dengan pendidikan inklusif.

Menurut Allen dan Cowdery (2000) pendidikan inklusif adalah sistem layanan pendidikan yang mensyaratkan anak berkebutuhan khusus belajar di sekolah-sekolah terdekat, di kelas biasa bersama teman-teman seusianya. Artinya, dalam model inklusi siswa dengan kebutuhan khusus menghabiskan sebagian waktu mereka bersama dengan siswa biasa (normal) untuk mengoptimalkan potensi yang mereka miliki. Hal ini dilandasi oleh suatu kenyataan bahwa di dalam masyarakat terdapat anak normal dan anak tidak normal (berkebutuhan khusus) dan sebagai suatu komunitas sosial tidak dapat dipisahkan. Lebih lanjut dikemukakan bahwa pendidikan inklusif adalah pendidikan yang menyertakan semua anak. Mereka berada dalam suatu iklim kebersamaan dan memperoleh proses pembelajaran dengan layanan pendidikan yang layak dan sesuai dengan kebutuhan individu peserta didik. Layanan pendidikan ini tidak membedakan anak yang berasal dari latar suku, kondisi sosial, kemampuan

ekonomi, politik, keluarga, bahasa, geografis (keterpencilan) tempat tinggal, jenis kelamin, agama, dan perbedaan kondisi fisik atau mental.

Unesco mengembangkan definisi pendidikan inklusif dalam *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*, bahwa: “Inklusi dipandang sebagai suatu proses merespon keragaman kebutuhan semua peserta didik melalui peningkatan partisipasi pembelajaran, budaya, dan masyarakat, serta mengurangi pengecualian dalam dan dari pendidikan. Hal ini melibatkan perubahan dan modifikasi dalam isi, pendekatan, struktur, dan strategi, dengan visi bersama yang mencakup semua anak dari rentang usia yang tepat dan pentingnya tanggung jawab dan pengaturan untuk mendidik semua anak” (UNESCO 2005).

Di Indonesia sendiri, pendidikan inklusif secara resmi didefinisikan sebagai: “sistem layanan pendidikan yang mengikutsertakan anak berkebutuhan khusus, untuk belajar bersama dengan anak sebayanya di sekolah reguler yang terdekat dengan tempat tinggalnya”. Penyelenggaraan pendidikan inklusif menuntut pihak sekolah melakukan penyesuaian baik dari segi kurikulum, sarana dan prasarana pendidikan, maupun sistem pembelajaran yang disesuaikan dengan kebutuhan individu peserta didik (Direktorat PLB 2004). Di samping itu, dalam Pasal 1, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI – No. 70 Tahun 2009 tentang “Pendidikan Inklusif bagi Peserta Didik yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa”, bahwa: “yang dimaksud dengan pendidikan inklusif adalah sistem penyelenggaraan pendidikan yang memberikan kesempatan kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan dan memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk mengikuti pendidikan atau pembelajaran dalam satu lingkungan pendidikan secara bersama-sama dengan peserta didik pada umumnya”.

Sementara itu, pengertian pendidikan khusus dan layanan khusus dijelaskan dalam Pasal 32 UU No.20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional: (i) Pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa. (ii) Pendidikan layanan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik di daerah terpencil atau terbelakang, masyarakat adat yang terpencil, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan tidak mampu dari segi ekonomi. Dengan demikian, baik “pendidikan khusus” maupun “pendidikan layanan khusus” mempunyai peserta didik yang sama yaitu “anak-anak

berkebutuhan khusus (ABK)”. Artinya, “pendidikan inklusif” mempunyai hakikat yang sangat berbeda dengan “pendidikan khusus” dan “pendidikan layanan khusus”, karena kedua penyelenggaraan pendidikan tersebut dilakukan secara terpisah dengan pendidikan reguler bagi anak-anak yang tidak “berkebutuhan khusus”. Sedangkan pendidikan inklusif bagi anak-anak berkebutuhan khusus (yang dilakukan secara terintegrasi bersama-sama dengan anak-anak normal lain pada pendidikan reguler.

Apabila pendidikan inklusif diartikan sebagai pendidikan untuk semua, dan mengikutsertakan semua anak tanpa kecuali, dengan mengikutsertakan anak berkebutuhan khusus di kelas umum dengan anak-anak lainnya, maka anak berkebutuhan khusus harus diartikan secara lebih luas, bukan hanya yang mempunyai hambatan fisik (tuna netra, tuna rungu) dan nonfisik (intelektual), akan tetapi juga anak dengan hambatan belajar karena geografis, faktor sosial ekonomi dan budaya, dan anak yang berisiko putus sekolah karena korban bencana, konflik, maupun anak yang mengalami korban perkosaan dan kehamilan serta anak yang berisiko putus sekolah karena kesehatan tubuh yang rentan/penyakit dan terinfeksi HIV dan AIDS.

Hakikat pendidikan inklusif terdiri dari dua hal yaitu: i) Pendidikan inklusif adalah penggabungan pendidikan reguler dan pendidikan khusus ke dalam satu sistem persekolahan yang dipersatukan untuk mempertemukan perbedaan kebutuhan semua siswa; ii) Pendidikan inklusif bukan sekedar metode atau pendekatan pendidikan, melainkan suatu bentuk implementasi filosofi yang mengakui kebhinekaan antarmanusia yang mengemban misi tunggal untuk membangun kehidupan bersama yang lebih baik. Berkaitan dengan hakikat tersebut, tujuan pendidikan inklusif sebagaimana dikemukakan dalam Permendiknas RI No.70 tahun 2009 adalah: (i) memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, dan hambatan sosial budaya atau memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya; (ii) mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang menghargai keanekaragaman, dan tidak diskriminatif bagi semua peserta. Hal itu sesuai dengan “Pernyataan Salamanca” dan “Kerangka Aksi Pendidikan Kebutuhan Khusus”, dalam pasal 7 bahwa: “prinsip mendasar dari sekolah inklusif adalah, selama memungkinkan, semua anak seyogyanya belajar bersama-sama tanpa memandang kesulitan ataupun perbedaan yang ada pada diri mereka. Akan

tetapi sekolah inklusif harus memandang dan merespon kebutuhan yang berbeda-beda dari siswanya.” Hal ini semakin penting menempatkan siswa sebagai subyek dengan memperhatikan kebutuhan setiap anak yang berbeda (UNESCO 1999).

Mencermati pengertian, tujuan, dan karakteristik siswa berkebutuhan khusus serta hakikat pendidikan inklusif sebagaimana dikemukakan di atas. Anak tidak dilihat sebagai masalah yang perlu dicarikan solusi akan tetapi sistem pendidikan; kurikulum, tenaga pengajar, pembelajaran serta lingkungan belajar yang aktif, perlu diperhatikan dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif. Kurikulum yang sesuai dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif yaitu dapat digunakan oleh setiap anak dengan kebutuhan yang berbeda. Kurikulum tersebut bersifat fleksibel dan dapat diatur dengan kebutuhan yang berbeda dari setiap anak. Sementara itu, dari sisi tenaga pengajar, setiap pengajar di dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif setiap peserta didik dipastikan memahami instruksi yang diberikan. Kemudian, tenaga pengajar harus familiar dengan kurikulum baru yang dapat disesuaikan dengan kebutuhan anak. Oleh karena itu tenaga pengajar perlu menjalani pelatihan (UNESCO 2009). Selain itu, dalam mengajar di kelas, tenaga pengajar juga perlu memiliki kreativitas, sehingga dapat sesuai dengan kebutuhan anak, berikut adalah contoh yang perlu guru lakukan yaitu menyediakan waktu yang fleksibel, sehingga anak bisa belajar subjek tertentu, memperbolehkan anak untuk bekerja secara tim maupun individu, memiliki kebebasan dalam menentukan metode ajar, mengalokasikan waktu tambahan untuk tugas bersama (UNICEF 2011).

Berdasar uraian di atas, penyelenggaraan pendidikan inklusif membutuhkan persiapan yang menyangkut permasalahan yang kompleks, meliputi sumber daya pendanaan, sumber daya manusia yang siap menjalankan tanggung jawab dalam proses penyelenggaraan pendidikan inklusif melalui penyediaan guru-guru yang memahami hakikat pendidikan tersebut. Selain itu, lingkungan fisik dan lingkungan sosial yang menunjang dibutuhkan demi tercapainya kelancaran kegiatan belajar.

PERATURAN TENTANG PENDIDIKAN INKLUSIF DAN PERMASALAHANNYA

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa pendidikan inklusif merupakan salah satu upaya bagi pemerataan kesempatan pendidikan dan meningkatkan partisipasi anak bersekolah. Pentingnya pendidikan inklusif juga dilandasi oleh berbagai konvensi, baik di tingkat internasional maupun nasional. Pada tahun 1948, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah meluncurkan Deklarasi Hak Asasi Manusia yang menjamin hak setiap orang untuk memperoleh pendidikan yang layak sehingga dapat berperan secara penuh di masyarakat. Pada tahun 1989 PBB meluncurkan Konvensi Hak Anak (*The Convention of The Right of Children*), dan Indonesia telah meratifikasi deklarasi dan konvensi ini. Selanjutnya, terdapat konferensi dunia tentang “Pendidikan untuk Semua” (*Education for All*) diselenggarakan di Jomten, Bangkok pada tahun 1989. Konferensi ini merekomendasikan agar semua anak memperoleh pendidikan di sekolah dan layanan pendidikan sesuai kondisi anak. Hal itu melahirkan embrio konsep pendidikan inklusif. Untuk memperkuat konvensi tersebut, pada tahun 1991 PBB mengeluarkan resolusi berupa Standar Kesamaan Kesempatan bagi Penyandang Disabilitas (*Standard Rules on Equalization of Opportunities for People with Disabilities*). Salah satu resolusi adalah mendesak negara-negara agar menjamin pendidikan bagi penyandang disabilitas sebagai bagian integral dari sistem pendidikan umum.

Selanjutnya, pada tahun 1995 UNESCO menyelenggarakan konferensi tentang pendidikan kebutuhan khusus di Salamanca, Spanyol. Konferensi tersebut memperluas program “Pendidikan untuk Semua” (*Education for All*) untuk menggalakkan pendidikan inklusif agar sekolah-sekolah dapat melayani semua anak, terutama yang berkebutuhan pendidikan khusus. Konferensi ini melahirkan Pernyataan Salamanca (*Salamanca Statement*) tentang prinsip, kebijakan, dan praktik-praktik dalam pendidikan kebutuhan khusus, di antaranya menegaskan kembali komitmen terhadap pendidikan untuk anak, remaja, dan orang dewasa berkebutuhan khusus dalam sistem pendidikan reguler yang juga harus mengakomodasi mereka dalam rangka pedagogi yang berpusat pada diri anak yang dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut. Mendorong partisipasi orang tua, masyarakat, dan organisasi penyandang disabilitas dalam perencanaan dan pengambilan keputusan menyangkut masalah program pendidikan kebutuhan khusus (UNESCO 2009).

Untuk Indonesia, pada dasarnya peraturan perundangan yang ada secara umum sudah sejalan dengan semangat yang direkomendasikan pada tingkat internasional, bahkan sejak Undang-Undang Dasar 1945. Peraturan perundangan lain di antaranya UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 4/1997 tentang Penyandang Cacat, UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU No. 23/2002 tentang Perlindungan Anak. Peraturan yang lebih operasional adalah Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI – No.70 Tahun 2009 Tentang “Pendidikan Inklusif bagi Peserta Didik yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa”. Peraturan tersebut semakin menegaskan komitmen pemerintah terhadap pelaksanaan pendidikan inklusif. Sedangkan Peraturan Daerah (Perda) tentang pendidikan inklusif telah ada sebelum Permendiknas, yaitu Peraturan Gubernur Nomor 116 Tahun 2007 di DKI Jakarta. Di tingkat kabupaten, Perda semacam itu, terdapat di Kabupaten Payakumbuh Sumatera Barat dan Kota Depok. Tumbuhnya Perda di tingkat provinsi dan kabupaten, tidak berarti tanpa persoalan. Ada beberapa persoalan berkaitan dengan substansi–isi, seperti adanya segregasi pendidikan khusus dan reguler, adanya bias perkotaan dan ketidaksinkronan peraturan perundangan berkaitan dengan penyediaan guru pembimbing khusus yang akan dibahas lebih rinci berikut ini;

Segregasi Pendidikan Khusus dan Reguler

Hakikat pendidikan inklusif di antaranya adalah penggabungan pendidikan reguler dan pendidikan khusus ke dalam satu sistem sekolah, yang dipersatukan untuk mempertemukan perbedaan kebutuhan semua siswa. Akan tetapi hakikat pendidikan inklusif ini tidak sesuai dengan UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, pasal 5 ayat (2) yang mengemukakan bahwa: “Warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial, berhak memperoleh pendidikan khusus”. Lebih lanjut disebut dalam Pasal 15 bahwa: “Jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus”. Pengertian pendidikan khusus dikemukakan dalam Pasal 32 bahwa: “Pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa”.

Isi dan ketentuan Pasal 5, Pasal 15 dan Pasal 32 UU Sisdiknas tersebut di atas menunjukkan bahwa terdapat kelompok “khusus”, yaitu warga negara yang memiliki kelainan dan kecerdasan luar biasa sehingga memerlukan pendidikan khusus. Hal itu, menunjukkan adanya orientasi pendidikan yang masih cenderung bersifat “segregatif” dan belum berorientasi “inklusif”, karena di dalam UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, belum mengemukakan secara khusus istilah “pendidikan inklusif”. Dengan demikian, jelas bahwa adanya segregasi bertentangan dengan hakikat pendidikan inklusif sebagaimana dikemukakan dalam pernyataan Salamanca dan kerangka pendidikan inklusif dalam Pasal 7 bahwa: ”prinsip mendasar dari sekolah inklusif adalah, bahwa semua anak seyogyanya belajar bersama-sama tanpa memandang kesulitan ataupun perbedaan yang ada pada diri mereka”.

Permasalahan isi – substansi dalam pasal-pasal UU tersebut di atas, membawa implikasi pada pelaksanaan di lapangan. Kajian yang dilakukan tentang Penuntasan Wajib Belajar Sembilan Tahun (Handayani dkk. 2012) ditemukan masih terdapat pandangan masyarakat, bahkan pengelola pendidikan termasuk guru bahwa: “calon siswa yang mempunyai hambatan dan cacat memang lebih tepat bersekolah di Sekolah Luar Biasa/SLB”. Di samping itu, pendidikan reguler juga cenderung menolak siswa penyandang cacat. Tanpa SLB, mereka mungkin tidak memperoleh kesempatan pendidikan atau tidak dapat mengakses kurikulum di sekolah reguler. Hal ini juga berkaitan dengan kurangnya sosialisasi tentang pendidikan inklusif, bahwa sekolah reguler/ umum harus bersedia menerima calon siswa yang mempunyai hambatan fisik dan nonfisik.

Bias Perkotaan

Peraturan yang lebih teknis dan operasional berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan inklusif, diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI – No.70 Tahun 2009 Tentang “Pendidikan Inklusif Bagi Peserta Didik yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa”. Dikemukakan dalam Pasal 4 bahwa: Pemerintah kabupaten/kota menunjuk paling sedikit satu Sekolah Dasar, dan satu Sekolah Menengah Pertama pada setiap kecamatan dan satu satuan pendidikan menengah untuk menyelenggarakan pendidikan inklusif yang wajib menerima peserta didik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1)

Artinya di setiap tingkatan kecamatan, paling sedikit terdapat satu sekolah untuk jenjang tingkat SD, SMP, dan SMA sehingga akses terhadap sekolah inklusif seharusnya tersebar di tingkat kecamatan. Adanya ketentuan ini, tidak mengakomodasi wilayah yang mempunyai ibukota kecamatan berada di lokasi yang jauh, bahkan di luar pulau.

Ketidaksinkronan Peraturan tentang Penyediaan Guru Pembimbing Khusus

Berkaitan dengan tenaga pengajar untuk pendidikan inklusif yaitu adanya Guru Pembimbing Khusus (GPK) sudah diatur dalam dua peraturan yaitu i) Peraturan Pemerintah (PP) No.19 tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan dan ii) Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permen PAN-RB) No. 16 Tahun 2009, tentang “Profesi Guru dan Angka Kreditnya”. Meskipun demikian, isi kedua peraturan tersebut tidak sinkron. Hal itu dapat dicermati dari Pasal 41 (1) PP Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan menyebutkan bahwa: ”Setiap satuan pendidikan yang melaksanakan pendidikan inklusif harus memiliki tenaga kependidikan yang mempunyai kompetensi menyelenggarakan pembelajaran bagi peserta didik dengan kebutuhan khusus”. Dengan adanya ketentuan tersebut maka pemerintah kabupaten/kota “wajib” menyediakan sekurang-kurangnya satu orang Guru Pembimbing Khusus (GPK) untuk setiap sekolah, khususnya sekolah negeri yang ditunjuk sebagai penyelenggara pendidikan inklusif.

Akan tetapi, dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permen PAN-RB) No. 16 Tahun 2009, tentang “Profesi Guru dan Angka Kreditnya”, Pasal 3 menyatakan bahwa Jenis Guru berdasar sifat, tugas, dan kegiatannya meliputi: i) Guru Kelas, ii) Guru Mata Pelajaran, iii) Guru Bimbingan dan Konseling/Konselor. Ketiga jenis Guru ini dapat ditempatkan baik di sekolah umum maupun di Sekolah Luar Biasa (SLB). Sementara dikemukakan dalam Pasal 13 ayat (4) yang mengatur “tugas tambahan” dari ketiga jenis guru tersebut. Huruf “f” dari ayat (4) menyebutkan tentang salah satu tugas tambahan guru, yaitu menjadi pembimbing khusus pada satuan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan inklusif. Artinya, guru pada pendidikan inklusif dapat dilakukan oleh guru yang tidak harus mempunyai kompetensi

menyelenggarakan pembelajaran bagi peserta didik dengan kebutuhan khusus dan sekedar sebagai “tugas tambahan guru”. Hal itu bertentangan dengan isi Pasal 41 ayat (1), PP No.19 Tahun 2005 sebagaimana dikemukakan di atas yang mengharuskan setiap satuan pendidikan untuk menyediakan guru khusus yang mempunyai kompetensi. Kondisi ini menunjukkan ketidaksinkronan peraturan tentang penyediaan guru pembimbing khusus, yang berimplikasi terhadap kualitas layanan pada pendidikan inklusif, serta kurangnya jumlah guru pembimbing khusus yang mempunyai kualifikasi yang berbeda dengan guru untuk siswa biasa. Meskipun terdapat permasalahan dalam peraturan perundangan yang mendukung penyelenggaraan pendidikan inklusif sebagaimana dikemukakan di atas, akan tetapi secara umum pemerintah telah menunjukkan komitmennya terhadap warga negara yang mempunyai kebutuhan khusus. Hal ini dapat dilihat antara lain melalui Undang-Undang No. 4 tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, Undang-Undang No. 39 Tahun 1997 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Kemudian, dengan terbitnya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 70 Tahun 2009 tentang Pendidikan Inklusif semakin menunjukkan komitmen pemerintah terhadap keberadaan pendidikan inklusif.

PENDIDIKAN INKLUSIF DI INDONESIA: IMPLEMENTASI DAN PERMASALAHAN

Keberadaan Permendiknas tentang Pendidikan Inklusif tidak hanya memperkaya wacana baru, tapi sekaligus menjadi petunjuk teknis operasional bagi pengelola sekolah dalam mengimplementasikan pendidikan inklusif. Hal itu menunjukkan adanya peran pemerintah dalam penyelenggaraannya sehingga tanggung jawab tidak semata-mata dibebankan pada sekolah penyelenggara, karena peraturan menteri tersebut mewajibkan pemerintah kabupaten/kota menunjuk minimal satu SD dan SMP di tingkat kecamatan dan satu SMA di tingkat kabupaten/kota. Pemerintah kabupaten/kota juga wajib menjamin terselenggaranya pendidikan inklusif serta tersedia sumber daya pendidikan inklusif pada satuan pendidikan yang ditunjuk, melalui peningkatan kompetensi di bidang pendidikan khusus bagi pendidik dan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan penyelenggara pendidikan inklusif.

Meskipun demikian, secara makro implementasi pendidikan inklusif di Indonesia dapat dikatakan belum optimal. Hal itu berkaitan dengan berbagai permasalahan seperti banyaknya anak berkebutuhan khusus yang belum mendapat hak pendidikan, sumber daya guru dan persoalan kurikulum serta persepsi masyarakat.

Masih Banyak Anak Berkebutuhan Khusus (ABK) yang Belum Memperoleh Hak Pendidikan.

Data Direktorat PSLB, Kemensos tahun 2007 menyebutkan bahwa jumlah ABK yang sudah mengikuti pendidikan formal baru mencapai 24,7 persen atau 78.689 anak dari sekitar 318.600 anak di Indonesia. Hal ini berarti masih terdapat sekitar 65 persen ABK yang masih terabaikan hak pendidikannya (Sunaryo 2009). Pada tahun 2012, data Direktorat Pendidikan Khusus dan Layanan Khusus (DPKLLK) Kemendikbud menyatakan pada tahun 2012, jumlah anak berkebutuhan khusus di Indonesia yang tercatat mencapai 1.544.184 orang. Dari jumlah tersebut, hanya 85.737 anak (25,92 persen) yang mendapat layanan pendidikan formal, baik di sekolah khusus (SLB) ataupun sekolah inklusif. “Artinya, masih ada 245.027 anak berkebutuhan khusus (74,08 persen) yang belum mengenyam pendidikan di sekolah.

Sementara itu, Pusat Data dan Informasi (Pusdatin), Kemensos memaparkan bahwa pada tahun 2011, terdapat sekitar 4,8 juta jiwa anak penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS)⁶ di Indonesia, yang terdiri dari anak terlantar 3.176.462, anak jalanan: 83.776 jiwa dan anak nakal: 1.541.942 jiwa. Anak yang termasuk kategori PMKS, seharusnya menjadi bagian dari “anak berkebutuhan khusus”. Artinya jumlah anak berkebutuhan khusus akan semakin besar. Apabila terdapat koordinasi antara Kementerian Sosial dan Kemendikbud untuk menyatukan sistem pendataan siswa berkebutuhan khusus dan anak PMKS, maka akan didapatkan gambaran yang lebih utuh tentang

⁶ Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah seseorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya sehingga tidak terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar. Hambatan, kesulitan atau gangguan tersebut dapat berupa kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, ketunaan sosial, keterbelakangan, keterasingan, ketertinggalan dan bencana alam maupun bencana sosial. (<http://www.database.depsos.go.id/module.php?name=Pmks2009&opsi=pmks2009-2>)

data di tingkat nasional sehingga akan memudahkan analisis kebutuhan dalam perencanaan pendidikan inklusif.

Permasalahan Sumber Daya Manusia (SDM) Guru.

Sebagaimana dikemukakan dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 70 Tahun 2009 tentang Pendidikan Inklusif yang mewajibkan pemerintah kabupaten/kota menyediakan paling sedikit satu GPK pada satuan pendidikan yang ditunjuk. Selain itu, untuk meningkatkan kompetensi di bidang pendidikan khusus bagi pendidik dan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan serta penyelenggara pendidikan inklusif, dan dalam hal ini pemerintah provinsi wajib membantu tugas-tugas tersebut (Pasal 10).

Dalam implementasinya, masih terdapat kekurangan guru, terutama GPK. Artinya, peraturan sebagaimana dikemukakan di atas tidak dapat dijalankan karena adanya kendala kurangnya sumber daya guru, khususnya GPK, di daerah. Keberadaan mereka masih dirasakan menjadi masalah utama, khususnya bagi sekolah yang lokasinya terlalu jauh dari SLB, karena sering kali GPK merupakan guru SLB yang mendapat tugas khusus. Penugasan khusus guru SLB seringkali masih menjadi masalah karena kebijakan tentang hal ini belum berjalan semestinya. Data sekunder tentang jumlah guru pembimbing khusus, secara nasional tidak tersedia, akan tetapi berdasar data Hellen Keller Foundation – Indonesia, yang telah menyelenggarakan pelatihan pendidikan inklusif di sekolah dan masyarakat melalui program *Opportunities for Vulnerable Children* (OVC) sejak 2007 di empat wilayah, yaitu DKI Jakarta, Nangroe Aceh Darussalam (NAD), Jawa Tengah, serta Sulawesi Selatan, jumlah ABK yang ada di sekolah maupun lembaga pendidikan lainnya mencapai 8.749, sementara jumlah GPK yang pernah dilatih mencapai 281 orang “Idealnya, satu GPK itu untuk satu sekolah dan dengan keahlian untuk semua jenis kecacatan (*Kompas* 30 November 2009).

Dari segi kualitas guru juga berkaitan dengan kekurangan guru khusus sehingga guru reguler terpaksa menangani pendampingan pada siswa ABK. Sebagaimana dikemukakan oleh Sunaryo (2009) bahwa guru pada pendidikan inklusif belum didukung dengan kualitas guru yang memadai dan tidak berlatarbelakang jurusan pendidikan luar biasa (PLB). Di samping itu, juga dikemukakan oleh Kristiyanti (2013) bahwa tidak semua GPK berlatar-

belakang pendidikan luar biasa, pengetahuan dan keterampilan para guru umumnya didapatkan melalui program sosialisasi yang tidak sistematis, karena lebih ditujukan untuk kesamaan persepsi bukan untuk peningkatan kompetensi. Kompetensi GPK yang ada belum terencana pembinaannya oleh Lembaga Pendidik Tenaga Pendidikan (LPTK).

Permasalahan Kurikulum

Kurikulum merupakan salah satu instrumen pokok dalam proses pendidikan. Pendidikan inklusif membutuhkan kurikulum yang fleksibel terhadap kondisi anak berkebutuhan khusus yang mempunyai karakteristik berbeda. Sebagaimana dikemukakan oleh Lismaya (2008), bahwa: “kurikulum pendidikan inklusif adalah kurikulum nasional dan kurikulum lokal, dengan penekanan pada materi esensial dan dikembangkan melalui sistem pembelajaran yang dapat memacu dan mewadahi integritas antara pengembangan spiritual, logika, etika, dan estetika sesuai dengan kadar potensi masing-masing siswa. Dalam hal jumlah jam setiap mata pelajaran untuk semua kelas dan semua sekolah sama, akan tetapi waktu penyelesaiannya berbeda, dapat lebih dipercepat atau diperlambat tergantung kemampuan siswa dalam memahami kompetensi isi kurikulum dan mengefektifkan sistem pembelajaran.

Mencermati penjelasan kurikulum sebagaimana dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa pendidikan inklusif mempunyai kurikulum yang relatif fleksibel. Akan tetapi dalam realitasnya selama ini terdapat kurikulum yang tersusun kaku dan kurang tanggap terhadap kebutuhan anak yang berbeda. Meskipun pendidikan inklusif tidak mensyaratkan kurikulum yang terpisah karena itu justru akan menciptakan segregasi sehingga kurikulum pendidikan inklusif harus masuk dalam kurikulum arus utama dengan sifat yang fleksibel.

Permasalahan lain berkaitan dengan kurikulum adalah proses pembelajaran maupun evaluasi sebagaimana dikemukakan oleh Sunaryo (2009) bahwa: (i) guru cenderung masih mengalami kesulitan dalam merumuskan *flexible curriculum*, dan dalam menentukan tujuan, materi, dan metode pembelajaran, (ii) masih terjadi kesalahan praktik bahwa target kurikulum ABK sama dengan siswa lainnya serta anggapan bahwa siswa cacat tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk menguasai materi belajar, (iii) karena keterbatasan fasilitas sekolah, pelaksanaan pembelajaran belum menggunakan media, *resource*, dan

lingkungan yang beragam sesuai kebutuhan anak; (iv) belum adanya panduan yang jelas tentang sistem penilaian. Sistem penilaian belum menggunakan pendekatan yang fleksibel dan beragam dan (v) masih terdapat persepsi bahwa sistem penilaian hasil belajar ABK sama dengan anak normal lainnya, sehingga berkembang anggapan bahwa mereka tidak menunjukkan kemajuan belajar yang berarti.

Persepsi Masyarakat yang Kurang Mendukung Pendidikan Inklusif.

Persepsi masyarakat dan juga pemangku kepentingan pendidikan termasuk penyelenggara sekolah dan guru terhadap pendidikan inklusif, sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pendidikan inklusif. Sebagaimana dikemukakan dalam laporan situasi pendidikan inklusif di Indonesia dan Malaysia, banyak orang tua enggan mengirim anak berkebutuhan khusus ke sekolah biasa, karena khawatir akan mendapat penolakan atau diskriminasi (*Kompas* 4 Nopember 2009). Hambatan serupa juga ditemukan dari seminar Agra bahwa hambatan sikap jauh lebih besar daripada kesulitan ekonomi. Secara umum, masyarakat dan khususnya orang tua yang memiliki anak berkebutuhan khusus merasa malu, dan segan untuk menyekolahkan anaknya pada sekolah reguler (Stubbs 2002).

Penelitian memperlihatkan bahwa guru mengajarkan apa yang mereka pikirkan. Sikap menolak dari guru dan dukungan yang lemah terhadap kehadiran anak dengan kebutuhan khusus disebabkan oleh minimnya pemahaman dan pengetahuan tentang anak dengan kebutuhan khusus. Latar belakang pendidikan yang tidak memberi bekal kepada guru tentang anak berkebutuhan khusus menyebabkan hampir semua guru reguler di sekolah menghadapi permasalahan dalam menangani mereka. Melalui sikap negatif dari guru terhadap pendidikan inklusif serta anak berkebutuhan khusus akan menghambat proses belajar mengajar (Elliot 2008). Dari kondisi tersebut terlihat bahwa inisiatif para pemangku kepentingan, guru, dan sekolah, serta masyarakat masih parsial terhadap penyelenggaraan pendidikan inklusif.

KESIMPULAN

Pendidikan inklusif merupakan bagian dari kebijakan pendidikan nasional di Indonesia, akan tetapi berbagai perundang-undangan, peraturan pemerintah dan peraturan menteri yang ada belum sepenuhnya mengadopsi pendidikan inklusif sebagai salah satu pendekatan dan prinsip dalam penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Hal itu kemungkinan merupakan sebuah fase peralihan menuju sistem pendidikan inklusif. Dengan demikian, harus ada penyempurnaan kebijakan dengan mengadopsi paradigma pendidikan inklusif yang sesungguhnya.

Di samping itu, adanya kendala minimnya sarana penunjang sistem pendidikan inklusif, serta terbatasnya pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki oleh para guru sekolah inklusi menunjukkan bahwa sistem pendidikan inklusif belum dipersiapkan dengan baik. Apalagi sistem kurikulum pendidikan umum yang ada sekarang memang belum mengakomodasi keberadaan anak-anak yang memiliki perbedaan kemampuan (difabel). Sehingga program pendidikan inklusif cenderung masih bersifat sebagai program eksperimental. Kondisi ini menambah beban para guru yang berhadapan langsung dengan persoalan teknis dalam proses belajar mengajar. Di satu sisi para guru harus berjuang keras memenuhi tuntutan hati nuraninya untuk mencerdaskan seluruh siswanya, sementara di sisi lain para guru tidak memiliki keterampilan yang cukup untuk menyampaikan materi pelajaran kepada siswa yang mempunyai kebutuhan khusus. Situasi dalam proses belajar mengajar tersebut, berpotensi kurang menciptakan sistem belajar yang inklusi, justru menciptakan kondisi eksklusifisme bagi siswa berkebutuhan khusus dalam lingkungan kelas reguler. Hal ini menciptakan dilema tersendiri bagi para guru yang di dalam kelasnya terdapat siswa berkebutuhan khusus.

Dalam melaksanakan program pendidikan inklusif, yang harus dilakukan adalah dengan menjalankan tahapan-tahapan pelaksanaan pendidikan inklusif secara konsisten, mulai dari sosialisasi hingga evaluasi pelaksanaannya. Namun yang lebih penting dan secara langsung dapat dilakukan oleh para guru untuk mewujudkan pendidikan inklusif, adalah dengan menciptakan suasana belajar yang menyenangkan, mengoptimalkan kemampuan siswa dengan memperhatikan kebutuhan peserta didik, serta menciptakan lingkungan dan fasilitas yang aksesibel.

Adanya kekurangan guru, sebaiknya berkoordinasi dengan perguruan tinggi. Di Indonesia ada sekurang-kurangnya enam universitas negeri yang memiliki jurusan "Pendidikan Luar Biasa (PLB)" di antaranya Universitas Pendidikan Indonesia (UPI); Universitas Negeri Yogyakarta (UNY); Universitas Negeri Jakarta (UNJ); Universitas Negeri Padang (UNP); Universitas Negeri Makasar (UNM) dan Universitas Negeri Malang (UNM)⁷. Setiap tahun program studi ini melahirkan ratusan lulusan, sehingga para alumni dapat menempati posisi dan menjalankan tugas sebagai GPK, sebagai tulang punggung pendidikan inklusif.

Adanya perangkat perundang-undangan dan kebijakan pemerintah, telah mendukung ke arah penyelenggaraan pendidikan inklusif, meskipun peraturan perundangan yang ada masih perlu disempurnakan dan yang lebih penting juga disosialisasikan. Akan tetapi, sejauh mana amanat tersebut akan dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota, sekolah reguler, dan pihak-pihak terkait lain termasuk masyarakat. Hal yang lebih penting adalah kesinambungan penyelenggaraan pendidikan inklusif untuk memberikan akses bagi setiap warga negara dengan segala perbedaan. Hal itu akan terwujud jika semua pihak mempunyai persepsi dan pemahaman yang sama terhadap pendidikan inklusif. Tidak ada lagi yang berpendapat bahwa pendidikan hanya akan efektif jika peserta didik homogen, yang unggul bergabung dengan yang unggul, yang berbakat istimewa berkumpul dengan yang berbakat istimewa, yang penyandang disabilitas dengan penyandang disabilitas. Pandangan tersebut akan mengkotak-kotakkan peserta didik serta melahirkan perasaan superioritas dan inferioritas.

Hal lain yang dapat mengancam keberlangsungan pendidikan inklusif adalah sistem penghargaan kepada sekolah. Orientasi dan persepsi bahwa sekolah yang berhasil adalah sekolah yang dapat menghasilkan seluruh atau sebagian besar peserta didik dalam memperoleh nilai tinggi sehingga sekolah-sekolah melakukan sistem penyaringan berdasar kemampuan akademik calon peserta didik. Dengan demikian, Dinas Pendidikan seharusnya mengubah sistem penghargaan. Sekolah yang dinilai unggul adalah yang mampu mengakomodasi kebutuhan khusus setiap peserta didik dan dapat meningkatkan potensi menjadi kompetensi yang dapat digunakan menjalani kehidupan yang lebih bermakna dan berkualitas.

⁷ <http://www.unm.ac.id>; <http://www.upi.edu/profil/fakultas>; <http://www.unp.ac.id>; <http://www.uny.ac.id>; <http://www.unj.ac.id>. Diunduh 20 Desember 2012.

Pendidikan inklusif dapat diwujudkan melalui proses berkelanjutan, dengan tantangan terberat yaitu peningkatan komitmen, kualitas, dan profesionalisme tenaga kependidikan yang mampu menjawab kebutuhan individual peserta didik yang bervariasi. Juga penyediaan aksesibilitas lingkungan serta sarana dan alat bantu pembelajaran. Pemantapan program pendidikan terpadu yang merupakan jembatan menuju pendidikan inklusif dan pendekatan “Rehabilitasi Berbasis Masyarakat” perlu digalakkan dalam upaya pengembangan pendidikan inklusif di Indonesia.

PUSTAKA ACUAN

Buku

- Allen, K. E., Cowdery. 2000. *The Exceptional Child: Inclusion in Early Childhood Education* (4 ed.). USA: Delmar Cengage Learning.
- Baswir, Revrisond dkk. 1999. *Pembangunan Tanpa Perasaan: Evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi Sosial Budaya Orde Baru*. Jakarta: Pustaka Pelajar, IDEA, dan ELSAM.
- Pembinaan SMP Darmaningtyas. 2004. *Pendidikan yang Memiskinkan*. Yogyakarta: Galang Press Puslitjknov.
- Joel, H. Spring. 2008. *The Universal Right to Education: Justification, Definition and Guidance*. New Jersey: Taylor and Francise e-Library.
- Stubbs, Sue. 2002. *Pendidikan Inklusif: Ketika Hanya Ada sedikit Sumber* (terjemahan oleh Septaviana). Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia dan idpnoway.

Jurnal

- Handayani, Titik. 2012. “Menyongsong Kebijakan Pendidikan Menengah Universal: Pembelajaran dari Implementasi Wajar Dikdas 9 Tahun”. Dalam *Jurnal Kependudukan Indonesia*, Vol. 2, Tahun 2012.
- Ishartiwi. 2010. “Implementasi Pendidikan Inklusif Bagi Anak Berkebutuhan Khusus dalam Sistem Persekolahan Nasional”. Dalam *Jurnal Pendidikan Khusus* hal. 1-9. Yogyakarta: FIP Universitas Negeri Yogyakarta.

Laporan dan Pedoman Kerja

- Bappenas. *Tujuan Pencapaian Pembangunan Milenium Indonesia 2012*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Direktorat PLB. 2004. *Pedoman penyelenggaraan Pendidikan Inklusif (Mengetal Pendidikan Terpadu)*. Jakarta: Depdiknas

- Departemen Pendidikan Nasional. 2007. *Wajib Belajar Pendidikan Dasar 1945 – 2007*. Jakarta: Depdiknas.
- Dalam Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2012. *Bahan Paparan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Pendidikan Menengah Universal 12 Tahun*. Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- Kristiyanti, Emilia. 2013, *New Opportunities for Vulnerable Children Program (N-OVC)*, "Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di Enam Provinsi di Indonesia: Sebuah Pembelajaran". Hellen Keller International- Indonesia.

Makalah

- Lismaya, Lilis. 2008. "Pengertian Pendidikan Inklusif". Dalam http://melaticeria.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=21&Itemid=9. Diunduh 03/03/2013
- Pujaningsih. "Redesain Pendidikan Guru untuk Mendukung Pendidikan Inklusif". Dalam <http://staff.uny.ac.id>. Diunduh tanggal 07/12/13
- Sunaryo. 2009. "Manajemen Pendidikan Inklusif Konsep, Kebijakan, dan Implementasinya dalam Perspektif Pendidikan Luar Biasa." Dalam *Makalah Jurusan PLB FIP UPI – Februari 2009 Pendidikan Untuk Semua*.

Undang-Undang dan Peraturan

- <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140224e.pdf>. Diunduh 26/02/2013." "Dalam <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001778/177849e.pdf>. Diunduh 26/02/2013.
- Unicef. 2011. "The Right of Children with Disabilities to Education: A rights-based Approach to Inclusive Education". Dalam http://www.unicef.org/ceecis/IEPositionPaper_ENGLISH.pdf. Diunduh 3/03/2013.
- UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI – No.70 Tahun 2009 Pasal 1 Tentang "Pendidikan Inklusif Bagi Peserta Didik Yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa".
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang "Standar Nasional Pendidikan Pasal 41".
- Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permen PAN) No 16 Tahun 2009, tentang "Profesi Guru dan Angka Kreditnya Pasal 3.

Koran (Cetak dan Online)

Kompas, 4 Nopember 2009, Pendidikan Inklusif Masih Banyak Kendala.

Kompas. 2009. Kualitas Pendidikan Inklusi Masih Jauh dari Harapan. Dalam <http://edukasi.kompas.com/read/2009/11/30/20111088>. (Diunduh tanggal 26 Febuari 2012)

Kompas. 2011. Eksistensi RSBI Digugat ke Mahkamah Konstitusi. Dalam <http://edukasi.kompas.com/read/2011/12/28/14583678>. (Diunduh tanggal 19 Juli 2012)

Website

Elliot, S. 2008. The Effect of Teachers Attitude Toward Inclusion on the Practice and Success Levels of Children with and without Disabilities in Physical Education. *International Jurnal of Special Education*. www.internationaljournalofspecialeducation.com. (Diunduh 20 Desember 2012).

Lismaya, Lilis. 2008. "Pengertian Pendidikan Inklusif". Dalam http://melaticeria.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=21&Itemid=9. (Diunduh 3 Maret 2013)

Pujaningsih. "Redesain Pendidikan Guru untuk Mendukung Pendidikan Inklusif". Dalam <http://staff.uny.ac.id>. (Diunduh tanggal 7 Desember 2012)

Sheldon, Shaeffer. 2000. "The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education". Dalam http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF. (Diunduh 11 Nopember 2012)

UNESCO. 2005. "Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All". Dalam <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140224e.pdf>. (Diunduh 26 Febuari 2012)

UNESCO. 2009. "Policy Guidelines on Inclusion in Education". Dalam <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001778/177849e.pdf>. (Diunduh 26 Febuari 2012)

UNICEF. 2011. "The Right of Children with Disabilities to Education: A rights-based Approach to Inclusive Education". Dalam http://www.unicef.org/ceecis/IEPositionPaper_ENGLISH.pdf. (Diunduh 3 Maret 2012.)

PENGARUH NEGARA DAN ORGANISASI KEAGAMAAN PADA KEBIJAKAN SEKOLAH BERBASIS AGAMA¹

Mohamad Yusuf

Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

Carl Sterkens

Radboud University Nijmegen

ABSTRACT

This paper describes different models of religious education that have been adopted by Islamic, Christian and Hindu schools in Indonesia. We describe the educational goals, teaching methods and curriculum content, as well as the opinions of teachers and headmasters concerning religious education. Moreover, we examine the institutional influence of State and religious communities on religious education in these schools. We selected three areas in which, respectively, Muslims, Christians and Hindus were in the majority. In each area, we selected five secondary schools (*Sekolah Menengah Atas* or SMA): three schools representing the majority group in the concerning area, and two schools belonging to religious minority groups. We interviewed fifteen headmasters and nineteen teachers of religion. We found that most religiously affiliated schools employ a mono-religious model of religious education. Even though some schools introduce teachings about other religions in their curriculum, the perspective is from their own point of view. The Catholic school in West Java (Christian minority) offers an inter-religious model of religious education. Moreover, we discovered that the State and religious communities influence the policies of religious education at school level in different ways. In Islamic schools, all types of institutional power from both the State and religious communities are responded positively. In Christian schools the influence of the State is less strong than in Islamic schools. In Hindu schools the State's regulations are very influential on the policies of religious education.

Keywords: *Religious Education, Institutional Power, Religious Schools, Headmaster, Teacher*

¹ Terjemahan bahasa Inggris dari tulisan ini akan diterbitkan sebagai: Mohamad Yusuf & Carl Sterkens (2014-forthcoming). Dalam: V. Küster, R. Setio (eds.), *Muslim-Christian Relations Observed. Comparative Studies from Indonesia and the Netherlands*. Lit Verlag: Münster.

ABSTRAK

Artikel ini menjelaskan model-model pendidikan agama yang diterapkan oleh sekolah-sekolah Islam, Kristen, dan Hindu di Indonesia. Kami mengupas tentang tujuan pendidikan, metode pengajaran, dan isi dari kurikulum, termasuk pendapat para guru dan kepala sekolah terkait pendidikan agama. Selain itu, kami juga meneliti pengaruh Negara dan komunitas keagamaan pada pendidikan agama di sekolah. Kami memilih tiga wilayah berdasarkan mayoritas yaitu Islam, Kristen, dan Hindu. Dalam setiap wilayah, kami memilih lima Sekolah Menengah Atas: tiga sekolah mewakili kelompok mayoritas dan dua sekolah mewakili kelompok minoritas. Kami mewawancarai 15 kepala sekolah dan 19 guru agama. Kami menemukan bahwa kebanyakan sekolah-sekolah berbasis agama menerapkan model agama tunggal (mono-religious model) untuk pendidikan agama. Sekalipun beberapa sekolah memperkenalkan pengajaran terkait agama lain dalam kurikulum, perspektif yang digunakan diambil dari pandangan mereka sendiri. Sekolah Katolik di Jawa Barat (minoritas Kristen) menawarkan model pendidikan agama antarkeagamaan (inter-religious model). Disamping itu, kami menemukan bahwa Negara dan komunitas keagamaan memengaruhi kebijakan terkait pendidikan agama pada tingkat sekolah dengan cara yang berbeda. Pada sekolah Islam, seluruh otoritas kelembagaan baik dari Negara maupun komunitas keagamaan direspon secara positif. Pada sekolah Kristen, pengaruh Negara tidak sekuat pada sekolah Islam. Pada sekolah Hindu, peraturan Negara sangat berpengaruh terhadap kebijakan pendidikan agama.

Kata kunci: Pendidikan Agama, Otoritas Kelembagaan, Sekolah Berbasis Agama, Kepala Sekolah, Guru.

PENDAHULUAN

Salah satu hasil terpenting dari reformasi 1998, pascamundurnya Presiden Soeharto, adalah terjadinya desentralisasi kekuasaan dalam berbagai bidang. Dalam beberapa hal, desentralisasi berarti memberikan kesempatan lebih luas bagi pemeluk agama dalam mengelola organisasinya secara lebih terbuka berdasarkan agama maupun ideologinya; dan lebih khusus lagi, kelompok-kelompok keagamaan juga lebih memiliki otonomi dalam mengatur pendidikan agamanya (Bjork 2004). Namun demikian, munculnya PP No. 19/2005 tentang Standar Pendidikan Nasional, memaksa semua lembaga pendidikan untuk memenuhi standar nasional dalam hal kurikulum, tenaga pengajar, dan juga adanya transparansi keuangan. Dengan demikian, di satu sisi, sekolah memiliki otonomi untuk mengatur secara mandiri, di sisi lain, sekolah juga masih harus mematuhi standar nasional. Dalam operasionalnya, khususnya pada sekolah-sekolah berbasis agama, terdapat dua aktor yang memengaruhi,

yaitu: negara dan organisasi keagamaan yang mensponsori pendirian sekolah-sekolah tersebut. Kemudian bagaimana kedua aktor tersebut menunjukkan pengaruhnya? Bagaimana respon manajemen sekolah dan guru jika ada perbedaan kepentingan antarnegara dan organisasi keagamaan? Artikel ini akan menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas, berkaitan dengan pendidikan agama di Sekolah Menengah Umum yang berafiliasi dengan organisasi keagamaan di Indonesia.²

Diskursus di atas kami ketengahkan karena pemerintah dan organisasi keagamaan turut memengaruhi kebijakan pendidikan agama, baik pada sektor publik maupun semi publik. Menurut Berns (2003), setelah keluarga dan teman dekat, komunitas keagamaan dan lembaga pendidikan merupakan sarana utama sosialisasi keagamaan. Pendidikan agama pada gilirannya merupakan salah satu faktor terpenting bagi pembentukan identitas keagamaan seseorang (Ziebertz & Riegel 2009; Jackson 2003; Fallona 2000). Oleh karena itu, kebijakan pendidikan agama diyakini akan memengaruhi proses pembentukan identitas keagamaan seseorang.

Melalui artikel ini, kami akan memperkenalkan beberapa model pendidikan agama pada beberapa sekolah Islam, Kristen dan Hindu. Kami akan jelaskan mengenai tujuan pendidikan, metode pengajaran, kurikulum serta opini guru agama dan kepala sekolah terkait pendidikan agama pada masing-masing sekolah. Selanjutnya, kami juga akan menjelaskan pengaruh negara dan organisasi keagamaan terhadap sekolah-sekolah tersebut dalam konteks kekuasaan normatif, koersif dan utilitarian, serta respon sekolah-sekolah tersebut terhadap pengaruh kekuasaan institusional di atas.

TIPE PENDIDIKAN AGAMA

Berdasarkan aspek-aspek kognitif, afektif, dan sikap (*attitude*) dalam pendidikan keagamaan, kami membedakan pendidikan agama ke dalam mono-religius, multi-religius and inter-religius (Sterkens 2001; Hermans 2003).

² Kami membedakan sekolah berbasis agama dengan sekolah agama (seperti pesantren dan seminari) yang secara eksplisit kurikulum sepenuhnya memang mengajarkan agama. Dalam penelitian kami, yang dimaksud sekolah berbasis agama mengacu pada sekolah sekolah swasta di bawah organisasi keagamaan. Sekolah-sekolah tersebut memang tetap menggunakan kurikulum nasional, namun dalam pendidikan agama mereka menekankan ajaran agama dari organisasi keagamaan yang menjadi payungnya.

Model pendidikan mono-religius secara kognitif menitikberatkan pada cara memberikan pengetahuan dan pemahaman atas suatu agama tertentu kepada seseorang. Model ini biasanya hanya terfokus pada satu agama saja, namun demikian tidak berarti model ini mengabaikan pengetahuan tentang agama lain. Agama lain akan didiskusikan dalam perspektif satu orang, yang tujuannya tidak lain untuk menegaskan kebenaran tradisi agamanya sendiri. Model mono-religius juga dikenal sebagai model transmisi, karena tujuan utamanya adalah untuk menyampaikan (mentransmisi) agama kepada siswa. Sedangkan secara afektif, model mono-religius ditujukan untuk meningkatkan minat dan melibatkan siswa pada suatu agama tertentu. Dalam hal sikap (*attitude*), model ini dimaksudkan untuk mendorong keterlibatan siswa dalam aktivitas keagamaan tertentu serta membentuk sikap dan perilaku siswa sesuai dengan norma dan ajaran agama tertentu. Melalui pendidikan agama model mono-religius, siswa diharapkan dapat meningkatkan keimanan dan ketakwaan mereka, serta memiliki rasa persaudaraan di antara sesama komunitas suatu agama. Dasar teologis model ini adalah klaim kebenaran mutlak suatu agama, yang memiliki dua variasi: eksklusifisme dan inklusifisme. Eksklusifisme memandang agama lain secara positif, jika pada agama lain tersebut mempunyai kesamaan dengan agamanya; sebab, bagi mereka, agama yang dianutnya adalah satu-satunya agama yang benar. Sedangkan, inklusifisme memandang agama lain secara positif selama agama-agama lain menunjukkan adanya tanda-tanda wahyu ilahi yang juga bisa mengantarkan kepada keselamatan.

Model pendekatan multi-religius memandang adanya kebutuhan untuk memahami kemajemukan agama dalam pandangan yang positif, yaitu dengan memperkenalkan siswa kepada banyak agama. Model ini menitikberatkan pada pemberian informasi atas keterkaitan agama dengan mata pelajaran lain di sekolah, misalnya pelajaran sejarah, geografi, bahasa dan lain-lain. Model multi-religius ini menekankan verifikasi terhadap tradisi berbagai agama dalam dan keyakinan agama direpresentasikan dengan cara mereka sendiri. Model pendidikan agama seperti ini menyampaikan pandangan berbagai agama yang berbeda secara obyektif dan komparatif, bukan dalam konteks mencari dan menemukan 'kebenaran' ataupun 'keyakinan'. Secara afektif, model multi-religius bertujuan untuk menumbuhkan ketertarikan siswa dalam mempelajari berbagai agama. Dalam hal sikap, model ini berusaha untuk menumbuhkan sikap saling menghormati terhadap pemeluk agama yang

berbeda. Menghormati adalah tujuan utama dari pendidikan multi-religius karena model pendidikan ini bermaksud untuk membantu siswa belajar hidup berdampingan secara harmonis dalam lingkungan agama yang majemuk.

Model pendidikan inter-religius terfokus pada komunikasi antar penganut agama yang berbeda. Model ini berusaha untuk mengungkapkan keunikan setiap tradisi keagamaan, dan pada saat yang sama juga untuk mengevaluasi kemajemukan agama dalam konteks positif. Secara afektif, tujuan model inter-religius adalah membangun komunikasi yang efektif antara suatu tradisi agama dengan tradisi agama lainnya. Komunikasi adalah unsur terpenting dalam model inter-religius. Dalam hal sikap, model ini bertujuan untuk menumbuhkan sikap yang terbuka dalam menerima dan berdialog dengan agama lain. Dalam dialog, setiap peserta didik belajar untuk mengadopsi perspektif tradisi keagamaan masing-masing. Dalam dialog-dialog yang dibangun, siswa mendiskusikan agamanya sendiri dan agama-agama lain melalui berbagai perspektif (Sterkens 2001; Küster 2011). Landasan teologis model ini adalah pluralisme, di mana seseorang diharapkan memiliki komitmen yang kuat terhadap agamanya, namun pada saat yang sama ia juga mengakui adanya pluralitas agama-agama lain. Model ini juga mengajak seseorang untuk berbicara berdasarkan kekayaan pengalaman religius masing-masing pemeluk agama dan kemudian saling menyampaikan nilai dan keyakinan yang mereka temukan dalam tradisi agama masing-masing. Sementara pada saat yang sama, siswa berusaha untuk memahami agama-agama lain melalui berbagai premis yang disertai refleksi kritis (Ziebertz 2007).

PENGARUH KELEMBAGAAN PADA KEBIJAKAN PENDIDIKAN AGAMA

Bagian ini akan membicarakan kebijakan pendidikan agama yang diterapkan di sekolah-sekolah dengan menggunakan analisis komparatif. Etzioni (1961; 1964) memperkenalkan konsep pengendalian (*control*) dan kepatuhan (*compliance*) sebagai elemen utama dalam hubungan antara pemegang kekuasaan dan mereka yang menjadi subordinatnya. Kontrol merupakan suatu proses di mana anggota organisasi disosialisasikan dan diorientasikan pada kekuasaan yang dimiliki oleh pemegang kekuasaan. Jadi, dalam analisis komperatif, yang ditekankan bukan hanya sekedar mengontrol para anggota,

tetapi juga melibatkan proses sosialisasi, orientasi dan penegasan tujuan yang dilakukan secara terus-menerus (Milham and Cherrett 1972). Menurut Etzioni (1961: 4), kepatuhan adalah “[...] pola hubungan di mana seseorang berperilaku sesuai dengan arahan kuasa lain (*another actor's power*) dan merupakan suatu orientasi dari orang yang dikuasai (*subordinated actor*) terhadap suatu kekuasaan”. *Compliance* merupakan bentuk kepatuhan anggota suatu organisasi, dengan berbagai alasannya. *Compliance* adalah fungsi dari dua faktor dalam organisasi, yaitu orientasi anggota terhadap sistem kekuasaan melalui keterlibatan mereka dan kemauan pemegang kekuasaan untuk menerapkan kekuasaannya.

Dalam hal ini, negara dan organisasi keagamaan dipandang sebagai pemegang kekuasaan atas sekolah berbasis agama. Negara, melalui Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas), memiliki kekuasaan untuk mengontrol kebijakan sekolah, termasuk terhadap sekolah-sekolah berbasis agama. PP No. 55/2007, Pasal 7 (2) menyatakan bahwa: “*Setiap sekolah yang pendidikan agamanya tidak sesuai dengan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 (1), Pasal 4 (2-7), dan pasal 5 (1), maka akan dikenakan sanksi administratif mulai dari teguran hingga penutupan, setelah sebelumnya ada pembinaan dari pemerintah, baik pusat maupun daerah*”. Peraturan ini dipertegas oleh Peraturan Menteri Agama 16/2010 pasal 28 (1) yang menyebutkan bahwa: “Sekolah yang gagal untuk mengatur pendidikan agama yang disebutkan dalam pasal 3.1 dan pasal 4 Peraturan Pemerintah No 55/2007 tentang Pengelolaan pendidikan agama akan dikenakan sanksi administrasi seperti (a) peringatan lisan; (b) teguran maksimal tiga kali, atau (c) penutupan sekolah. Demikian halnya dengan organisasi keagamaan yang memiliki kekuasaan, karena pada tataran tertentu, mereka juga mempengaruhi kebijakan pendidikan agama di sekolah-sekolah, misalnya dalam menentukan model pendidikan agama tertentu pada siswa. Institusi sekolah, lebih khusus lagi kebijakan sekolah dalam pendidikan agama, merupakan subordinat yang dipengaruhi oleh kekuasaan eksternal dari negara maupun organisasi keagamaan (Ziebertz dan Kay 2005).

Etzioni (1961; 1964) membedakan tiga tipe kekuasaan yang digunakan pemegang kekuasaan untuk mengontrol subordinatnya: kekuasaan normatif, kekuasaan koersif dan kekuasaan utilitarian. Kekuasaan normatif bertumpu pada alokasi dan manipulasi penghargaan dan penolakan simbolik terhadap harga diri dan prestise, ritual administratif, serta bentuk-bentuk penerimaan,

pengakuan dan respon positif. Menurut Bourdieu (1991: 163), kekuasaan simbolik adalah “[...] kemampuan untuk menyusun kekuatan, yang membuat orang yakin dan percaya, untuk mentransformasikan visi mengenai dunia, dan kemudian menjadikan mereka berbuat sesuatu sesuai dengan visi tersebut. Kekuasaan tersebut layaknya suatu kekuatan magis yang mampu menjadikan seseorang meraih suatu capaian yang biasanya diperoleh melalui pemaksaan, baik melalui kekuatan nilai maupun mobilisasi.”

Kekuasaan koersif tidak selalu berkaitan dengan sanksi negatif, tetapi juga menggunakan sanksi positif. Baldwin (1971) dan Blau (2009: 116) mendefinisikan sanksi sebagai balasan (*reward*) dan hukuman (*penalty*). Menurut Baldwin (1971: 24): “[...] jika seseorang diberi imbalan yang sangat besar atas kepatuhannya dan kemudian ketika ekspektasinya disesuaikan dengan harapan besar ini, maka ia akan mengalami kerugian jika ia tidak bisa mematuhi”. Meskipun definisi ini cukup sederhana, namun demikian Baldwin menunjukkan adanya kesulitan konseptual dan empiris dalam membedakan antara sanksi positif dan sanksi negatif. Etzioni (1961) dan Lehman (1969) melihat kekuasaan koersif sebagai sanksi negatif, misalnya seperti perampasan hak, hukuman fisik, dan ancaman kehilangan nyawa. Ia menegaskan bahwa kekuasaan koersif mungkin hanya efektif ketika organisasi dihadapkan dengan anggotanya yang teralienasi.

Kekuasaan utilitarian didasarkan pada kontrol atas sumber daya material dan penghargaan dalam bentuk finansial seperti gaji atau upah, komisi dan kontribusi, serta tunjangan dan layanan. Dapat diasumsikan bahwa, dibandingkan dengan sekolah-sekolah negeri, kekuasaan utilitarian lebih jarang diterapkan pada sekolah-sekolah swasta, mengingat sumber keuangan sekolah swasta biasanya sangat bergantung pada kontribusi siswa. Hal ini membuat sekolah-sekolah swasta lebih mandiri secara finansial sehingga tidak terpengaruh oleh kekuasaan eksternal. Akan tetapi, dalam konteks Indonesia, pada beberapa sekolah yang berbasis agama, kekuasaan utilitarian oleh lembaga lain jelas terlihat. Sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional, di mana negara bertanggung jawab atas sumber keuangan demi memastikan standar pendidikan nasional, sejumlah sekolah berbasis agama menerima bantuan keuangan dari negara. Pada saat yang sama, sekolah-sekolah tersebut juga bergantung pada bantuan keuangan dari lembaga keagamaan tertentu.

Untuk melihat penerapan pendidikan agama serta pengaruh negara dan organisasi agama, kami memilih tiga wilayah penelitian di mana Islam,

Kristen, dan Hindu sebagai mayoritas pada masing-masing wilayah tersebut. Selanjutnya, pada masing-masing wilayah tersebut, kami memilih lima Sekolah Menengah Umum, dimana tiga sekolah mewakili kelompok mayoritas dan dua sekolah mewakili kelompok minoritas. Di Jawa Barat, daerah dengan mayoritas Muslim, kami memilih sekolah-sekolah dengan basis dua organisasi Islam terbesar di Indonesia (Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama), serta satu sekolah modern milik organisasi Islam lain, yaitu Al-Azhar. Kemudian kami memilih satu sekolah Kristen Protestan dan satu sekolah Katolik sebagai representasi dari kelompok minoritasnya.

Di Sulawesi Utara, daerah mayoritas Kristen, kami memilih tiga sekolah Kristen: sekolah Protestan, sekolah Katolik dan sekolah Advent. Sekolah-sekolah milik kelompok minoritas diwakili oleh dua sekolah Islam, yang karakter ideologisnya mirip dengan sekolah “Al-Azhar” di Jawa Barat. Namun, agak berbeda dari sekolah “Al-Azhar” yang fasilitasnya serba lengkap, kedua sekolah Islam tersebut justru memiliki kesulitan dalam pendanaan.

Di Bali, daerah dengan mayoritas Hindu, kami memilih tiga sekolah yang diteliti: sekolah “Dwijendra”, sekolah “Saraswati” dan sekolah “Gandhi”. “Dwijendra” merupakan sebuah organisasi keagamaan Hindu konservatif yang sangat berpengaruh di Bali, sementara “Saraswati” memberikan perhatian yang besar pada isu pendidikan dan kehidupan keagamaan. Sedangkan sekolah “Gandhi” banyak terinspirasi oleh ajaran Mahatma Gandhi tentang anti kekerasan, dan diminati oleh siswa berlatar belakang sosial ekonomi tinggi. Untuk sekolah-sekolah non-Hindu diwakili oleh satu sekolah Katolik dan satu sekolah Islam milik Muhammadiyah.

PREFERENSI MODEL PENDIDIKAN AGAMA

Sekolah-sekolah berbasis agama yang kami temui, didominasi oleh model pendidikan mono-religius, di mana pendidikan agama hanya terfokus pada satu agama saja. Tujuan pendidikan agama adalah untuk memberi siswa pengetahuan mengenai agamanya dan dalam menjalankan ritual keagamaan. Melalui pendidikan agama, siswa juga diharapkan berperilaku sesuai dengan norma dan ajaran agamanya. Meskipun terdapat beberapa sekolah yang memperkenalkan ajaran agama lain dalam pendidikan agama, seperti sekolah Protestan di Jawa Barat dan sekolah Katolik di Bali, di mana pendidikan agama

Kristen dalam sekolah-sekolah tersebut juga mendiskusikan ajaran Islam dan Hindu, akan tetapi pendekatannya bukan dari perspektif pemeluk agama lain tersebut. Model pengajaran seperti ini tentunya tidak memberikan kesempatan kepada siswa untuk belajar dari tradisi dan nilai ajaran agama lain, karena pengetahuan tentang ajaran dan tradisi agama lain ditujukan untuk menegaskan kebenaran ajaran Kristen. Hanya satu sekolah, yaitu sekolah Katolik di Jawa Barat yang menerapkan model inter-religius, di mana siswa diperkenalkan pada berbagai agama dan belajar mendialogkan tradisi berbagai agama, misalnya dengan saling mempelajari perspektif agama-agama lain di luar agamanya.

Meskipun sebagian besar sekolah menerapkan model pendidikan mono-religius, masih terdapat perbedaan di antara sekolah-sekolah itu dalam hal material dan penekanan interpretasi agama berdasarkan organisasi keagamaan mereka masing-masing. Berbeda dengan sekolah-sekolah Kristen dan Hindu yang rata-rata memberikan pendidikan agama selama dua jam mata pelajaran (80 menit per minggu), sekolah-sekolah Islam menyediakan enam sampai delapan jam mata pelajaran untuk pendidikan agama Islam yaitu 240-320 menit per minggu. Terdapat satu hingga dua jam kredit mata pelajaran tambahan yang lain yang digunakan untuk memperkenalkan ajaran agama berdasarkan paham organisasi keagamaan tersebut, seperti Kemuhammadiyah untuk sekolah Muhammadiyah dan Ke-NU-an di Sekolah Wahid Hasyim, sebuah sekolah Islam yang berafiliasi pada Nahdlatul Ulama. Kesempatan bagi sekolah untuk menambahkan muatan materi serta jam pelajaran pendidikan agama, diatur dalam Peraturan Menteri Agama No 1/2010 pasal 7 (3) yang menyatakan bahwa: *“Sekolah dapat menambah muatan kurikulum Pendidikan Agama berupa penambahan sampai/atau pendalaman materi, serta penambahan jam pelajaran sesuai kebutuhan.”*

Di antara sekolah Islam, Kristen dan Hindu, terdapat perbedaan yang cukup signifikan. Pendidikan agama di sekolah-sekolah Islam, terlepas apakah mereka mayoritas atau minoritas, secara khusus hanya mengajarkan Islam dan tidak mengajarkan agama lain. Hal ini berkaitan dengan kepentingan untuk menegaskan identitas keagamaannya. Kepala sekolah “Al-Azhar”, misalnya, mengatakan: *“Sekolah kami ini milik lembaga Islam, yang tujuan utamanya untuk syiar Islam. Ajaran Islam itu sangat luas dan sudah mencakup segala hal, sehingga tidak perlu untuk mengajarkan siswa tentang agama lain.”* Lima sekolah Kristen yang menerapkan model mono-religius: tiga sekolah di daerah mayoritas Kristen di Sulawesi Utara, tidak mengajarkan agama selain Kristen.

Satu sekolah di Jawa Barat mengajarkan tradisi agama lain, tetapi dalam perspektif Kristiani, dan satu sekolah Katolik di Bali memperkenalkan tradisi ajaran agama lain dalam perspektif Kristiani, dan pada saat yang bersamaan memberikan pendidikan agama Islam bagi siswa Muslim dan pendidikan agama Hindu bagi siswa yang beragama Hindu. Kepala sekolah Katolik di Bali menyatakan bahwa *“Kita harus toleran terhadap siswa yang beragama lain, caranya, yaitu dengan memberikan kesempatan kepada mereka untuk memperoleh pendidikan agama yang sesuai dengan agamanya.”* Adapun, semua sekolah Hindu menerapkan model mono-religius, di mana pendidikan agama Hindu hanya mengajarkan tentang ajaran Hindu, dan menuntun siswa untuk taat menjalankan ritual keagamaan. Namun demikian semua sekolah Hindu yang kami temui memberikan pendidikan agama Islam bagi siswa Muslim dan pendidikan agama Kristen bagi siswa yang beragama Kristen. Kepala sekolah dari sekolah “Dwijendra”, misalnya, mengatakan: *“Ini adalah hal yang paling mendasar bagi siswa bahwa mereka berhak untuk memperoleh pendidikan agama sesuai dengan agamanya. Siswa harus paham ajaran agamanya dan melaksanakan yang diperintahkan agamanya.”*

PENGARUH ORGANISASI KEAGAMAAN TERHADAP KEBIJAKAN PENDIDIKAN AGAMA

Sub bagian ini terbagi dalam dua bagian, yaitu: pengaruh negara dan pengaruh organisasi keagamaan terhadap kebijakan pendidikan agama. Kami akan membahas potensi pengaruh masing-masing kekuasaan dan juga membahas bagaimana respon sekolah terhadap pengaruh kedua kekuasaan tersebut.

Negara

Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional tahun 2003 (UU No 20/2003) mengharuskan siswa menerima pendidikan agama sesuai dengan agama masing-masing dan diajarkan oleh seorang guru yang beragama sama. Pasal 12 (1.a) UU No 20/2003 mengamanatkan bahwa *“Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama.”* Selain itu, UU No 20/2003 Pasal 30 (2) menggarisbawahi bahwa pendidikan agama

“[...] berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama.” Merujuk pada Pasal 12 (1.a) dan Pasal 30 (2) UU No. 20/2003 tersebut di atas, dapat dipahami bahwa negara secara tegas memberikan mandat untuk menerapkan model mono-religius dalam pendidikan agama. Sebelum kita membahas pengaruh negara pada kebijakan untuk pendidikan agama di sekolah, kami perkenalkan terlebih dahulu tentang potensi kekuasaan negara dalam mempengaruhi kebijakan pendidikan agama di sekolah-sekolah.

a. Potensi Intervensi Negara dalam Mempengaruhi Kebijakan Sekolah

Kekuasaan normatif negara diimplementasikan terutama melalui program akreditasi nasional yang diselenggarakan oleh Badan Akreditasi Nasional (BAN). BAN berada di bawah naungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud), dan setiap empat tahun sekali melakukan evaluasi dan penilaian kualitas berdasarkan standar nasional sesuai dengan UU No. 20/2003. Sekolah-sekolah yang mendapatkan akreditasi nasional menunjukkan bahwa sekolah tersebut terjamin kredibilitas dan prestisenya. Dalam akreditasi ini, paling tidak, negara menggunakan kekuasaan normatifnya melalui dua cara, yaitu penentuan kualifikasi guru dan penentuan kurikulum serta buku ajar pendidikan agama. Pemerintah mewajibkan semua guru, termasuk guru pendidikan agama, lulus universitas yang terakreditasi. Peraturan Menteri Agama No. 16/2010 tentang Pengelolaan Pendidikan Agama, menetapkan pasal 13 yaitu: “Guru Pendidikan Agama minimal memiliki kualifikasi akademik Strata 1/Diploma IV, dari program studi pendidikan agama dan/atau program studi agama dari perguruan tinggi yang terakreditasi dan memiliki sertifikat profesi guru pendidikan agama.” Di samping itu, untuk pelajaran pendidikan agama, sekolah harus menggunakan kurikulum nasional yang diatur melalui Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) dan buku ajar yang disahkan oleh Pusat Kurikulum Kemendikbud.³

³ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan telah membentuk Pusat Kurikulum yang bertanggung jawab atas perumusan standar kurikulum nasional untuk setiap mata pelajaran yang diajarkan di sekolah-sekolah, termasuk pendidikan agama. Kementerian Agama menunjuk perwakilan dari organisasi keagamaan di tingkat nasional untuk mengembangkan buku pelajaran untuk pendidikan agama. Buku teks pendidikan agama Islam diterbitkan Departemen Agama oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Islam; buku teks pendidikan agama yang digunakan di sekolah-sekolah Protestan dibuat oleh Persekutuan Gereja-gereja di

Negara menerapkan kekuasaan koersifnya melalui dua cara yaitu: kontrol administratif dan sistem ujian yang dibuat oleh pusat. Kementerian Agama (Kemenag) melalui kantor-kantor perwakilannya secara rutin melakukan inspeksi terhadap pendidikan agama di kelas. Selain itu, Kementerian Agama juga mengelola ujian negara secara terpusat.⁴ Dalam Pedoman Pelaksanaan Ujian Keagamaan disebutkan bahwa Kementerian Agama menyusun 25 persen soal-soal ujian, dan 75 persen lainnya disusun oleh kantor-kantor perwakilan Kementerian Agama di tingkat kabupaten, yang bekerja sama dengan guru di sekolah-sekolah.⁵ Prosedur ini memungkinkan adanya kontribusi lokal dalam pelaksanaan ujian nasional. Nilai-nilai yang diperoleh dari ujian nasional tidak hanya menentukan lulusnya seorang ke jenjang yang lebih tinggi, namun juga mempengaruhi ‘kredit’ sekolah bersangkutan untuk mendapatkan akreditasi dari negara. Semakin baik nilai siswa pada saat ujian nasional, semakin tinggi ‘kredit’ yang didapatkan sekolah.

Kekuasaan utilitarian negara sangat jelas terlihat dalam bentuk dukungan finansial kepada guru yang tersertifikasi dan beasiswa bagi siswa tidak mampu. Untuk mendapatkan bantuan keuangan, para guru harus menyelesaikan program sertifikasi nasional dari Kemendikbud. Berdasarkan pasal 16, UU No 14/2005, yang mengatur guru dan dosen, “(1) Pemerintah memberikan tunjangan profesi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) kepada guru yang telah memiliki sertifikat pendidik yang diangkat oleh penyelenggara

Indonesia (PGI), buku teks pendidikan agama Katolik yang dibuat oleh Konferensi Wali Gereja Indonesia (KWI), buku teks pendidikan agama Hindu diterbitkan oleh Hindu Dharma Indonesia (Parisada Hindu Dharma Indonesia). Semua organisasi ini tidak berada di bawah lembaga pemerintah, kecuali untuk Direktorat Jenderal Pendidikan Islam di Kementerian Agama. Namun demikian, mereka diharapkan menyesuaikan isi buku pada kurikulum nasional untuk pendidikan agama yang dikembangkan oleh Pusat Kurikulum pemerintah.

⁴ Terdapat perdebatan mengenai apakah mata pelajaran pendidikan agama harus diuji pada tingkat nasional seperti pada tiga mata pelajaran lainnya, yaitu matematika, bahasa Indonesia dan bahasa Inggris. Gagasan ini didukung oleh Menteri Agama, Suryadharma Ali, namun ditolak oleh Menteri Pendidikan Nasional, Muhammad Nuh. Saat ini, ujian untuk pendidikan agama merupakan kombinasi dari pertanyaan yang dibuat di tingkat nasional dan tingkat kabupaten. Untuk perdebatan ini dapat diakses pada: <http://www.republika.co.id/berita/pendidikan/berita/10/12/21/153414-kemdiknas-pelajaran-agama-tidak-akan-masuk-un-tahun-depan> (diunduh 15 Februari 2013).

⁵ Pedoman Pelaksanaan Ujian Keagamaan menyebutkan bahwa: “*Penyelenggara USBN-PAI Tingkat Pusat bertanggung jawab untuk ... menyusun dan menetapkan 25% butir soal USBN-PAI*” (Point III.1). dan selanjutnya: “*Penyelenggara USBN-PAI Tingkat Pusat bertanggung jawab untuk ... menyusun dan menetapkan 75% butir soal USBN-PAI*” (Point III.3).

pendidikan dan/atau satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat. (2) Tunjangan profesi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan setara dengan 1 (satu) kali gaji.” Selain itu, siswa dari latar belakang ekonomi rendah, berhak menerima bantuan finansial dari Kemendikbud melalui program khusus yang disebut *Bantuan Operasional Sekolah (BOS) SMA*. Di samping menerima uang SPP tiap bulannya, para siswa ini juga memperoleh bantuan sebesar Rp. 10.000,- per bulan untuk biaya hidup.⁶ Sekolah harus melaporkan kondisi keuangan siswa mereka kepada negara dan mengajukan permohonan bantuan finansial jika mereka memiliki sumber daya keuangan yang terbatas.

b. Respon Sekolah terhadap Intervensi Kekuasaan Negara

Respon dari sekolah terhadap intervensi negara bervariasi. Kebijakan pendidikan agama di sekolah-sekolah Islam harus sesuai dengan peraturan normatif negara. Guru-guru sekolah Islam diharuskan lulusan universitas yang terakreditasi serta harus menggunakan kurikulum KTSP dan buku pelajaran yang distandarisasi secara nasional.⁷ Semua sekolah Islam yang kami temui, mendapat inspeksi rutin dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan serta Departemen Agama tingkat Kabupaten/Kota, dan siswa diwajibkan untuk mengikuti Ujian Akhir Nasional⁸. Sekolah-sekolah Islam di bawah ormas Islam besar dan terletak di daerah urban seperti di Jawa Barat dan Bali, lebih sedikit menerima bantuan pemerintah dibandingkan dengan sekolah-sekolah milik organisasi keagamaan kecil di daerah rural, contohnya seperti sekolah-sekolah Islam di Sulawesi Utara. Di sekolah Islam, guru-guru yang bersertifikat menerima gaji tambahan (sebagaimana disebutkan dalam pasal 16 UU No 14/2005), juga terdapat beasiswa program BOS-SMA untuk

⁶ Jumlah biaya sekolah bervariasi tergantung kebijakan dari sekolah masing-masing. Untuk informasi lebih lanjut berkaitan dengan Dukungan Operasional Sekolah untuk Sekolah Menengah Atas (SMA), dapat dilihat di website Direktorat Jenderal Pendidikan Menengah <http://dikmen.kemdiknas.go.id/html/index.php?id=berita&kode=64> (diunduh 15 Februari 2013).

⁷ Kepala Sekolah Muhammadiyah mengatakan, “*Tentu saja kami hanya menerima guru yang berijazah S1. Karena ketika ia belajar di universitas, ia akan dibekali dengan kemampuan mengajar yang baik dan cara mengembangkan silabus yang tepat.*”

⁸ Guru Sekolah Wahid Hasyim mengatakan, “*Seluruh siswa diwajibkan untuk mengikuti ujian pendidikan agama. Nilai dari hasil ujian tersebut nantinya akan menentukan apakah siswa tersebut berhak lulus atau tidak.*”

siswa kurang mampu. Selain itu, sekolah milik organisasi keagamaan kecil, seperti di Sulawesi Utara, juga mendapat bantuan dari program khusus untuk sekolah-sekolah di daerah pedesaan dan daerah-daerah terpencil, yaitu Subsidi Pengembangan Infrastruktur Pendidikan untuk Wilayah Perbatasan, Daerah Tertinggal dan Pulau-Pulau Terluar.⁹

Adapun respon sekolah Kristen terhadap kekuasaan normatif negara sedikit berbeda dengan respon sekolah Islam. Para guru sekolah Kristen juga diwajibkan memiliki gelar sarjana dari universitas yang terakreditasi, kecuali guru agama di sekolah Katolik di Jawa Barat. Sebagian besar sekolah Kristen mengikuti kurikulum KTSP dan menggunakan buku ajar yang diterbitkan oleh penerbit yang diakui pemerintah, kecuali pada sekolah Advent yang menggunakan kurikulum dan buku ajar yang dikeluarkan oleh organisasi keagamaan setempat. Sekolah Kristen di Sulawesi Utara (di mana masyarakatnya mayoritas Kristiani) - kecuali sekolah Advent- secara rutin mendapat kunjungan inspeksi dari aparat pemerintah, sehingga pendidikan agamanya sesuai dengan aturan dari pemerintah.¹⁰ Kecuali sekolah Advent, sekolah-sekolah Kristen juga menerapkan ujian akhir nasional. Tampaknya, sebagian besar sekolah Kristen tidak menerima bantuan secara signifikan dari pemerintah. Hanya sekolah Protestan di Sulawesi Utara yang mendapatkan bantuan yang cukup signifikan berupa pengembangan perpustakaan.¹¹ Para guru yang bersertifikat di sekolah-sekolah Kristen menerima bantuan finansial dari pemerintah, namun siswanya tidak menerima beasiswa dari pemerintah. Siswa dengan kemampuan finansial terbatas menerima subsidi silang dari

⁹ Untuk informasi lebih lanjut terkait bantuan ini dapat dilihat di *website* Pendidikan Tinggi, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI: <http://www.dikti.go.id/files/atur/rbi/PenyaluranHibah.pdf> (diunduh tanggal 15 Februari 2013). Kepala sekolah Islam Assalam di Sulawesi Utara mengatakan: “*Alhamdulillah kami menerima bantuan dari pemerintah. Seperti dua bulan yang lalu, kami mendapatkan bantuan untuk membangun laboratorium baru, dan sekarang sedang dalam pembangunan.*”

¹⁰ Kepala sekolah Advent mengatakan: “*Dahulu ketika kami menerima inspeksi dari Departemen Agama, kami telah jelaskan ke mereka mengenai cara kami dalam menyelenggarakan pendidikan agama, dan nampaknya mereka tidak memperlakukan itu, dan sampai sekarang kami tidak pernah lagi menerima inspeksi.*”

¹¹ Kepala sekolah Protestan di Sulawesi Utara menjelaskan bahwa usulannya kepada Kementerian Pendidikan di Jakarta untuk membangun sebuah perpustakaan baru telah disampaikan beberapa bulan yang lalu. Kementerian pendidikan tidak hanya akan membangun perpustakaan tetapi juga bantuan buku dan peralatan terkait lainnya, seperti furnitur, dll.

siswa yang berasal dari keluarga strata ekonomi lebih tinggi. Oleh karena itu, biaya SPP bulanan tergantung pada tingkat pendapatan orang tua siswa.¹²

Sekolah Hindu juga menerima kekuasaan normatif pemerintah, yang mewajibkan tenaga pengajarnya lulusan universitas yang terakreditasi. Sekolah-sekolah tersebut juga menerapkan kurikulum KTSP dan buku ajar yang dikeluarkan oleh penerbit yang diakui pemerintah. Sekolah Hindu memandang adanya inspeksi pemerintah sebagai sarana untuk meningkatkan kualitas belajar-mengajar. Beberapa guru merasakan adanya manfaat dari inspeksi yang dilakukan oleh aparat pemerintah. Sekolah-sekolah Hindu juga mengharuskan siswanya mengikuti ujian akhir nasional. Kecuali pada sekolah Gandhi, sekolah-sekolah Hindu menerima bantuan dari Pemerintah di tingkat kabupaten, berupa peralatan (seperti: buku, furnitur dan perlengkapan kantor lainnya) dan dukungan finansial, baik dari Kementerian Agama maupun Kemendikbud tingkat kabupaten. Hal ini berbeda dengan sekolah-sekolah Islam yang sebagian besar menerima dukungan langsung dari Kementerian Agama di tingkat pusat. Kepala sekolah “Dwijendra”, misalnya, menyebutkan bahwa bantuan dari Kementerian Agama dan Kemendikbud di tingkat kabupaten meliputi 8% dari biaya sekolah, dan sekolah “Saraswati” hanya menerima bantuan 5% dari biaya yang dikeluarkan sekolah.

Organisasi Keagamaan

Sejak jatuhnya rezim Orde Baru tahun 1998, umat beragama di Indonesia memiliki kebebasan yang lebih besar dalam mengelola lembaga keagamaannya sendiri. Mereka juga memiliki otonomi yang lebih besar dalam penyelenggaraan pendidikan agama untuk menentukan materi maupun metode pengajaran pendidikan agama. Selanjutnya, kita akan lihat, bagaimana organisasi keagamaan menggunakan kekuasaan normatif, koersif dan utilitariannya dalam mempengaruhi kebijakan pendidikan agama; serta bagaimana sekolah-sekolah berbasis agama merespon kekuasaan organisasi keagamaan tersebut. Sebagaimana kita ketahui, organisasi keagamaan seringkali menanamkan pengaruhnya melalui pengurus yayasan pendidikan yang menjadi payung sekolah-sekolah berbasis agama.

¹² Sebuah sekolah Protestan di Jawa Barat, misalnya, biaya pendidikan bulannya berkisar dari nol sampai dengan Rp. 550.000,- dengan kontribusi rata-rata sebesar Rp. 275.000,-

a. Potensi Organisasi Keagamaan dalam Mempengaruhi Kebijakan Sekolah

Organisasi keagamaan menerapkan kekuasaan normatifnya melalui dua cara: penetapan persyaratan tertentu terhadap tenaga pengajar dan melalui buku ajar (*text book*) yang digunakan. *Pertama*, guru diwajibkan menjadi anggota aktif organisasi keagamaan dan memiliki pemahaman normatif yang sama mengenai ajaran agama. Hal ini berarti, guru di sekolah-sekolah Muhammadiyah harus menjadi anggota Muhammadiyah dan memahami ajaran Muhammadiyah. Begitu pula dengan para guru di sekolah Wahid Hasyim yang biasanya adalah anggota aktif Nahdlatul Ulama dan menjalankan Islam sesuai dengan ajaran normatif Nahdlatul Ulama. Guru Pendidikan agama di sekolah-sekolah Protestan adalah anggota aktif Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia (PGI), sedangkan guru pendidikan agama di sekolah-sekolah Katolik merupakan pemeluk Katolik yang taat. *Kedua*, kurikulum tambahan dan buku ajar yang menekankan ketaatan untuk menjalankan ritual keagamaan yang juga diterapkan pada sekolah-sekolah berbasis keagamaan. Melalui cara tersebut, organisasi keagamaan berusaha agar pendidikan agama di sekolah sesuai dengan ideologi organisasinya.

Kalau kekuasaan normatif dijalankan melalui dua cara tersebut di atas, maka kekuasaan koersif organisasi keagamaan dijalankan dengan dua cara yaitu: melalui pengangkatan kepala sekolah dan melalui pengelolaan ujian sekolah. *Pertama*, kepala sekolah merupakan anggota aktif dari organisasi keagamaan bersangkutan dan diharuskan membuat laporan tahunan kepada pengurus yayasan (organisasi), termasuk di dalamnya cara pengelolaan pendidikan agama. Kepala sekolah diwajibkan memberikan penjelasan mengenai pelaksanaan kebijakan pendidikan agama dalam kelas. *Kedua*, pada beberapa sekolah, di samping ujian akhir nasional yang diselenggarakan oleh pemerintah, pengurus yayasan bersama-sama dengan guru agama, akan menyusun materi ujian untuk mata pelajaran pendidikan agama. Ujian ini bertujuan untuk menguji apakah siswa menjalankan ritual keagamaan (seperti doa harian atau membaca kitab suci) atau tidak.

Sementara itu, kekuasaan utilitarian organisasi keagamaan dilaksanakan oleh pengurus yayasan melalui dua cara: melalui penyediaan infrastruktur serta peralatan dan melalui bantuan finansial. Yayasan bertanggung jawab menyediakan gedung sekolah dan alat bantu belajar, sementara pihak sekolah

bertugas menyusun anggaran tahunan untuk disampaikan kepada pengurus yayasan. Jika SPP dari para siswa tidak cukup menutupi biaya operasional sekolah, maka yayasan akan mencari alternatif pendanaan. Demikian juga dalam hal biaya sekolah, termasuk gaji guru dan kepala sekolah, dibahas bersama pengurus yayasan sebagai representasi organisasi keagamaan yang memayunginya.

b. Respon Sekolah terhadap Kekuasaan Organisasi Keagamaan

Kita akan lihat secara singkat bagaimana sekolah-sekolah Islam, Kristen dan Hindu merespon potensi pengaruh dari organisasi keagamaan.

Sekolah Islam

Semua sekolah Islam yang kami temui memberikan respon dengan cara yang sama terhadap pengaruh kekuasaan organisasi keagamaan. Dalam hubungannya dengan kekuasaan normatif, mereka memberikan kurikulum dan buku ajar tambahan berupa pelajaran normatif keagamaan sesuai dengan ajaran yang dianutnya. Mereka bahkan memberikan tiga sampai empat kali lebih banyak dari jumlah jam pelajaran yang disarankan oleh pemerintah.¹³ Dalam hal merespon kekuasaan koersif, semua kepala sekolah ditunjuk oleh organisasi keagamaan yang menjadi afiliasi sekolah tersebut.¹⁴ Dengan demikian kontrol dari organisasi keagamaan terhadap pelaksanaan agama bisa dilakukan. Semua sekolah Islam yang kami temui memberikan ujian mengenai ajaran normatif keagamaan. Ujian tersebut untuk mengetahui apakah siswa memahami dan menjalankan ajaran agama sesuai dengan pemahaman Islam yang sudah diajarkan atau tidak.¹⁵ Sekolah juga menerima bantuan material dan keuangan

¹³ Peraturan Pemerintah Nomor 55/2007, pasal 5 ayat 8 menyebutkan bahwa: [...] satuan pendidikan dapat menambah muatan pendidikan agama sesuai kebutuhan.” Selain itu, pasal 5 ayat 9 menyatakan bahwa “[...] muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dapat berupa tambahan materi, jam pelajaran, dan kedalaman materi.”

¹⁴ Kepala sekolah Muhammadiyah di Bali, misalnya, berkata: “Ya, saya sebelum menjabat kepala sekolah di sini, dulunya anggota Majelis Tarjih PP Muhammadiyah di Yogyakarta. Saya kemudian ditugaskan oleh Majelis Pendidikan Dasar dan Menengah PP Muhammadiyah untuk menggantikan kepala sekolah yang sebelumnya baru pensiun.”

¹⁵ Sekolah “Wahid Hasyim”, misalnya, menguji apakah siswanya mampu membaca Barzanji dan memimpin ritual Tahlil. Keduanya adalah praktik yang hanya dilakukan oleh pengikut Nahdlatul Ulama. Pengikut Muhammadiyah menganggapnya sebagai penyimpangan dari ajaran Islam asli (*bid'ah*).

dari organisasi keagamaan. Sekolah “Al –Azhar” di Jawa Barat mendapat bantuan dari yayasan sebanyak 5% dari total biaya sekolah yang dikeluarkan, di samping infrastruktur yang sudah disediakan. Kepala sekolah “Al-Azhar” mengatakan: *“Kami memperoleh bantuan gedung dan perlengkapan sekolah dari Yayasan Pendidikan Islam al-Azhar. Kami sebenarnya berhadap mudah-mudahan kedepannya kami bisa lebih mandiri lagi.”*

Organisasi keagamaan Islam tentunya menginginkan agar siswanya mendalami ajaran Islam. Meskipun sekolah-sekolah Islam berafiliasi dengan organisasi-organisasi keagamaan Islam yang berbeda, namun mereka memiliki kesamaan dalam hal landasan teologisnya. Sekolah Islam yang kami teliti berafiliasi dengan tiga organisasi keagamaan: Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama dan Al-Azhar. Muhammadiyah menentang keras sinkretisme agama dan mendorong pemurnian ajaran Islam. Muhammadiyah bekerja untuk pembentukan iman Islam yang murni, bebas dari gejala penyembahan berhala, *bidah* dan *khurafat*.¹⁶ Kepala sekolah “Muhammadiyah” di Jawa Barat mengatakan: *“Pendidikan agama di sekolah kami bertujuan untuk membimbing siswa hidup sesuai dengan perintah Allah. Siswa harus memiliki akidah yang kuat dan benar. Ketika kami memperkenalkan agama-agama lain, misalnya ajaran agama Kristen, Hindu dan Buddha, kami menunjukkan kepada mereka bagaimana ajaran Islam berbeda dan mengapa ajaran Islam lebih baik daripada yang lain.”* Nahdlatul Ulama mengetengahkan ajaran *Ahlussunnah Waljamaah* dengan penekanan pada moderasi Islam (*at-tawasuth*), keseimbangan (*at-tawazun*) dan pemeliharaan harmoni (*al-i'tidal*). Nahdlatul Ulama pada dasarnya agak ortodoks, walaupun dalam beberapa hal ia lebih inklusif dibandingkan Muhammadiyah. Meskipun ajaran *al-i'tidal* menyiratkan pandangan lebih positif terhadap agama lain, namun demikian mereka tetap menyatakan bahwa hanya Islamlah agama yang membawa kepada keselamatan. Terakhir, Al-Azhar, sebuah organisasi gerakan pendidikan Islam yang relatif masih baru, mengajarkan kesempurnaan Islam sebagai panduan dalam segala sisi kehidupan seorang Muslim. Sekolah-sekolah Al-Azhar tidak berada di bawah naungan suatu organisasi Islam yang sudah mapan, karena mereka lebih merupakan jaringan sekolah yang disponsori oleh yayasan lokal yang dikelola oleh lembaga pusat di Jakarta. Sekolah-sekolah

¹⁶ Untuk informasi lebih lanjut mengenai visi dan misi Muhammadiyah, lihat website: <http://www.muhammadiyah.or.id/id/content-175-det-matan-keyakinan-dan-citacita-hidup.html> (diunduh 15 February 2013).

tersebut diwajibkan menggunakan buku ajar agama yang disiapkan langsung oleh kantor pusatnya. Al-Azhar lebih memfokuskan diri pada pembelajaran Al Quran dan Hadis. Seorang kepala sekolah “Al-Azhar” menjelaskan: *“Sekolah kami adalah salah satu sekolah yang non-sektarian. Kami bukan milik Nahdlatul Ulama atau Muhammadiyah, ataupun sekte keagamaan lainnya. Kami mengajarkan kepada siswa bahwa Islam itu satu. Kami mencoba untuk menyatukan semua sekte Islam dalam sebuah konsep yang disebut kesatuan Islam. Kami juga menyakini bahwa apa yang tertulis dalam Al Quran dan Sunnah dapat menjelaskan kebenaran sejati.”*

Sekolah Kristen

Meski tidak sekuat di sekolah-sekolah Islam, organisasi keagamaan Kristen juga mempengaruhi pelaksanaan pendidikan agama di sekolah-sekolahnya. Dalam konteks kekuasaan normatifnya, organisasi keagamaan Kristen menekankan bahwa guru pendidikan agama pada sekolah Kristen harus merupakan anggota organisasi keagamaan di mana sekolah tersebut berafiliasi. Namun demikian, sekolah Katolik di Bali yang memberikan pendidikan agama Hindu dan pendidikan Islam bagi siswa yang beragama Hindu maupun siswa Muslim, sehingga mereka mengangkat guru Hindu dan Islam. Sekolah Advent di Sulawesi Utara memberikan kurikulum tambahan pendidikan agama. Sekolah tersebut juga menggunakan buku ajar yang disusun tim Advent. Adapun sekolah Kristen lainnya, menerapkan kurikulum KTSP dan hanya menggunakan buku pelajaran yang disediakan oleh penerbit yang diakui negara. Kecuali di sekolah Advent yang memberikan pendidikan agama setiap hari, rata-rata sekolah Kristen memberikan pelajaran agama dua kredit jam (80 menit per minggu). Dalam konteks pengaruh kekuasaan koersif, sekolah-sekolah Kristen dipimpin oleh penganut Kristen yang aktif dalam organisasi keagamaan Kristen.¹⁷ Kecuali sekolah “Advent”, semua sekolah Kristen mengikuti ujian nasional pelajaran agama. Dalam konteks kekuasaan utilitarian, semua sekolah Kristen mendapatkan bantuan material serta dukungan finansial dari organisasi keagamaan.¹⁸ Bahkan beberapa

¹⁷ Kepala sekolah Protestan di Jawa Barat adalah anggota dewan dari Gereja Kristen Indonesia (GKI), sedangkan kepala sekolah Protestan di Sulawesi Utara adalah anggota dewan dari Gereja Injili Kristen di Minahasa.

¹⁸ Sekolah Protestan di Sulawesi Utara menerima 5% dari seluruh biaya sekolahnya dari GKI. Sekolah Advent menerima hingga 10% biaya sekolahnya dari Gereja Masehi Advent Hari

gedung sekolah yang dipergunakan untuk kegiatan belajar di sekolah Kristen merupakan aset dari yayasan.

Mayoritas organisasi keagamaan Kristen mensyaratkan sekolah memberikan pelajaran agama untuk meningkatkan pengetahuan agama dan mendorong ketaatan siswa dalam menjalankan ajaran agamanya. Namun demikian, berdasarkan informasi dari salah satu kepala sekolah di Sulawesi Utara, Gereja Katolik sebenarnya memberikan kebebasan kepada organisasi di bawahnya dalam penyelenggaraan pendidikan agama. Hal ini memberikan penjelasan mengapa terdapat perbedaan dalam pendidikan agama di antara sekolah-sekolah Katolik. Sementara itu, persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia (PGI) mengatakan ingin menjadi “[...] gereja yang bisa mencerminkan kebaikan Tuhan di tengah-tengah pluralitas masyarakat Indonesia”.¹⁹ Keterbukaan pemikiran ini rupanya tidak benar-benar tercermin dalam pendidikan agama sekolah. Semua sekolah Kristen Protestan yang kami temui, hanya memberikan pendidikan agama Kristen Protestan saja. Jikapun mereka memberikan gambaran mengenai tradisi keagamaan lain, itu hanya mempertegas kebenaran ajaran Kristen saja. Perbedaan kebijakan dalam sekolah dalam pendidikan agama bergantung pada konteks mayoritas atau minoritasnya. Seorang kepala sekolah Katolik di Sulawesi Utara, yang mayoritas siswanya beragama Kristen, mengatakan: “Sudah jelas bahwa sebagai lembaga Katolik, kita harus mengutamakan ajaran Katolik kepada semua siswa. Ada kewajiban bagi kami untuk menyebarkan ajaran Katolik pada siswa kami dan memastikan bahwa siswa memahami ajaran tersebut dengan benar”. Berbeda halnya dengan sekolah di Bali, di mana Hindu adalah agama mayoritas masyarakat di Bali, seorang kepala sekolah dari sekolah Katolik mengatakan: “Sekolah kami bertujuan untuk menciptakan lingkungan pendidikan inklusif yang menarik dan menciptakan siswa yang disiplin, cerdas dan mandiri, berdasarkan cinta.” Sehingga tidak mengherankan jika, di samping pendidikan agama Katolik, sekolah ini juga menjelaskan tentang ajaran agama Islam dan Hindu. Namun demikian, model pendidikan agama di sekolah ini adalah mono-religius karena dalam memberikan pelajaran agama, guru masih melihat agama lain dalam perspektif dirinya. Hanya sekolah Katolik di Jawa Barat yang menerapkan model inter-religius, dengan penekanan dialog siswa dalam berbagai perspektif

Ketujuh di Indonesia.

¹⁹ Lihat website PGI: http://www.pgi.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=293 (diunduh 15 February 2013).

agama. Salah seorang guru di sekolah tersebut mengatakan: *“Melalui pendidikan agama, kita mendorong siswa untuk membicarakan perbedaan-perbedaan tradisi keagamaan di antara mereka. Siswa harus memahami bahwa agama mereka berbeda dari teman-teman mereka dan kemudian kami mengundang mereka untuk memulai dialog dengan teman-teman dari berbagai latar belakang agama”*. Sementara itu, sekolah “Advent” di Sulawesi Utara, di mana Kristen adalah agama mayoritas siswanya, tidak memasukkan ajaran agama lain dalam pendidikan agama Advent.

Sekolah Hindu

Organisasi keagamaan Hindu memiliki pengaruh lebih sedikit di sekolah, dibandingkan dengan sekolah-sekolah Islam dan Kristen. Namun demikian bukan berarti tidak ada intervensi. Sekolah-sekolah Hindu memilih guru pendidikan agama yang taat dalam agamanya, dan harus berasal dari universitas yang bergengsi, seperti Institut Hindu Dharma dan Universitas Negeri Bali. Bagi para guru, sekolah Hindu juga menstandarkan minimal Indeks Prestasi Kumulatif sebesar (IPK) 3,0 (skala 4). Kepala sekolah “Dwijendra” mengatakan: *“Kami tentu mengharapkan guru pendidikan agama kami memiliki pemahaman agama yang sama dengan kami. Tetapi siapa yang bisa memberikan jaminan jika yang bersangkutan kapabel dalam mengajarkan agama? Pengajaran agama bukan hanya masalah pemahaman agama, tetapi mencakup kapasitas pedagogis juga. Kami ingin memiliki guru yang cerdas dan itu harus ditunjukkan lewat IPK yang ia peroleh dari universitasnya”*. Oleh karena sekolah Hindu juga memberikan pendidikan agama Islam bagi siswa Muslim dan pendidikan agama Kristen bagi pemeluk Kristiani, maka mereka juga memiliki guru Muslim dan Kristen. Kepala sekolahnya tentu saja beragama Hindu. Sekolah-sekolah Hindu tidak menggunakan buku ajar berdasarkan organisasi keagamaannya dan juga tidak memberikan ujian tambahan pendidikan agama. Semua sekolah Hindu yang kami temui menerima sangat sedikit bantuan finansial dari organisasi keagamaan, dan dana terbesar hanya diperoleh dari uang SPP siswa.²⁰

²⁰ Gedung sekolah dan peralatan disediakan oleh yayasan pendidikan Hindu. Selain itu, Sekolah “Dwijendra” dan “Saraswati” menerima sekitar 2% biaya sekolahnya dari yayasan masyarakat. Lebih lanjut sekolah “Gandhi” hanya menerima dukungan infrastruktur dan membayar biaya sekolahnya dari kontribusi siswa.

Secara teologis sekolah-sekolah Hindu mempunyai pandangan yang cukup terbuka terhadap agama-agama lain. Sekolah “Dwijendra” masih agak ortodoks, karena mereka lebih menekankan pendidikan budaya lokal. Sekolah “Saraswati” berpandangan bahwa pendidikan agama harus mampu menyatukan orang dari berbagai latar belakang budaya dan etnis yang berbeda. Orang dari latar belakang yang berbeda harus bekerja sama demi misi kemanusiaan. Sekolah “Gandhi” menekankan penghormatan terhadap agama, budaya dan etnis lain dan mengedepankan sikap nir-kekerasan dalam penyelesaian setiap masalah.

KESIMPULAN

Sekolah merupakan faktor utama dalam sosialisasi (keagamaan). Dalam waktu jangka panjang, pendidikan agama dapat mempengaruhi identitas keberagamaan seorang siswa. Negara dan organisasi keagamaan secara langsung mempengaruhi kebijakan pendidikan agama melalui kekuasaan normatif, koersif dan utilitarian. Bagaimanapun, model pendidikan agama yang diterapkan secara tidak langsung akan mempengaruhi identitas keagamaan generasi mendatang. Kami meringkas temuan-temuan kami sebagai berikut.

Pertama, kebanyakan sekolah berbasis agama menggunakan model pendekatan mono-religius dalam pendidikan agama. Meskipun beberapa sekolah memperkenalkan ajaran agama lain dalam kurikulumnya, namun demikian penyampaiannya masih menggunakan perspektif agamanya sendiri.

Kedua, kecuali sekolah Katolik di Jawa Barat, hampir semua sekolah yang kami temui mengajarkan model pendidikan agama yang sama. Sekolah Katolik di Jawa Barat, di mana agama Katolik adalah minoritas, memberikan model pendekatan inter-religius dalam pendidikan agamanya.

Kami melihat bahwa pemerintah dan organisasi keagamaan dapat mempengaruhi kebijakan pendidikan agama di sekolah dengan cara yang berbeda-beda. Berikut ini adalah ringkasan temuan penting dari studi di beberapa sekolah Islam, Kristen dan Hindu.

Pada sekolah-sekolah Islam, semua pengaruh, baik pemerintah maupun organisasi keagamaan direspon secara positif. Pendidikan agama di sekolah-sekolah Islam bisa dikatakan sejalan dengan apa yang diinginkan pemerintah, yaitu: pendidikan mono-religius. Organisasi-organisasi keagamaan Islam

yang menjadi tempat afiliasi sekolah-sekolah Islam juga memperkuat model mono-religius ini. Sekolah-sekolah Islam bahkan mendedikasikan waktu untuk pendidikan agama sekitar tiga hingga empat kali lebih banyak daripada waktu yang disyaratkan oleh pemerintah. Organisasi Islam menerapkan kurikulum tambahan untuk memperkuat ketaatan siswa dalam ibadah keagamaan.

Pemerintah mempengaruhi sekolah-sekolah Kristen, tetapi tidak sekuat sebagaimana pada sekolah-sekolah Islam. Dari sekolah-sekolah Kristen yang kami temui, sebagian besar sekolah mengikuti aturan pemerintah. Sekolah Advent sebenarnya mengikuti model pendekatan pendidikan keagamaan pemerintah yang mono-religius, namun dengan menggunakan kurikulum yang dibuat sendiri. Sekolah Katolik di Jawa Barat tidak mengikuti aturan sistem pemerintah karena mereka menerapkan model pendekatan pendidikan inter-religius. Sementara itu, sekolah Katolik yang lain memberikan pendidikan agama Islam, Kristen dan Hindu untuk siswa yang beragama Islam, Kristen dan Hindu. Kondisi yang beragam ini memberikan gambaran bahwa organisasi keagamaan (misalnya yayasan pendidikan dan sebagainya) akan mengikuti aturan pemerintah karena mereka sepakat untuk menerapkan sistem pendidikan mono-religius. Bagi sekolah minoritas yang ingin membangun komunikasi dengan pemeluk yang berbeda agama, akan terbentur pada kebijakan pemerintah, sebagaimana di atas. Satu pertanyaan kritis bisa diajukan, jangankan kebijakan pemerintah justru akan mendorong pengkotak-kotakkan antaragama dari pada memberikan kesempatan antartradisi keberagamaan untuk saling berinteraksi? Hal ini terlihat jelas dari keharusan sekolah untuk menerapkan model mono-religius dalam pendidikan agama, di mana model pendidikan semacam ini menafikkan adanya ruang bagi interaksi dan saling mempelajari di antara pemeluk agama yang berbeda.

Pada sekolah-sekolah Hindu, kebijakan pemerintah sangat berpengaruh dalam kebijakan pendidikannya. Meskipun organisasi keagamaan Hindu memberikan ruang bagi dialog antaragama, namun demikian mereka lebih memilih menerapkan pendidikan mono-religius dalam pendidikannya. Pada sisi lain, mereka sebenarnya terbuka dengan pendidikan semua agama di sekolah-sekolahnya.

PUSTAKA ACUAN

- Baldwin, David. 1971. "The Power of Positive Sanction". *World Politics*, 24: 19-38.
- Berns R.M. 2003. *Child, Family, School, Community: Socialization and Support*. 8th edition. California: Wadsworth.
- Blau, Peter M. 2009. *Exchange and Power in Social Life*. Third printing. New York: Wiley and Sons.
- Bjork, Christopher. 2004. "Decentralization in Education, Institutional Culture and Teacher Autonomy in Indonesia". *International Review of Education*. 50 (3/4): 245-262.
- Bourdieu, Pierre, 1991. "Language and Symbolic Power" (John B. Thompson, ed.; terj. Gino Raymond dan Matthew Adamson) Cambridge: Polity Press. 37-42.
- Etzioni, Amitai. 1961. *Comparative Analysis of Complex Organizations*. Glencoe Ill: Free Press.
- . 1964. *Modern Organization*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Fallona, C. 2000. "Manner in Teaching: a Study in Observing and Interpreting Teachers' Moral Virtues" *Teaching and Teacher Education*. 16: 681-695.
- Hermans, Chris A.M. 2003. *Participatory Learning Religious Education in a Globalizing Society*. Leiden, Boston: Brill.
- Ichwan, Moch Nur. 2006. *Official Reform of Islam. State Islam and the Ministry of Religious Affairs in Contemporary Indonesia 1966-2004*, Tilburg: Tilburg University Press.
- Jackson, Robert (ed). 2003. *International Perspectives on Citizenship, Education and Religious Diversity*. London: Routledge Falmer.
- Jansen, Harrie. 2010. "The Logic of Qualitative Survey Research and its Position in the Field of Social Research Methods". *Forum: Qualitative Social Research*. 11 (2): 11.
- Küster, Volker. 2011. *Einführung in die Interkulturelle Theologie*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Lehman, Edward W. 1969. "Toward A Macrosociology of Power". *American Sociological Review*. 34: 453-465.
- McCracken, G. 1988. *The Long Interview*. Newbury Park, California: Sage Publication.
- Millham, Roger Bullock and Paul Francis Cherrett. 1972. "Social Control in Organization". *The British Journal of Sociology* 23 (4): 406-421.
- Sterkens, Carl. 2001. *Interreligious Learning. The Problem of Interreligious Dialogue in Primary Education*. Leiden, Boston: Brill.
- Strauss, Anselm dan Juliet Corbin. 1998. *Basics of Qualitative Research*. (Second edition) California: Sage Publication.

- Vermeer, Paul dan Van der Ven. 2004. "Looking at the Relationship between Religions an Empirical Study among Secondary School Students". *Journal of Empirical Theology*, 17 (1): 36-59.
- Ziebertz, Hans-Georg dan William K. Kay (eds). 2005. *Youth in Europe I. An International Empirical Study about Life Perspectives*, Munster: Lit Verlag.
- Ziebertz, Hans-Georg dan Riegel Ulrich (eds). 2009. "How Teachers in Europe Teach Religion. An International Empirical Studies in 16 Countries". *International Practical Theology*, 12, Berlin: Lit Verlag.
- Ziebertz, Hans-Georg. 2007. "A Move to Multi? Empirical Research Concerning the Attitudes of Youth Towards Pluralism and Religion's Claims of Truth". Dalam D. Pollefeyt, *Interreligious Learning*, (hlm. 20-38), Leuven Paris: Dudley MA.

Perundang-undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Kegamaan.
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2007 tentang Standar Pengelolaan Pendidikan.
- Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2010 tentang Pengelolaan Pendidikan Agama Pada Sekolah.

RASIONALITAS TUNTUTAN PROVINSI KALIMANTAN TIMUR UNTUK OTONOMI KHUSUS

Heru Cahyono

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

ABSTRACT

The demand for autonomy in East Kalimantan seems premature since it does not have a strong legal basis. The demand for autonomy was raised after the cancelation of Act No.33/2004 on Financial Balance between Central and Local Government. On the one hand, the demand for autonomy seems reasonably well-justified that even though Kalimantan Timur is a natural resource rich province, yet its people are still living under poverty. From environmental viewpoint, the demand also seems reasonable. With the right to manage natural resources independently, Kalimantan Timur will be able to control the extraction of its resources, so as not to cause damage to the environment. On the other hand, the demand contains fundamental weaknesses with regards to capacity for implementing a good governance and the readiness of local human resources. There are still doubts about the relative size of the budget that cannot be absorbed and the lack of transparency in the use of development funds in the province.

Keywords: *Local Autonomy, East Kalimantan, Rationality, Natural Resource*

ABSTRAK

Proposal otonomi untuk Kalimantan Timur tampaknya agak prematur karena tidak dilandasi dasar hukum yang kuat. Proposal ini muncul saat UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antarpemerintah Pusat dan Daerah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Pada satu sisi, desakan untuk otonomi tampaknya wajar karena sebagai wilayah yang kaya sumber daya alam, Kalimantan Timur masih memiliki banyak penduduk miskin. Dari sisi lingkungan, desakan ini juga cukup beralasan. Dengan adanya otonomi untuk mengelola sumber daya alamnya, Kalimantan Timur akan dapat mengelola ekstraksi sumber daya alamnya agar tidak merusak keseimbangan lingkungan. Pada sisi lain, desakan ini memiliki kelemahan yang mendasar terkait kapasitas untuk menerapkan tata kelola dan kesiapan SDM di daerah. Ada keraguan besar akan kemampuan daerah untuk mengelola dan menyerap anggaran yang begitu besar serta kurangnya transparansi penggunaan anggaran pembangunan di daerah.

Kata kunci: *Otonomi Lokal, Kalimantan Timur, Rasionalitas, Sumber Daya Alam*

PENDAHULUAN

Menyusul diperolehnya otonomi khusus bagi dua provinsi paling barat dan paling timur Indonesia, yaitu Aceh dan Papua, sejumlah daerah di Indonesia mulai mewacanakan untuk mengajukan tuntutan serupa. Beberapa daerah, seperti Bali, mengajukan tuntutan kekhususan karena alasan budaya, di samping tuntutan pembagian hasil pariwisata yang lebih besar, sementara beberapa daerah lain meminta otonomi khusus karena latar belakang ekonomi. Daerah-daerah yang menuntut otonomi khusus karena alasan ekonomi, umumnya merupakan daerah-daerah yang selama ini memiliki sumber daya alam yang kaya. Mereka menilai bahwa kontribusi mereka terhadap perekonomian nasional amatlah besar, namun tidak sebanding dengan yang kembali ke daerah tersebut.

Secara khusus daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam (SDA) yang kaya seperti Riau, Kalimantan Timur (Kaltim), Kalimantan Tengah (Kalteng), menyaksikan bahwa kekayaan sumber daya alam selama ini tidak mampu mensejahterakan masyarakat setempat, sebaliknya mereka memandang sungguh ironis bagaimana tingkat kesejahteraan rakyat setempat jauh berada di bawah daerah-daerah yang tidak memiliki SDA yang kaya. Eksploitasi besar-besaran terhadap kekayaan alam setempat oleh pemerintah pusat telah menimbulkan kerusakan alam yang luar biasa bagi daerah.

Provinsi Kaltim merupakan salah satu daerah yang merasakan ketidakadilan tersebut. Keluhan utama ialah menyangkut tertinggalnya pembangunan infrastruktur di Kaltim. Jangankan dibandingkan dengan di Pulau Jawa, banyak kalangan di Kaltim sering menatap dengan penuh keheranan bagaimana mungkin infrastruktur di Kaltim jauh lebih buruk dibanding tetangga mereka Kalimantan Selatan misalnya, padahal dari segi kekayaan SDA, Kaltim jauh lebih besar.

Kaltim juga memandang dengan keheranan bagaimana mungkin daerah-daerah yang pernah bergejolak seperti Aceh dan Papua justru menikmati otonomi khusus (otsus), sementara daerah “yang patuh” seperti Kaltim justru tidak mendapat perhatian pemerintah pusat. Ini membuktikan bahwa pendekatan politik jauh lebih mendominasi dalam pemberian otonomi khusus dibandingkan dengan pendekatan ekonomi, padahal semestinya dalam pemberian otonomi khusus juga memperhatikan pertimbangan ekonomi.

Tulisan ini mengkaji latar belakang lahirnya tuntutan otsus Kaltim, proses pengajuan tuntutan tersebut, serta analisis mengenai rasionalitas (kekuatan dan kelemahan) tuntutan otsus Kaltim.

DESENTRALISASI ASIMETRIS DAN KAPASITAS DAERAH

Dewasa ini ada kecenderungan semakin banyak negara bergerak untuk mengadopsi sistem desentralisasi yang lebih luas, dengan menyerahkan otoritas pemerintahan secara signifikan dari pusat ke tingkat yang lebih rendah. Cara tersebut diyakini merupakan sarana untuk memberikan kelompok-kelompok etnis dan regional yang berbeda untuk menjalankan dan mengontrol urusan mereka sendiri secara otonom. Jika daerah memiliki otonomi dalam hal kemampuan untuk menentukan urusan lokal mereka sendiri, maka diasumsikan akan membuat mereka merasa lebih nyaman, dan yang pada gilirannya lebih bersedia untuk menerima otoritas dan legitimasi yang lebih besar dari negara nasional. Bentuk-bentuk desentralisasi dengan demikian dapat memperkuat demokrasi dan meningkatkan stabilitas.

Penggolongan desentralisasi sendiri bermacam-macam. Ada ahli yang membagi desentralisasi menjadi tiga, yakni dekonsentrasi atau desentralisasi administrasi, desentralisasi fiskal, dan desentralisasi demokratik (Manor 1999: 5). Kathleen O'Neill memperkenalkan konsep desentralisasi efektif, yaitu desentralisasi politik dan desentralisasi fiskal secara bersama-sama dalam arti pelimpahan kekuasaan politik dan fiskal ke pemerintahan bawahan (O'Neil 2005: 17)

Sesungguhnya selain desentralisasi teritorial juga dikenal adanya desentralisasi fungsional dan desentralisasi administratif. Desentralisasi fungsional adalah pelimpahan sebagian fungsi pemerintahan kepada organ atau badan asli yang khusus dibentuk untuk itu. Sedangkan, desentralisasi administratif adalah pelimpahan wewenang yang semula dipusatkan pada penguasa kepada pejabat-pejabat di bawahnya. Desentralisasi administratif dapat dianggap sebagai modifikasi atau penghalusan dari sentralisasi (Koswara 2001: 20). Selanjutnya, dikenal pula dengan apa yang disebut desentralisasi kebudayaan, yakni pemberian hak kepada golongan-golongan dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri (Bahar 2007: 56).

Desentralisasi diyakini akan membuat pemerintah menjadi lebih dekat dan lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan rakyat. Ketika pemerintah lebih dekat dengan rakyat, akan lebih mungkin untuk dimintai pertanggungjawaban oleh mereka untuk keberhasilan dan kegagalan dalam penyediaan pelayanan dasar, pemeliharaan ketertiban, dan resolusi yang adil atas isu-isu lokal termasuk ketika terjadi perselisihan. Setiap fungsi pemerintahan harus dilakukan oleh tingkat pemerintahan yang mampu melakukan fungsi yang efektif (Diamond 2004).

Akan tetapi, perlu disadari juga bahwa desentralisasi juga kadang membawa risiko bagi demokrasi. Di banyak negara, pemerintah di tingkat provinsi atau kabupaten justru didominasi oleh bos politik yang tidak bermain dengan aturan demokratis atau menghormati hak-hak warga negara. Pemimpin lokal dapat saja mengintimidasi oposisi. Untuk mengatasinya, tetap harus ada konstitusi nasional atau sistem peradilan nasional, di mana penegak hukum di tingkat nasional memiliki kewenangan untuk menyelidiki penyalahgunaan kekuasaan, pelanggaran hak-hak, dan tuduhan korupsi dalam pemerintah di tingkat provinsi atau kabupaten.

Kendati telah direvisi melalui UU 32/2004, Indonesia pernah memberlakukan UU No. 22/1999 yang sedikit banyak telah terpengaruh oleh sistem federal. Ini agaknya sejalan dengan Konstitusi kita hasil amandemen pada Pasal 18 yang juga menyebutkan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat; klausul yang memberi kesan pengaruh dari pemikiran federal tersebut. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia tak pelak telah membawa konsekwensi pada adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan kepada daerah, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Hal ini menimbulkan peningkatan tanggung jawab pemerintahan di daerah yang sangat besar, termasuk bagi daerah dengan status otonomi khusus.

Otonomi daerah dalam organisasi negara kesatuan sesungguhnya lebih terbatas dibandingkan negara bagian di negara federal (Hoessein 2011: 26). Sebagai negara kesatuan (*unitary*), model hubungan antartingkat pemerintahan menganut pembagian kewenangan di setiap level pemerintahan yang disertai dengan pengawasan yang berjenjang. Pada umumnya pemerintahan sub-nasional bertindak atas nama pemerintah pusat, (sebagaimana ditulis oleh

Shah & Shah 2006). Kewenangan propinsi tidak lebih banyak/strategis dari kewenangan nasional maupun pemerintahan lokal (kabupaten/kota), sebagaimana terlihat dalam posisi *state* di negara federal pada umumnya. Paling tidak ada tiga ciri hubungan antartingkat pemerintahan di negara-negara kesatuan. *Pertama*, pengembangan kebijakan dan standar pelayanan ditentukan oleh pemerintah di level nasional. *Kedua*, pengawasan implementasi dilakukan oleh *state* atau tingkat propinsi. *Ketiga*, pelayanan publik langsung diberikan oleh pemerintah lokal.

Memasuki era reformasi, sejumlah daerah bergairah untuk menuntut otonomi dan desentralisasi yang lebih luas. Pemerintah jelas punya tanggung jawab untuk merespon kepentingan dan kapasitas daerah yang beragam. Kesalahannya seringkali berada pada pemberian kewenangan yang sifatnya seragam antara satu daerah dengan daerah lain, sebagaimana kita lihat dewasa ini, di mana itu berangkat dari asumsi yang salah bahwa kapasitas administrasi lokal itu seragam. Tentu saja tidak logis memberi jumlah kewenangan yang sama antara satu daerah yang telah lebih maju ke kapasitas lokalnya dibandingkan dengan daerah lain yang mungkin masih belum baik. Di sinilah sebenarnya esensi pemberlakuan desentralisasi asimetris, yakni memberikan kewenangan atau urusan yang sifatnya tidak seragam antara satu daerah dengan daerah lain. Otonomi khusus adalah merupakan salah satu bentuk atau varian lain dari desentralisasi asimetris tersebut, akan tetapi selama ini pemberlakuannya dikritik terlalu mengedepankan pendekatan politik ketimbang pendekatan ekonomi.

Selama ini negara kesatuan memiliki tantangan yang besar karena cenderung mengatur desentralisasi secara simetris. Karena pengaturan simetris, ketidakpuasan lokal cenderung besar. Dalam konteks perbedaan wilayah dan etnis, desentralisasi dapat memicu perpecahan bangsa jika tidak diatur dengan tepat. Negara yang terbelah atau terdisintegrasi lebih disebabkan oleh tidak terbiasanya mengembangkan cara-cara demokratis dalam kerangka devolusi kekuasaan. Padahal, devolusi sangat penting untuk menyatukan kelompok-kelompok yang diawali dalam suatu lokalitas yang asli (otentik), dengan sifat sukarela (*volunter* atau tidak dipaksa), dan dengan persatuan politik yang absah (Tryatmoko 2013: 9).

Tuntutan otonomi yang lebih besar dan termasuk otonomi khusus juga berasal dari kenyataan bahwa pemerintah pusat memberikan bagian yang terlalu kecil kepada daerah dalam kerangka dana perimbangan, jumlah mana dianggap

tidak sebanding dengan kekayaan alam atau kontribusi yang diberikan oleh daerah bersangkutan kepada pusat. Sedari masa Orde Baru dan hingga pascaOrde Baru memang kita menyaksikan kenyataan masih terbatasnya wewenang daerah otonom dalam bidang keuangan. Terbatasnya wewenang ini dimanifestasikan dalam kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sangat kecil terhadap APBD. Tentu saja apabila pemerintah pusat tidak menutup kekurangan anggaran, daerah tidak akan banyak melakukan aktivitas. Selama ini pemerintah pusat tampaknya lebih suka menyediakan dana untuk menutupi anggaran daripada memberikan wewenang kepada daerah otonom untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri. Pemberian dana semacam ini akan mengurangi beban, tetapi meningkatkan ketergantungan daerah kepada pusat (Hoessein 2011: 14-15).

Diskusi mengenai *capacity constraints* tidak tepat mengasumsikan bahwa semua pemerintahan subnasional adalah sama. Dalam kenyataannya, pemerintahan kota, terutama di kota-kota besar, memiliki kapasitas yang lebih besar untuk mengatur keuangan pelayanan publik daripada yang dilakukan pemerintahan desa. Dengan kata lain, pemerintahan daerah yang berbeda – provinsi, kabupaten, dan kota – memiliki perbedaan kapasitas pendanaan dan manajemen. Tentu hal penting di sini adalah pemerintahan lokal seharusnya tidak dibebani dengan kewajiban untuk menjalankan fungsi dan menyediakan pelayanan, sementara mereka tidak memiliki sumber-sumber pendapatan dan kapasitas untuk melaksanakannya. Oleh sebab itu penting untuk mempertimbangkan pemberian desentralisasi yang tidak sama di antara daerah. Prinsip inilah yang sering terdengar sebagai desentralisasi asimetris. Dalam konteks ini, prinsip *asymmetric decentralization* menawarkan suatu pendekatan untuk mendesentralisasikan pertanggungjawaban yang lebih *feasible* daripada mendasarkan pada pendekatan lainnya termasuk penyeragaman. Akan tetapi permasalahannya sebenarnya bukan hanya merujuk pada persoalan kapasitas pemerintah daerah, melainkan juga persoalan kapasitas pemerintah nasional, yakni seberapa kapasitas pemerintah pusat dan daerah dalam mendukung dan mengatur urusan yang terdesentralisasi. Selain itu, perlu dilihat kapasitas politik untuk mengidentifikasi dan merespons preferensi hingga ke tingkat individu. Kapasitas politik dalam konteks ini tentu berkaitan dengan saluran-saluran partisipasi lokal yang multisektoral, baik itu ekonomi, politik, sosial, budaya, dan lain sebagainya (Litvak et al. 1998: 28).

Akan tetapi, terhadap maraknya tuntutan otonomi khusus tentu kita memerlukan sejumlah indikator yang dapat digunakan untuk dapat menilai tingkat rasionalitas tuntutan otonomi khusus suatu daerah. Indikator pertama yang penting ialah apakah tuntutan tersebut merupakan sesuatu yang muncul secara alami dari pelbagai eksponen masyarakat di daerah tersebut; ataukah justru bukan sebaliknya, yakni hanya merupakan suara segelintir elite, yang mana tidak sepi dari kepentingan-kepentingan tertentu.

Ada juga masalah kapasitas pemerintahan di tingkat lokal dan propinsi. Ini bisa menjadi masalah tertentu dalam hal kemampuan untuk meningkatkan, anggaran, dan menghabiskan sumber daya. Sebagaimana dikatakan oleh Diamond (2004), bahwa pemerintah daerah dituntut untuk mengembangkan kapasitas untuk mengelola pendapatan dan memberikan layanan yang diperlukan. Seringkali, ini membutuhkan periode pelatihan dan tahapan-tahapan tertentu sebelum tanggung jawab didelegasikan turun dari pusat. Satu hal penting di dalam kelancaran desentralisasi dan otonomi daerah adalah perlunya memperhatikan masalah kapasitas pemerintahan lokal, baik lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif. Kapasitas yang dimaksud adalah kemampuan dalam hal meningkatkan, menganggarkan, dan membelanjakan sumber daya lokal, tidak hanya dilihat dari kemampuan manajerial birokrasi pemerintahan lokal, tetapi juga terkait dengan keputusan politik lembaga perwakilan daerah.

Faktor yang tidak kalah pentingnya ialah kemampuan administrasi daerah bersangkutan. Kemampuan administrasi di sini ialah kemampuan birokrasi untuk melaksanakan kebijakan secara efisien dan efektif. Dengan demikian itu berarti kemampuan administrasi dalam melaksanakan kebijakan daerah (Riggs 1969). Dalam tulisan ini, efisiensi sebagai rasio antara *output* dan *input* diukur dari sejauh mana daerah mampu mengelola anggaran pembangunan sesuai harapan. Sementara itu, efektivitas dilihat dari sejauh mana daerah mampu memanfaatkan dana pembangunan yang selama ini secara baik dan maksimal, yang tercermin dari penggunaan anggaran pembangunan secara maksimal.

LATAR BELAKANG TUNTUTAN OTSUS

Ketidakadilan pembangunan merupakan isu utama yang melatarbelakangi tuntutan otonomi khusus Kaltim. Sebagai daerah yang memiliki kekayaan

sumber daya alam dan memberi kontribusi yang besar bagi perekonomian nasional, namun pembangunan di wilayah Kaltim masih tertinggal akibat kurang diperhatikan oleh pemerintah pusat.

Sebagai daerah penyumbang devisa terbesar di Indonesia tentu sudah selayaknya jika pembangunan di Kaltim harus menjadi prioritas, terutama di daerah pedalaman dan perbatasan. Hingga dewasa ini, Kaltim belum merasakan manfaat yang adil akan pengelolaan sumber daya alam (SDA) dan juga belum merasakan kesejahteraan yang proporsional baik di kota, pedalaman, dan perbatasan (<http://www.scribd.com>, 20 Agustus 2010). Padahal, di sisi lain Kaltim merupakan provinsi penyumbang PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) yang besar dari sektor Pertambangan Minyak Bumi.

Kaltim membandingkan dengan pembagian dana bagi hasil (DBH) berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, di mana pembagian pertambangan minyak bumi menggunakan pola 70 persen untuk daerah dan 30 persen untuk pemerintah pusat. Begitu pula pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, di mana Aceh menikmati bagi hasil 70 persen dari pendapatan kekayaan alamnya. Orang Kaltim mungkin menatap dengan keheranan, bahwa daerah-daerah yang pernah bergejolak seperti Aceh dan Papua justru mendapat bagi hasil yang besar, sementara Kaltim yang merupakan “anak manis dan penurut” malah ditekan. Sehingga timbul pemikiran, apakah Kaltim harus menjadi anak nakal terlebih dahulu yakni memberontak seperti Aceh, baru kemudian akan mendapat bagi hasil yang besar seperti Aceh (Wawancara dengan Kabid Migas Dinas Pertambangan Kaltim, Puji, 14 Mei 2013, di Samarinda).

Kaltim tentu menyadari betul posisinya sebagai salah satu dari empat provinsi terkaya sumber daya alamnya di Indonesia di samping Aceh, Riau, dan Papua. Bahkan Kaltim meyakini bahwa potensi sumber daya alam mereka lebih lengkap. Oleh sebab itu, Kaltim merasa berhak mendapat keistimewaan berupa dana bagi hasil yang lebih besar atau minimal sama dengan yang diberlakukan di Papua dan Aceh. Kaltim mengetahui pula bahwa Aceh dan Papua menikmati Otsus lantaran adanya faktor separatistis di kedua daerah tersebut, sementara Kaltim tidak lantaran bukan wilayah semacam itu.

Bagi orang Kaltim masalah ketidakmerataan dan ketidakadilan dalam pembagian hasil pembangunan terlihat jelas dari klausul yang diatur dalam UU No.33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Dalam

pasal 14 huruf e undang-undang tersebut mengatur penerimaan pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah penghasil, setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai peraturan perundang-undangan, kemudian dibagi dengan perimbangan 84,5 persen untuk pemerintah dan 15,5 persen untuk daerah. Kemudian pada pasal 14 huruf f, mengatur penerimaan pertambangan gas bumi yang dihasilkan dari daerah penghasil, setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai peraturan, kemudian dibagi dengan perimbangan 69,5 persen untuk pemerintah dan 30,05 persen untuk daerah. Dari pembagian itu dinilai tidak adil, karena seharusnya penerimaan minyak bumi untuk Kaltim dapat ditingkatkan lagi beberapa persen, bukan 15,5 persen seperti yang sudah berlaku selama ini.

Ketidakadilan tersebut mendorong masyarakat Kaltim, yang diprakarsai oleh kelompok yang menamakan diri Majelis Rakyat Kaltim Bersatu (MRKTB), untuk melakukan upaya *judicial review* (JR) atau uji materiil yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) atas Pasal 14 huruf (e) dan (f) tersebut. Mereka menggugat pasal yang berbunyi: “Penerimaan pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbalan 84,5% (delapan puluh empat setengah persen) untuk Pemerintah; dan 15,5% (lima belas setengah persen) untuk daerah.”

Gubernur Kaltim, Awang Faroek, secara resmi menerima audiensi MRKTB dan turut hadir dalam sidang-sidang JR di MK sebagai bentuk dukungan terhadap perjuangan JR oleh MTKTB. Tidak mengherankan bila kalangan pemerintahan daerah setempat baik itu Pemprov Kaltim maupun pemerintah-pemerintah kabupaten memberi dukungan termasuk pendanaan terhadap upaya JR, karena Pemprov Kaltim khususnya tentu diuntungkan bila tuntutan tersebut berhasil. Sementara terhadap tuntutan otsus, pihak Pemprov Kaltim dinilai bersikap “malu-malu kucing”, karena masih merasa segan terhadap pemerintah pusat (wawancara dengan Pemred Kaltim Post, Rizal Juraid, 13 Mei 2013, di Samarinda). Belakangan uji materi tersebut kandas di MK, sehingga memicu munculnya gagasan dari sementara pihak di Kaltim yang merasa sudah hilang kesabarannya untuk menuntut otonomi khusus Kaltim, dan bahkan Kaltim merdeka apabila otsus Kaltim tidak dipenuhi oleh pemerintah pusat.

Di luar Kaltim, tuntutan otsus sendiri sebenarnya merupakan wacana yang belakangan cukup lantang disuarakan oleh daerah-daerah di Kalimantan.

Kaucus DPD dan DPR RI asal empat provinsi di Kalimantan pernah mendesak pemerintah pusat menetapkan otonomi khusus bagi empat provinsi di Kalimantan. Ketidakadilan pembangunan dan minimnya kontribusi pemerintah pusat kepada daerah, melatarbelakangi tuntutan status otonomi khusus seperti Aceh dan Papua (<http://www.portalkbr.com>, 26 Desember 2012). Tuntutan otonomi khusus didasarkan pada kontribusi empat provinsi di Kalimantan bagi APBN yang mencapai dua pertiga atau lebih dari Rp900 triliun dari hasil sumber daya alam berupa hasil tambang batubara, minyak, gas dan mineral lainnya. Sementara itu, kontribusi yang diberikan pemerintah pusat berupa dana royalti terbilang sangat kecil.

Desakan pemberian otonomi khusus Kalimantan juga disuarakan oleh Forum Peduli Benua (FPB) pada musyawarah masyarakat Kalimantan yang digelar tahun 2012. Tuntutan ini muncul lantaran menilai ada ketidakadilan dalam pembangunan di Pulau Kalimantan, misalnya terkait krisis listrik berupa aliran listrik sering padam bergiliran di hampir seluruh wilayah yang sempat menimpa provinsi-provinsi di Pulau Kalimantan. FPB menginginkan langkah-langkah dialogis dengan pemerintah pusat, seperti membahas kembali opsi pembangunan di Kalimantan. Tapi bila langkah-langkah dialog tidak mendapatkan perhatian, FPB bertekad untuk melakukan gugatan bersama guna mendapatkan otonomi khusus wilayah di Kalimantan.

Jauh sebelumnya, pada 29 Mei 2008, Rapat Kerja Nasional I Majelis Adat Dayak Nasional (MADN) yang berlangsung di Palangka Raya telah mendeklarasikan sembilan tuntutan kepada pemerintah pusat, di antaranya berupa tuntutan agar pemerintah pusat memberikan otonomi khusus kepada wilayah kawasan Kalimantan, yang meliputi Provinsi Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Selatan. Permintaan otonomi khusus tersebut erat kaitannya dengan pembangunan perbatasan di dua provinsi, yakni Kalbar dan Kaltim, yang selama ini terkesan terbelakang. Pemerintah provinsi atau daerah tidak bisa berbuat apa-apa dengan kawasan perbatasan, karena kewenangannya ada di tangan pemerintah pusat.

Otonomi khusus juga layak diterima masyarakat kawasan Kalimantan, mengingat kawasan ini termasuk daerah tertinggal di Indonesia, kecuali Kaltim. Padahal keempat provinsi kawasan Kalimantan ini merupakan daerah yang kaya potensi mulai dari sumberdaya alam, perkebunan, hingga pertambangan. Tapi karena tidak punya kewenangan, daerah tidak bisa berbuat banyak dengan kawasan perbatasan. Bila kondisi ini dibiarkan berlarut,

bisa mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hal tersebutlah yang melatari permintaan otonomi khusus untuk kawasan Kalimantan ini ([http://tantocenter.blogspot.com/1 Juni 2008](http://tantocenter.blogspot.com/1%20Juni%202008)).

PROSES PENGAJUAN DAN AKTOR

Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) Kaltim merupakan organisasi kepemudaan setempat yang termasuk paling lantang menyuarakan tuntutan otsus bagi Kaltim. Pada beberapa bulan terakhir tahun 2012, KNPI Kaltim gencar melancarkan aksinya dengan melakukan demo menuntut otonomi khusus (otsus) bagi Kalimantan Timur (Kaltim). KNPI Kaltim mengklaim bahwa mereka banyak mendapat dukungan dari luar Kaltim, bukan hanya dari masyarakat Kaltim. Mereka sempat mengancam akan melakukan demo di Istana Negara, Jakarta, dan bahkan akan memblokir Bandara Sepinggan, Balikpapan (<http://www.kaltimpost.co.id>, 23 Oktober 2012). Akan tetapi, sampai tulisan ini dibuat kedua rencana tersebut belum terealisasi.

Guna memantapkan aksinya, KNPI melakukan konsolidasi dengan beberapa organisasi kepemudaan yang hadir pada malam dialog rakyat “*Judicial Review Ditolak, Otonomi Khusus Jawabannya*” di salah satu kafe di Samarinda, tanggal 19 Oktober 2012. KNPI pada hari Sumpah Pemuda, 28 Oktober 2012 mengundang dialog mengundang semua unsur perwakilan masyarakat dan mahasiswa untuk ikut menindaklanjuti seruan “otsus Kaltim atau Kaltim Merdeka”. Dalam retorikanya KNPI melihat bahwa untuk memperjuangkan keadilan bagi Kaltim tidak cukup dengan jalur konstitusional, tapi Kaltim harus memiliki perjuangan yang lebih heroik. Perlu serangkaian demo-demo guna menyadarkan pemerintah pusat mengenai perlunya memberikan otsus kepada Kaltim. Tentu bermaksud hendak menambah tekanan kepada pemerintah pusat, KNPI Kaltim memperingatkan bahwa jika pemerintah pusat tidak mengabulkan tuntutan otsus Kaltim dan bila serangkaian aksi belum pula menyadarkan pemerintah, maka bukan tidak mungkin bila terjadi hal yang fatal seperti gerakan separatis yang ada di Aceh dan Papua. Ini karena baik Aceh maupun Papua mendapatkan otsus setelah melawan Jakarta (<http://www.kaltimpost.co.id>, 23 Oktober 2012).

Mungkin pihak KNPI Kaltim-lah yang pertama kali mencuatkan wacana ‘*Kaltim Merdeka*’ atau setidaknya menjadi Otsus, sebagaimana yang

disampaikan oleh Ketua DPD KNPI Kaltim, Yunus Nusi. Akan tetapi KNPI sendiri sebenarnya tidak sepenuhnya bertekad memisahkan diri karena yang lebih dituntut ialah otsus Kaltim. KNPI lebih condong menawarkan adanya otonomi khusus (Otsus), seperti yang dinikmati Papua dan Nangroe Aceh Darussalam (NAD), sebagaimana terlihat dari ucapan Yunus (<http://diskominfo.kaltimprov.go.id>, 30 Oktober 2012):

"Kita masih merasakan ketimpangan pembangunan di berbagai bidang dengan pembangunan di Pulau Jawa. Jalanan misalnya masih berlubang-lubang menganga di sana sini, padahal Kaltim memiliki sumberdaya alam (SDA) berlimpah. Sedang Aceh dan Papua yang sudah mendapat Otsus lebih baik. Kita tidak ingin keluar NKRI, tapi kita harus berjuang bersama untuk mendapatkan Otsus."

Sikap keras KNPI Kaltim muncul setelah kandasnya upaya *judicial review* (JR) atau uji materiil yang diajukan ke MK. Gagasan otonomi khusus hingga Kaltim merdeka lahir setelah tidak dikabulkannya gugatan *judicial review* (uji materi) Provinsi Kaltim terhadap Pasal 14 huruf (e) dan (f) UU No 33 Tahun 2004 tentang Pertimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang diprakarsai oleh kelompok yang menamakan diri Majelis Rakyat Kaltim Bersatu (MRKTB).

Majelis Rakyat Kaltim Bersatu (MRKTB), Abraham Ingan, sebagai pihak yang mengusung *judicial review* menyatakan kekecewaannya dengan penolakan MK. Namun bagi MRKTB langkah Kaltim masih terbuka untuk mendapatkan hak dana bagi hasil migas yang lebih baik. Jika MK sudah memutuskan menolak JR, maka perjuangan lain bisa dilakukan. Caranya, dengan menyerahkan sepenuhnya kepada masyarakat. Jadi, perlu dilakukan perjuangan melalui jalur lain, kendati MRKTB tetap menginginkan langkah yang juga konstitusional, seperti mendorong para wakil rakyat Kaltim di pusat lebih serius memperjuangkan keinginan masyarakat. MRKTB juga meminta DPRD Kaltim dan Gubernur Kaltim Awang Faroek Ishak agar lebih berani mendukung langkah perjuangan ini. Jangan sampai pemimpin dan rakyatnya tidak sehat. Usulan lain ialah dengan terlebih dahulu membuat Peraturan Daerah (Perda) tentang pengelolaan sumber keuangan daerah. Keberadaan perda tersebut berguna untuk menunjukkan kepada pemerintah pusat bahwa masyarakat Kaltim menderita dengan digagalkannya JR (<http://www.samarindatepian.com>, 21 October, 2012).

MRKTB sendiri bukanlah sebuah organisasi yang solid, karena terdapat friksi internal yang cukup kuat di dalamnya. Friksi terkait masalah penggunaan keuangan yang tidak transparan dan terdapatnya egosentrisme sebagian kalangan etnik Dayak, khususnya setelah organisasi tersebut dipimpin oleh Abraham. Ada dugaan bahwa sebagian pengurus MRKTB justru mencari “makan” dari organisasi tersebut (wawancara dengan Wakil Ketua DPRD Kaltim, Sofyan Alex, 14 Mei 2013, di Samarinda). Hal ini cukup beralasan mengingat di balik kerasnya dengung perjuangan keadilan bagi Kaltim, banyak dana yang mengalir ke dalam organisasi tersebut, di mana terdapat indikasi penggunaan dana yang tidak pada tempatnya atau tidak bisa dipertanggungjawabkan (wawancara dengan Ketua KNPI Kaltim, Yunus Nusi, 15 Mei 2013, di Samarinda). Dana yang mengalir ke MRKTB tidaklah kecil dan berasal dari sumbangan pelbagai pihak, baik pihak pemerintah daerah setempat maupun dari kalangan perusahaan (wawancara dengan Asisten Bidang Pembangunan Kaltim, Ali Fathur Rahman, 13 Mei 2013, di Samarinda). Kalangan perusahaan-perusahaan yang ada di Kaltim mungkin demi pertimbangan keamanan merasa terpaksa memberi dukungan terhadap tuntutan JR, karena sebetulnya sebuah dukungan resmi bisa jadi akan memberatkan dalam negosiasi bisnis mereka di kemudian hari dengan pemerintah pusat (wawancara dengan Pemred Kaltim Post, Rizal Juraid, 13 Mei 2013, di Samarinda).

MRKTB terdiri dari berbagai unsur etnik yang ada di Kaltim, baik itu Melayu, Banjar, Bugis, Jawa, maupun Dayak sendiri. Akan tetapi, sebagian unsur di luar Dayak melihat bahwa eksponen Dayak di dalam MRKTB selalu merasa bahwa mereka adalah pemilik MRKTB, sebagaimana cerminan bahwa mereka menganggap sebagai pemilik Kalimantan (wawancara dengan Ketua KNPI Kaltim, Yunus Nusi, 15 Mei 2013, di Samarinda). MRKTB tidak bisa diklaim merepresentasikan etnik Dayak saja karena di dalamnya terdiri dari pelbagai unsur etnik, kendati di dalamnya terlihat Dayak lebih dominan (wawancara dengan Pemred Kaltim Post, Rizal Juraid, 13 Mei 2013, di Samarinda). Keberadaan eksponen Dayak di dalam MRKTB merupakan representasi dari sebagian kalangan yang telah berpendidikan dan tinggal di perkotaan. Di pihak lain, cukup wajar bila dari kalangan etnik Dayak yang paling gencar menyuarakan keadilan pembangunan, karena sebagai penduduk lokal kondisi kehidupan mereka relatif masih tertinggal. Komunitas Dayak yang banyak tinggal di wilayah pedalaman adalah yang paling merasakan

bagaimana Indonesia gagal membangun kawasan pedalaman, khususnya di Kaltim, sementara di lain pihak sumber daya alam Kaltim yang disedot oleh pemerintah pusat terletak di pedalaman (wawancara dengan Asisten bidang Pembangunan Pemprov Kaltim, Ali Fathur Rahman, 13 Mei 2013, di Samarinda).

Perlu diketahui bahwa hubungan antaretnik di Kaltim sendiri dalam beberapa tahun belakangan terlihat mulai menunjukkan kerawanan karena terlihat kurang harmonis dan toleransi antaretnik sudah mulai merenggang. Hal ini sebagian disebabkan oleh kenyataan bahwa penduduk lokal tidak memiliki posisi dominan dari sisi populasi, sementara secara ekonomi pendatang lebih menguasai perekonomian. Beruntung kalangan pendatang terlihat masih dalam posisi menahan diri dan lebih bersabar (wawancara dengan Pemred Kaltim Post, Rizal Juraid, 13 Mei 2013, di Samarinda) sehingga tatkala terjadi gesekan etnik seperti di Kabupaten Kutai Barat maka situasinya relatif masih dapat dikendalikan *http://www.merdeka.com, 26 november 2012*, diakses 10 Juni 2013.

Sementara para pihak menilai wajar jika rakyat Kaltim menggugat, namun tidak sedikit pesimis jika gerakan ini bisa menggugah nurani pemerintah pusat. Boleh jadi pula gerakan ini hanya dilakukan oleh segelintir orang, dan belum merupakan aksi seluruh elemen masyarakat (*http://www.kaltimpost.co.id, 23 Oktober 2012*). Terlepas dari itu, yang jelas KNPI Kaltim tengah berupaya membakar semangat heroisme masyarakat Kaltim untuk menuntut keadilan. KNPI Kaltim sebagai penggagas Otsus menyatakan ide Otsus dan Kaltim merdeka merupakan langkah terakhir setelah menempuh jalur prosedural yang berakhir kalah. KNPI beralasan bahwa aspirasi rakyat di bawah tidak bisa dilakukan hanya dengan teoritis dan dialog saja, tapi harus dengan tindakan heroik agar lahir gejolak sehingga pemerintah pusat akan bergeming (*http://hizbut-tahrir.or.id/12 Desember 2012*, diakses 30 April 2013). *Niscaya dalam fikiran mereka ialah perlunya ada semacam gerakan dan perlawanan guna menaikkan posisi tawar Kaltim, sebagai daerah vital yang punya kelebihan dari segi kekayaan alam, dibanding daerah lain.*

Sikap keras KNPI setidaknya mewakili suara dari sebagian kalangan muda di Kaltim, khususnya dari unsur mahasiswa. Mereka merasa kekecewaan yang cukup mendalam terhadap penolakan Mahkamah Konstitusi (MK) atas *judicial review* (JR) atau uji materiil Pasal 14 huruf e dan f Undang-Undang No 33 Tahun 2004. Tak lama setelah penolakan MK tersebut digelar sejumlah dialog

di Kaltim membahas perihal ini, dan tidak ketinggalan ada yang disiarkan melalui televisi setempat. Boleh jadi memang ada sebagian warga atau pemuda Kaltim yang sempat terinspirasi oleh wacana yang diangkat oleh KNPI dan mendukungnya, dengan menyatakan bahwa pemuda Kaltim harus memiliki semangat keberanian untuk bangkit dan berjuang membangun bangsa dan negara, terutama membangun Kaltim jadi lebih baik, yakni melalui tuntutan otsus Kaltim atau Kaltim merdeka. Itu mencuat tentu sebagai wujud kemarahan dan kekecewaan masyarakat yang selama ini terpendam. Masyarakat Kaltim sadar bahwa selama ini pemerintah pusat tidak bersungguh-sungguh dalam membangun Kaltim.

Salah satunya dalam dialog rakyat bertajuk “*Judicial Review Ditolak, Otonomi Khusus Jawabannya*” digelar oleh Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) Kaltim, di kafe Djoeragan Kopi, Jalan Juanda, Samarinda, pada 20 Desember 2012. Dalam dialog yang berakhir hingga dini hari tersebut sempat tercetus seruan “Kaltim merdeka” dari peserta dialog. Ide radikal ini terutama gencar bergaung dari unsur pemuda dan mahasiswa, seperti Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Samarinda, Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) Universitas 17 Agustus, dan Pemuda Pancasila. Suara keras ini muncul sebagai wujud kekecewaan terhadap pemerintah pusat, sebagian lain juga karena kalangan mahasiswa merasa tidak pernah dilibatkan dalam proses pengajuan uji materiil UU No.33/2004 yang dimotori oleh MRKTB (<http://www.samarindatepian.com>, 21 October 2012).

Tuntutan otsus Kaltim atau “Kaltim Merdeka” mungkin baru sebatas retorika. Sebagian pihak berpendapat, boleh saja menggugat pemerintah pusat asalkan memiliki dasar yang kuat. Kendati melihat pula ketidak-adilan pusat terhadap Kaltim, sebagian besar kalangan di Kaltim menilai tuntutan otsus Kaltim atau bahkan Kaltim merdeka bukanlah solusi, sebab masalah utamanya adalah sesungguhnya Indonesia belum merdeka, karena secara realita SDA Indonesia masih dijajah oleh asing (<http://hizbut-tahrir.or.id/12> Desember 2012). Ketimbang mengajukan aksi radikal seperti menuntut merdeka, sebagian besar kalangan di Kaltim lebih cenderung untuk melakukan perjuangan melalui jalur yang lebih demokratis. Alasannya ialah karena Kaltim berbeda dengan Aceh dan Papua yang masyarakatnya bersifat homogen, sementara Kaltim lebih heterogen sehingga pengerahan massa akan sulit dilakukan. Di antara perjuangan yang dapat dilakukan ialah dengan mendorong agar salah satu tokoh Kaltim bisa menjadi menteri di kabinet agar kebijakan menteri

tersebut bisa pro kepada Kaltim daripada menuntut Kaltim merdeka. Mereka merujuk pada keberhasilan Kalimantan Selatan yang punya Menteri Riset dan Teknologi, Gusti Muhammad Hatta (<http://www.kaltimpost.co.id>, 23 Oktober 2012).

Sesungguhnya memang belum semua pihak sepakat dengan tuntutan otsus Kaltim ini, apalagi sampai pada ancaman merdeka. Agaknya benar bahwa ini baru merupakan keinginan segelintir orang. Belakangan juga terbukti bahwa tuntutan tersebut hanya sebatas sikap reaktif atas ditolaknya JR oleh MK, waktu berlalu isu otsus Kaltim dengan cepat surut dan semakin kehilangan gaungnya. Kalaupun ada yang masih membicarakannya hanya orang-orang tertentu satu-dua orang tokoh pemuda maupun sedikit kalangan akademisi dan di birokrasi. Bagi yang masih membicarakan tuntutan otsus, tidak jarang mereka belum memiliki format otsus seperti apa yang mereka inginkan, termasuk KNPI sendiri belum memiliki format dimaksud kecuali sebatas pemahaman bahwa bila otsus diberikan maka Kaltim akan menikmati bagi hasil yang setara dengan yang diterima oleh Aceh dan Papua kini. Memang ada kalangan di birokrasi atau akademisi yang telah mampu menjelaskan format otsus yang diinginkan, akan tetapi di antara mereka sendiri belum pernah saling bertemu untuk berdiskusi guna merumuskan format otsus semacam apa yang diinginkan oleh Kaltim.

Kalangan birokrasi di pemerintahan provinsi Kaltim jelas terlihat enggan mewacanakan tuntutan otsus Kaltim. Sekretaris Daerah Provinsi Kaltim, H Irianto Lambrie, menyatakan tidak sependapat dengan aspirasi para pemuda Kaltim yang mewacanakan Kaltim harus menjadi daerah Otonomi Khusus (Otsus) seperti Aceh dan Papua. Terlebih kalau Kaltim disebut harus '*Merdeka*' atau memisahkan dari NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia). Wacana '*Kaltim Merdeka*' atau menjadi daerah Otsus dianggap terlalu berlebihan (<http://diskominfo.kaltimprov.go.id>, 30 Oktober 2012).

Pihak Sekda Provinsi Kaltim membandingkan bahwa PAD (pendapatan asli daerah) Papua dan Aceh yang tidak lebih baik dari Kaltim yang PAD-nya 40-50 persen bersumber dari APBD. Ia berpendapat, sebenarnya Kaltim sudah bisa dikatakan otonom, mengingat APBD Kaltim dewasa ini telah jauh lebih besar ketimbang Aceh. APBD Aceh, misalnya, hanya sekitar Rp 6 triliun, sedang Kaltim sudah mencapai Rp 13 triliun yang 40-50 persennya didapat dari PAD.

Pemda Provinsi Kaltim meminta semua pihak, terutama pemuda Kaltim, untuk memahami betul makna otonomi sebenarnya dan melihat permasalahan secara lebih komprehensif. Pihak Pemda mengaku amat gusar dengan wacana otsus Kaltim, yang belakangan ditarik menjadi tuntutan merdeka, seraya menilai wacana seperti itu sangat berbahaya jika tidak dipahami dengan baik dan benar. Pihak Pemda Provinsi Kaltim lebih mengajak semua pihak di Kaltim untuk bangkit berjuang mendukung revisi undang-undang agar Kaltim sebagai salah satu daerah penghasil minyak dan gas bumi mendapat dana perimbangan keuangan yang lebih besar.

Gubernur Kaltim, Awang Faroek Ishak, juga menilai bahwa apa yang dilakukan KNPI dan sejumlah elemen kepemudaan tersebut sebatas wacana, dan sebaiknya diadakan diskusi untuk membahas apa yang sedang diperjuangkan KNPI. Awang Faroek sempat meminta kepada KNPI Kaltim yang mewacanakan menuntut otonomi khusus (otsus) dan Kaltim merdeka agar tidak terburu-buru melakukannya karena pemerintah provinsi masih berjuang di jalur konstitusional. (<http://www.kaltimpost.co.id>, 23 Oktober 2012, diakses 30 April 2013).

Kendati *judicial review* telah gagal di MK, Pemerintah Provinsi Kaltim tetap yakin bahwa cara terbaik yang dapat ditempuh agar Kaltim mendapat keadilan pembagian hasil, adalah dengan menuntut revisi UU Nomor 33 tahun 2004, yakni tentang pembagian keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Terkait dengan itu, maka Gubernur Kaltim meminta agar semua anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI asal Kaltim, agar memiliki tanggung jawab dan merasa wajib memperjuangkan, yakni agar pembagian dana perimbangan keuangan bisa adil bagi Kaltim. Sementara gubernur yang merupakan wakil pemerintah pusat di daerah, selalu siap memimpin semua bupati dan wali kota, termasuk DPRD se-Kaltim untuk melakukan rapat dengar pendapat dengan Pansus Pembahasan Revisi UU No.33/2004 di DPR RI. Bahwa kegagalan Kaltim melakukan JR tentang pasal 14 huruf e dan huruf f pada UU Nomor 33/2004, harus tetap disikapi secara bijaksana. Sedangkan upaya mendukung revisi UU 33/2004 yang siap dilakukan, merupakan salah satu alternatif perjuangan demi menuntut keadilan dalam pembagian dana perimbangan (<http://www.antarakaltim.com>, 29 Oktober 2012, diakses 30 April 2013).

ANALISIS KEKUATAN DAN KELEMAHAN TUNTUTAN OTSUS

Tuntutan otsus merupakan alternatif lain yang mungkin setelah gagal dalam JR. JR merupakan pilihan yang paling lunak, sementara tuntutan otsus mungkin dapat dikatakan lebih radikal. Bila kita merujuk ke Aceh dan Papua, selama ini format otsus hanya diberikan atau identik dengan daerah konflik. Dengan pertimbangan kekayaan alam yang amat besar, beberapa pihak di Kaltim melihat bahwa semestinya otsus juga dapat diberikan kepada daerah yang kaya SDA mengingat kontribusinya yang besar kepada Pusat. Ini berarti otsus bukan hanya merupakan pendekatan politik, melainkan juga dapat pula berupa pendekatan ekonomi. Dalam hal terakhir, otsus dapat diberikan kepada lima daerah yang memiliki kekayaan SDA terbesar, yakni Aceh, Papua, Sumsel, Riau, dan Kaltim. Ketika Aceh dan Papua sudah memperolehnya, maka otsus seyogyanya juga diberikan kepada Sumsel, Riau, dan Kaltim. Masalahnya ialah karena Kaltim khususnya tidak memiliki kekuatan sebagaimana Aceh dan Papua, maka membuat Kaltim dipandang sebelah mata.

Masyarakat di Kaltim tentu telah membandingkan kesejahteraan rakyat di daerah kaya SDA dengan daerah yang tidak kaya SDA di Indonesia. Sebagian dari mereka bahkan diam-diam telah menghitung dan membuat perbandingannya dalam 10 tahun terakhir. Hasilnya, sungguh ironis, bahwa tingkat kesejahteraan rakyat di wilayah kaya SDA amatlah rendah, baik itu diukur dari indikator ketersediaan listrik, air minum, tingkat kematian bayi, dan lain-lain. Untuk ketersediaan listrik, umpamanya, di Kaltim yang telah dialiri listrik baru 68 persen, sementara Jawa 98 persen. Ini merupakan kenyataan ironis, mengingat Kaltim merupakan penghasil energi. Hal sebaliknya terjadi di daerah-daerah yang tidak memiliki kekayaan SDA, mereka menikmati indikator kesejahteraan rakyat yang jauh lebih baik. Semua ini terjadi karena derajat penghisapan di daerah kaya SDA mencapai 85 persen. Terjadi apa yang disebut pelarian kesejahteraan keluar atau ke kalangan perusahaan saja, sementara yang dinikmati oleh warga masyarakat hanya sekitar enam persen. Hal di atas belum lagi dengan melihat pula pada kerusakan lingkungan yang terjadi, di mana kerusakan yang terjadi pada daerah-daerah di sekitar Blok Mahakam jauh lebih hebat daripada bencana lumpur Lapindo di Jawa Timur (wawancara dengan Ketua Pusat Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah Universitas Mulawarman, Sofyan, 15 Mei 2013, di Samarinda).

Provinsi Kalimantan Timur menikmati dana bagi hasil yang relatif amat kecil dibandingkan dengan kekayaan alam yang disedot masuk ke pemerintah

pusat. Total penerimaan dari bagi hasil untuk seluruh wilayah di Kaltim tahun 2013 hanya Rp 12,8 triliun, yakni Pemprov Kaltim menerima Rp 3,8 triliun dan sisanya untuk 14 kabupaten/kota yang ada di mana perolehan terbesar dinikmati oleh Kabupaten Kutai Kartanegara senilai Rp 3,6 triliun, sedangkan beberapa kabupaten lain berkisar antara 800 juta sampai Rp 1 triliun.

Penerimaan bagi hasil tersebut tidaklah sebanding dengan kontribusi Kaltim terhadap produksi nasional. Apabila kontribusi Kaltim terhadap perekonomian nasional setahunnya bisa mencapai lebih dari Rp 100 triliun, maka yang kembali untuk daerah Kaltim tidak lebih dari lima persen (wawancara dengan Joko, Dinas PU Kaltim, 15 Mei 2013, di Samarinda).

Kalau dilihat dari realisasi *lifting* minyak bumi saja, Provinsi Kaltim mencapai 17,377 juta barel per tahun, sedangkan Kabupaten Kukar bahkan realisasi *lifting*nya mencapai 22,158 juta barel. Digabung dengan realisasi *lifting* beberapa kabupaten lain di sana, maka untuk seluruh wilayah Kaltim, total *lifting* dari minyak bumi mencapai 47,436 juta barel, berarti Kaltim menyumbang 19,35 persen dari realisasi produksi minyak bumi nasional yang mencapai 245,129 juta barel untuk tahun 2012. Sementara realisasi *lifting* gas alam Provinsi Kaltim mencapai 369,634 mmbtu, Kabupaten Kukar 430,987 juta mmbtu, ditambah realisasi dari beberapa kabupaten lain di wilayah tersebut maka total realisasi gas alam untuk seluruh Provinsi Kaltim mencapai 822,229 juta mmbtu. Jumlah tersebut memberi kontribusi 40,69 persen dari total realisasi gas nasional yang tercatat 2,021 juta mmbtu pada tahun 2012 (data dari Dinas Pertambangan Kaltim, 2013).

Di bidang kehutanan tidak ada satu batang kayupun yang tidak diatur oleh pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian Kehutanan, termasuk bidang perencanaan dan pemberian izin investasi semua ditangani oleh Pusat, sementara Dinas Kehutanan Kaltim hanya semacam pelaksana kegiatan. Hasil komoditas kayu Kaltim semua disetorkan ke pemerintah pusat, secara berkala Jakarta mengeluarkan rekon memperlihatkan berapa yang masuk dan menjadi bagian Kaltim, tentu saja dalam hal ini pihak daerah hanya bisa menerima begitu saja pembagian yang telah ditetapkan oleh Pusat, dan mungkin sedikit-sedikit protes kalau tidak sesuai karena Pemprov juga memiliki data yang dikumpulkan dari kabupaten-kabupaten. Pihak Kehutanan Provinsi Kaltim agak beruntung karena pihak kabupaten dapat mengumpulkan data-data dari perusahaan-perusahaan mengenai berapa besarnya produksi dan yang

disetorkan ke Jakarta (wawancara dengan Kepala Dinas Kehutanan Kaltim, Khairil Anwar, 17 Mei 2013, di Samarinda).

Agak berbeda ialah yang terjadi pada bidang pertambangan baik komoditas migas maupun tambang di mana pihak Pemprov maupun Pemkab tidak bisa mengakses informasi ke perusahaan-perusahaan, sehingga hanya Pusat yang memiliki datanya sementara pihak daerah sama-sekali tidak tahu-menahu. Pihak Dinas Pertambangan Kaltim mengibaratkan bahwa dalam masalah rekon pertambangan, seluruh daerah di Indonesia bagaikan “kambing congek”, di mana Pusat mengajukan data, sementara daerah-daerah hanya tinggal mengamini saja. Sering terjadi lantaran pihak perusahaan langsung menyeter ke Pusat maka tidak terdapat data yang lengkap dari daerah mana perusahaan penyeter tadi. Hal ini membuat banyak dana bagi hasil tidak dapat diserahkan ke daerah yang berhak, karena tidak ketahuan daerah mana pemiliknya, dimana setiap tahunnya uang mengendap tersebut di kas negara bisa mencapai Rp 1 triliun. Bertahun-tahun sistem semacam ini diberlakukan dan uang mengendap semakin menggelembung, sementara pemerintah pusat tidak mampu mengatasi permasalahan ini lantaran pemerintah pusat terlalu banyak pekerjaan juga (wawancara dengan Kabid Pertambangan Umum Dinas Pertambangan Kaltim, Freddy, 14 Mei 2013, di Samarinda).

Bukan hanya pihak provinsi, pihak kabupaten juga tidak pernah tahu berapa produksi dari daerah. Daerah tidak pernah mendapat tembusan dari Kementerian ESDM, sehingga daerah tidak bisa melakukan *cross check*. Ini pada akhirnya membuat daerah sungguh tidak tahu apakah daerah betul-betul memperoleh 15 persen bagi hasil. Sementara di pihak lain, perusahaan-perusahaan yang ada di daerah semua bersikap tertutup, dan menolak untuk mengungkapkan data produksi mereka (wawancara dengan Wakil Bupati Kukar, Ghufron Yusuf, 16 Mei 2013, di Tenggarong).

Padahal di pihak lain pada bidang pertambangan batubara misalnya daerah Kaltim menghadapi permasalahan besar akibat eksploitasi yang tidak terkendali dan berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan yang luar biasa. Kaltim merasa bahwa terlalu besar yang disumbangkan kepada Negara, sementara daerah Kaltim akan menghadapi masalah besar di masa mendatang. Jangan sampai Kaltim menyumbang terus, tapi Kaltim sendiri lalu menjadi sakit. Terlebih ketika suatu saat nanti SDA Kaltim bakal habis, mengingat beberapa jenis tambang seperti batu bara bersifat tidak terbarukan (*non renewable*). Selama ini pemerintah pusat dinilai tidak memiliki kebijakan

untuk membatasi kuota produksi, yang dipikirkan oleh Jakarta ialah hanya bagaimana produksi batubara Kaltim digenjot dan dikuras terus, tanpa sedikitpun memikirkan bagaimana dampak terhadap rusaknya daya dukung lingkungan. Apabila untuk mendapatkan 1 ton batubara harus mengupas tidak kurang dari 10 ton tanah, sementara bila produksi batubara Kaltim per tahunnya bisa berkisar 220 juta ton maka tanah yang harus dikeruk setiap tahunnya mencapai tiga miliar kubik tanah (wawancara dengan Kabid Pertambangan Umum Dinas Pertambangan Kaltim, Freddy, 14 Mei 2013, di Samarinda). Katakanlah diasumsikan produksi konstan, maka dengan mudah dapat dihitung bahwa dalam tempo 10 tahun terdapat 10 miliar kubik tanah yang harus dikeruk. Betapa kenyataan ini amat luar biasa besar dalam potensi merusak lingkungan. Tidak mengherankan bila akibatnya sudah mulai dirasakan oleh daerah Kaltim dewasa ini dimana membuat sungai-sungai menjadi dangkal dan air meluber yang pada akhirnya menimbulkan bencana banjir. Akibat eksploitasi sumber daya alam yang tidak terkendali selama ini telah membuat bumi Kaltim telah menjadi luka, dan mungkin sudah terserang tetanus, lantaran alamnya sudah tidak seimbang. Dari sisi inilah argumentasi mengenai pentingnya pemberian otsus kepada Kaltim, yakni adanya kekhususan untuk dapat mengelola sumber daya alamnya sendiri secara mandiri dan rasional. Dengan adanya kekhususan tersebut maka Kaltim akan bisa mengelola sendiri berapa besar produksi tiap tahunnya agar terkontrol dan tidak menimbulkan dampak buruk bagi lingkungan. Ini pada gilirannya akan menjamin kelangsungan hidup masyarakat Kaltim dan kelestarian lingkungan. Jadi, tambangnya boleh diambil tapi alam sekitar harus tetap aman dan tetap hijau (wawancara dengan Kabid Pertambangan Umum Dinas Pertambangan Kaltim, Freddy, 14 Mei 2013, di Samarinda).

Kaltim praktis mengalami ketertinggalan di bidang infrastruktur, khususnya jalan. Ketertinggalan infrastuktur telah membuat sejumlah wilayah kecamatan nyaris terisolasi karena tidak dapat terhubung dengan ibukota kabupaten. Kondisi mana telah membuat menderita penduduk setempat, akibat mahalannya harga barang-barang, dan termasuk mahalannya harga material untuk melaksanakan pembangunan. Di sejumlah tempat di Kabupaten Malinau, seperti Desa Long Nawang (Kec. Kayan Hulu) dan Desa Long Apung (Kec. Kayan Selatan), belum dapat terhubung dengan Malinau sebagai ibukota kabupaten. Akibatnya ketika hendak membangun jembatan di sana, maka

materialnya harus dibeli dari perbatasan Negara bagian Serawak, Malaysia (wawancara dengan Joko, Dinas PU Kaltim, 15 Mei 2013, di Samarinda).

Kecuali amat tertinggalnya infrastruktur, kondisi jalan-jalan di Kaltim juga telah mengalami kerusakan di sana-sini. Buruknya kondisi jalan di Kaltim merupakan salah satu hal yang paling banyak dikeluhkan oleh orang di sana. Baik kalangan pejabat di Kaltim maupun masyarakat umum biasanya suka membandingkan kondisi jalan di Kaltim dengan di Kalsel, melewati jalan-jalan di Kalsel kita akan bisa tertidur pulas menggambarkan mulusnya jalan di provinsi sebelah, sementara kita akan terbangun dari tidur begitu memasuki wilayah Kaltim lantaran banyak jalan yang rusak dan berlubang-lubang. Bagi masyarakat Kaltim kondisi ini tentu saja mengherankan, bagaimana mungkin Kaltim yang kontribusinya bagi perekonomian nasional begitu besar berkat kekayaan SDA nya memiliki kondisi infrastruktur jalan yang lebih buruk dari Kalsel yang tidak begitu kaya SDA. Banyak kalangan di Kaltim juga menyatakan bahwa Kaltim memiliki wilayah yang begitu luas, dengan demikian jalan yang harus ditangani juga panjang yakni bisa mencapai 2100 km untuk kategori jalan nasional, kondisi mana tentu tidak boleh disamakan anggarannya dengan Kalsel.

Kerusakan jalan-jalan di wilayah Kaltim khususnya terjadi semenjak tahun 2009 tatkala eksploitasi besar-besaran batubara mulai berlangsung. Akibat tidak adanya pembatasan di mana kendaraan-kendaraan milik perusahaan batu bara yang bermuatan berat masih dapat hilir mudik di jalanan umum, pada saat petugas lengah, di mana pemerintah setempat sendiri tidak dapat mengawasi selama 24 jam penuh (wawancara dengan Joko, Dinas PU Kaltim, 15 Mei 2013, di Samarinda). Banyak dari jalan-jalan yang rusak berstatus jalan nasional, di mana mestinya untuk perbaikan merupakan tanggung jawab pemerintah pusat. Akan tetapi pemerintah pusat sering kali menutup mata atas kondisi kerusakan jalan di Kaltim, akibatnya membuat pemerintah daerah setempat terpaksa menangani pekerjaan-pekerjaan perbaikan yang mestinya merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, yakni memperbaiki jalan yang berstatus jalan nasional. Ini dari segi administratif bisa dianggap melanggar oleh BPK, namun kalau tidak diperbaiki maka kerusakan jalan-jalan akan semakin parah (wawancara dengan Joko, Dinas PU Kaltim, 15 Mei 2013, di Samarinda).

Di balik upaya untuk meminta bagi hasil yang lebih adil, entah itu melalui JR, melalui lobby di DPR, atau mewacanakan tuntutan otsus, yang menjadi

pertanyaan ialah bagaimana kemampuan pihak pemda di Kaltim maupun pemda-pemda kabupaten di sana terhadap pengelolaan dana yang relatif besar. Dua kenyataan yang selama ini menjadi keraguan banyak pihak ialah menyangkut relatif besarnya dana yang tidak dapat digunakan dalam bentuk Silpa maupun belum efektifnya penggunaan dana terkait maraknya kasus korupsi di sana. Dalam hal terakhir, orang biasanya akan merujuk pada kasus Kaltim maupun Kabupaten Kukar di mana uang yang melimpah tidak serta-merta membuat rakyatnya sejahtera, justru merebaknya kasus-kasus dugaan korupsi di sana (<http://news.detik.com>, 19 Agustus 2010). Sementara itu menyangkut Silpa, penyerapan anggaran Provinsi Kaltim hanya 86 persen, itu artinya Pemprov Kaltim belum maksimal dalam memaksimalkan anggaran (wawancara dengan Wakil Ketua DPRD Kaltim, Sofyan Alex, 14 Mei 2013, di Samarinda). Demikian pula dengan Kabupaten Kukar dengan APBD Rp 6 triliun telah terjadi Silpa hingga 2 triliun (wawancara dengan Wakil Bupati Kukar, Ghufron Yusuf, 16 Mei 2013, di Tenggarong), berarti anggaran yang tidak bisa digunakan mencapai sekitar 30 persen lebih. Kondisi yang sama kita saksikan di tingkat provinsi dimana terdapat kasus silpa yang relatif besar. Kenyataan demikian lantas membuat orang meragukan kesiapan pemerintah daerah setempat apabila kelak tuntutan dana perimbangan Kaltim dipenuhi atau otsus diberikan.

Terkait begitu besarnya silpa di Kaltim antara lain karena keterlambatan penerimaan anggaran, di samping dewasa ini orang banyak yang takut dan hati-hati dalam mengelola anggaran. Bila terjadi kesalahan prosedur dalam pengelolaan anggaran, maka akan dapat masuk penjara (wawancara dengan Ketua Pusat Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah Universitas Mulawarman, 15 Mei 2013, di Samarinda). Akan tetapi, bila mau jujur harus diakui, setelah Kaltim memiliki banyak uang justru tidak bisa berbuat apa-apa, banyak SKPD yang kelihatan kurang dinamis dan mungkin dapat disebut “ogah-ogahan” (wawancara dengan Wakil Ketua DPRD Kaltim, Sofyan Alex, 14 Mei 2013, di Samarinda). Sebagaimana terjadi di Kabupaten Kukar, pihak Pemkab Kukar beralasan bahwa itu terkait penerimaan setiap tahunnya diperoleh pada akhir masa anggaran yang nilainya mencapai Rp 1 triliun lebih. Tentu saja tidak mungkin menghabiskan yang sebesar itu dalam tempo tiga bulan. Namun, di luar masalah tersebut, mereka mengakui bahwa lemahnya penyerapan anggaran juga terkait erat dengan masalah kapasitas SDM yang belum mampu mengelola dana besar, khususnya pada SKPD

yang mengelola dana besar seperti Dinas PU dan Dinas Pendidikan. Yang paling bermasalah ialah pada Dinas PU. Sebagai gambaran pembangunan infrastruktur diprioritaskan untuk menghilangkan keterisolasian daerah, antar-wilayah kecamatan juga antara kecamatan dengan ibukota kabupaten. Untuk tahun 2013 saja, alokasi untuk pembangunan jalan dan jembatan mencapai dua triliun rupiah, yang terdiri atas ratusan item pekerjaan. Pihak Dinas PU Kab. Kukar mengalami kesulitan luar biasa dalam proses pelelangan lantaran setiap satu panitia lelang harus menyelesaikan 40 unit lelang dalam satu tahun. Sesungguhnya itu merupakan tugas yang hampir tidak masuk akal. Ini terjadi karena pegawai di lingkungan Dinas PU yang mampu menjadi panitia lelang hanya beberapa orang saja, padahal yang harus dilelang mencapai ratusan item pekerjaan. Lemahnya SDM di Dinas PU diakui karena pada proses rekrutmen memang tidak bagus. Jumlah pegawai Dinas PU memang berlebihan, tapi dari segi kualitas masih kurang khususnya dalam kemampuan bidang teknologi informasi (wawancara dengan Sekretaris Bappeda Kab. Kukar, Wiyono, 16 Mei 2013, di Tenggarong.)

Dengan menengok pada masih begitu rendahnya penyerapan anggaran dan lemahnya kualitas SDM pada SKPD-SKPD di Kaltim maka tuntutan otsus secara obyektif menjadi tidak rasional, karena secara logika dengan adanya tambahan dana bagi hasil yang jauh lebih besar maka besaran silpa bakal jauh lebih menggelembung lagi.

KESIMPULAN

Otsus Kaltim merupakan tuntutan yang boleh dibilang prematur dan setengah hati dilihat dari beberapa alasan:

- o Munculnya tuntutan tersebut di Kaltim praktis tidak terdesain dengan baik, karena terkesan merupakan usulan yang sifatnya reaktif menyusul ditolaknya tuntutan *judicial review* (JR) atau uji materi atas UU No.33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang pembagiannya dinilai tidak adil bagi Kaltim.

Tuntutan otsus Kaltim sifatnya hanya kemarahan sesaat pada saat ditolaknya JR oleh MK, bahkan kala itu ada pula muncul gagasan yang lebih ekstrim yakni Kaltim merdeka apabila tuntutan otsus Kaltim ditolak.

Belakangan waktu berlalu, gaung tuntutan otsus juga dengan cepat surut dan kurang terdengar lagi di masyarakat.

Penilaian prematur dan setengah hati juga dapat dibuktikan dengan belum adanya dokumen tertulis maupun desain yang jelas mengenai format tuntutan otsus semacam apa yang hendak diperjuangkan oleh Kaltim. Yang ada barulah sebatas serpihan-serpihan gagasan yang saling lepas yang dilontarkan oleh sebagian kalangan akademisi atau sebagian kalangan di birokrasi, gagasan mana belum diformulasikan secara utuh sebagai suatu konsep.

- o Tuntutan otsus Kaltim sendiri memiliki sejumlah kelemahan:
 - i. Usulan tersebut hanya merupakan keinginan dari sebagian kecil masyarakat di Kaltim, dalam hal ini kalangan pemuda khususnya yang dimotori oleh KNPI di Kaltim maupun dari sebagian kecil kalangan akademisi di sana.
 - ii. Pelbagai eksponen masyarakat yang ada di Kaltim cenderung belum memiliki sikap yang cukup solid untuk mendesak tuntutan otsus Kaltim, mengingat Kaltim merupakan daerah yang heterogen dan multi-etnik.
 - iii. Ada sementara yang mencurigai bahwa tuntutan otsus hanyalah merupakan “dagangan politik” semata dari kalangan tertentu. Kecurigaan ini cukup beralasan bila menyimak sepak terjang organisasi sebelumnya yang memperjuangkan JR yakni MRKTB juga diterpa banyak isu yang kurang sedap, menyangkut dominasi etnik tertentu di dalam organisasi tersebut dan adanya kepentingan material serta penggunaan dana-dana yang tidak dapat dipertanggungjawabkan.
 - iv. Adanya ancaman tindakan radikal dari sekelompok tertentu untuk melakukan sejumlah aksi terkait tuntutan otsus –seperti hendak menutup bandara Sepinggian dan menduduki istana Negara di Jakarta—hingga saat ini belum satupun yang terbukti, sehingga hanya dianggap sebagai “gertak sambal”. Taktik mana bukan tidak mungkin telah terbaca oleh pemerintah pusat, sehingga kecil kemungkinan pemerintah pusat merespon tuntutan otsus Kaltim.

Sementara tuntutan yang lebih radikal semacam Kaltim merdeka secara obyektif tidak memiliki pendukung yang patut diperhitungkan,

karena suara yang radikal tersebut sementara baru terdengar dari KNPI setempat. Dan, pemikiran radikal semacam ini banyak ditentang di sebagian besar kalangan di Kaltim.

- v. Pihak Pemprov Kaltim maupun kalangan Pemkab di sana yang hampir secara tegas memperlihatkan dukungan terhadap tuntutan JR, memiliki sikap yang berbeda terhadap tuntutan otsus Kaltim. Dalam hal tuntutan otsus, pihak Pemda setempat terkesan enggan memberi dukungan karena merasa “sungkan” terhadap pemerintah pusat. Kendati mungkin akan senang dan diuntungkan bila tuntutan otsus dipenuhi oleh pemerintah pusat, namun pihak Pemda setempat lebih memilih jalur yang lebih lunak menyusul ditolaknya JT, yakni dengan jalur perjuangan melalui DPR. Kendati bila dikaji lagi maka relatif kecil peluang bagi Kaltim untuk dapat melakukan revisi UU 33/2004 melalui jalur DPR, mengingat kecilnya kekuatan politik wakil-wakil Kaltim di DPR.
- vi. Dari sisi rasionalitas tuntutan otsus Kaltim belum pula memiliki argumentasi yang kuat mengingat adanya kenyataan yang masih saling bertolak belakang:

1. Dari satu sisi mungkin kita dapat memahami bagaimana tuntutan otsus muncul karena sebagai daerah yang memiliki kekayaan SDA maka Kaltim bersama daerah serupa lain seperti Sumsel, Riau, Aceh, dan Papua layak mendapatkan otsus dari sisi ekonomi. Apabila Aceh dan Papua telah menikmatinya lantaran latar belakang konflik di kedua wilayah tersebut, maka sudah sepatutnya Kaltim, Riau, dan Sumsel juga mendapatkannya. Bagaimana mungkin “anak yang patuh” justru dipandang sebelah mata, sementara “anak nakal” seperti Aceh dan Papua justru memperoleh otsus.

Tuntutan otsus Kaltim relatif rasional dilihat dari sisi ekonomi karena tingkat kesejahteraan yang diukur dari sejumlah indikator terlihat amat rendah, dan jauh berada jauh di belakang daerah-daerah yang tidak kaya SDA. Hal ini karena kekayaan Kaltim lebih banyak tersedot dan dinikmati oleh orang luar Kaltim dibandingkan yang dinikmati oleh masyarakat Kaltim sendiri. Hal ini tercermin pula dari amat kecilnya bagi hasil yang diperoleh Kaltim dibandingkan dengan begitu besarnya kontribusi kekayaan alam kepada NKRI.

Dilihat dari sisi lingkungan Kaltim merasa bahwa terlalu besar yang disumbangkan kepada Negara, sementara daerah Kaltim akan menghadapi masalah besar di masa mendatang. Terlebih ketika suatu saat nanti SDA Kaltim bakal habis, mengingat beberapa jenis tambang seperti batu bara bersifat tidak terbarukan (*non renewable*). Bidang pertambangan batubara misalnya daerah Kaltim menghadapi permasalahan besar akibat eksploitasi yang tidak terkendali dan berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan yang luar biasa. Selama ini pemerintah pusat dinilai tidak memiliki kebijakan untuk membatasi kuota produksi, yang dipikirkan oleh Jakarta ialah hanya bagaimana produksi batubara Kaltim digenjot dan dikuras terus, tanpa sedikitpun memikirkan bagaimana dampak terhadap rusaknya daya dukung lingkungan. Akibat eksploitasi sumber daya alam yang tidak terkendali selama ini telah membuat bumi Kaltim telah menjadi luka. Dari sisi inilah penulis melihat relatif kuatnya argumentasi mengenai pentingnya pemberian otsus kepada Kaltim, yakni adanya kekhususan untuk dapat mengelola sumber daya alamnya sendiri secara mandiri dan rasional. Dengan adanya kekhususan tersebut maka Kaltim akan bisa mengelola sendiri berapa besar produksi tiap tahunnya agar terkontrol dan tidak menimbulkan dampak buruk bagi lingkungan. Ini pada gilirannya akan menjamin kelangsungan hidup masyarakat Kaltim dan kelestarian lingkungan.

2. Akan tetapi di pihak lain tuntutan otsus Kaltim mengandung kelemahan yang cukup nyata bila kita menengok pada sisi *good governance* dan kesiapan SDM setempat. Dua kenyataan yang selama ini menjadi keraguan banyak pihak ialah menyangkut relatif besarnya dana yang tidak dapat digunakan dalam bentuk Silpa maupun belum efektifnya penggunaan dana terkait maraknya kasus korupsi di sana.

Menyangkut Silpa, penyerapan anggaran Provinsi Kaltim hanya mencapai 86 persen, demikian pula dengan kabupaten dengan dana besar seperti Kukar memiliki silpa hingga dua triliun per tahunnya atau sekitar 30 persen lebih.

Terkait begitu besarnya silpa ini, di samping masalah anggaran yang terlambat turut maupun sikap yang amat hati-hati dalam pengelolaan anggaran, itu dapat diartikan pula sebagai kekurangmampuan Kaltim

untuk berbuat “banyak” dengan anggaran yang besar. Bagaimana pula jadinya bila anggaran akan meningkat lagi tatkala tuntutan otsus dipenuhi oleh pemerintah pusat. Peneliti juga menemukan di lapangan kelemahan SDM justru merupakan alasan utama yang sebenarnya bertanggung jawab atas besarnya di silpa di sana.

PUSTAKA ACUAN

- Bahar, Ujang. 2007. “Wewenang Pemerintah Daerah terhadap Pinjaman yang Sumber Dananya Berasal dari Luar Negeri”, dalam Jurnal *Hukum Bisnis*, Vol.26, No. 4, Tahun 2007.
- Brancati, Dawn. 2009. *Peace by Design: Managing Intrastate Conflict through Decentralization*. New York: Oxford University Press.
- Diamond, Larry Diamond. 2004. “Why Decentralize Power in A Democracy?,” *Paper dipresentasikan dalam The Conference on Fiscal and Administrative Decentralization*, Baghdad. February 12, 2004.
- Koswara, E. 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Yayasan Pariba.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad, dan Richard Bird. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington: World Bank.
- Litvack, Jennie dan Jessica Seddon. 1998. *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute Working Papers, World Bank dan PREM Network.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington DC: The World Bank.
- O’Neil, Kathleen. 2005. *Decentralizing the State*. London: Cambridge University Press. *Data Lifting Minyak dan Gas Bumi Kaltim 2013*, Dinas Pertambangan Kaltim, 2013.
- Hadiz, Vedi R. 2004. Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives. *Development and Change* 35 (4): 697-718.
- Hoessein, Bhenyamin. 2011. *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
- O’Neill, Kathleen. 2005. *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. New York: Cambridge University Press.
- Riggs, Fred W. 1969. “The Structure of Government and Administrative Reform” in Ralph Braibanti, *et.all.*, *Political and Administrative Development*. Durham, N.C.: Duke University Press.

- Shah, Anwar dan Sana Shah. 2006. "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments," dalam Anwar Shah (Ed.) *Local Governance in Developing Countries*, Washington: The World Bank.
- Tryatmoko, Mardiyanto Wahyu. 2013. "Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pasca Orde Baru", naskah belum terbit.
- <http://diskominfo.kaltimprov.go.id>, 30 Oktober 2012 diakses 30 April 2013.
- <http://www.scribd.com>, 20 Agustus 2010, diakses 30 April 2013.
- [http://hizbut-tahrir.or.id/12 Desember 2012](http://hizbut-tahrir.or.id/12%20Desember%202012), diakses 30 April 2013.
- <http://www.portalkbr.com>, 26 Desember 2012. diakses 30 April 2013.
- <http://tantocenter.blogspot.com/> Sunday, June 1, 2008, diakses 30 April 2013
- <http://www.kaltimpost.co.id>, 23 Oktober 2012, diakses 30 April 2013.
- <http://www.samarindatepian.com>, 21 October, 2012, diakses 30 April 2013. <http://www.merdeka.com>, 26 november 2012, diakses 10 Juni 2013.
- <http://diskominfo.kaltimprov.go.id>, 30 Oktober 2012 diakses 30 April 2013.
- <http://www.antarakaltim.com>, 29 Oktober 2012, diakses 30 April 2013.

Wawancara

1. Kabid Migas Dinas Pertambangan Kaltim, Puji, 14 Mei 2013, di Samarinda.
2. Ketua KNPI Kaltim, Yunus Nusi, 15 Mei 2013, di Samarinda.
3. Pemred Kaltim Post, Rizal Juraid, 13 Mei 2013, di Samarinda.
4. Staf Dinas PU Kaltim, Joko, 15 Mei 2013, di Samarinda.
5. Ketua Pusat Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah Universitas Mulawarman, Sofyan, 15 Mei 2013, di Samarinda.
6. Kepala Dinas Kehutanan Kaltim, Khairil Anwar, 17 Mei 2013, di Samarinda.
7. Kabid Pertambangan Umum Dinas Pertambangan Kaltim, Freddy, 14 Mei 2013, di Samarinda.
8. Asisten Gubernur Kaltim bidang Pembangunan, Ali Fathur Rahman, 13 Mei 2013, di Samarinda.
9. Wakil Ketua DPRD Kaltim, Sofyan Alex, 14 Mei 2013, di Samarinda.
10. Pemred Kaltim Post, Rizal Juraid, 13 Mei 2013, di Samarinda.
11. Wakil Bupati Kukar, Ghufron Yusuf, 16 Mei 2013, di Tenggarong.
12. Sekretaris Bappeda Kab. Kukar, Wiyono, 16 Mei 2013, di Tenggarong.

IS WORKING AN EMPOWERMENT TOOL FOR WOMEN? CASE STUDY INDONESIAN MIGRANT WORKERS IN MALAYSIA¹

Amorisa Wiratri

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

ABSTRAK

Media baik di Indonesia maupun Malaysia seringkali menyajikan berita mengenai penganiayaan terhadap pekerja domestik Indonesia di Malaysia. Tulisan ini berupaya untuk melihat sejauh mana bekerja sebagai pekerja domestik dapat memberdayakan wanita Indonesia melalui perspektif feminisme. Studi ini menemukan bahwa bekerja sebagai pekerja domestik tidak sepenuhnya menuju pada pemberdayaan tapi juga tidak sepenuhnya mengarah pada eksploitasi. Hal ini ditunjukkan melalui pengalaman positif dan negatif yang dialami oleh para pekerja domestik. Studi ini menitikberatkan pada pencapaian yang diperoleh oleh perempuan yang bekerja di luar negeri tidak begitu saja diiringi oleh perubahan pada norma-norma budaya, terutama dalam kaitannya dengan gender.

Kata Kunci: *Pemberdayaan, Perempuan, Peran Gender, Pekerja Migran*

ABSTRACT

Media in both Indonesia and Malaysia often present news about the mistreatment of Indonesian domestic workers in Malaysia. This paper seeks to look at the extent to which work as a domestic worker can empower Indonesian women through a feminist perspective. The study found that working as domestic workers are not fully lead to empowerment but also not completely lead to exploitation. This is demonstrated through the positive and negative experiences suffered by domestic workers. This study has focused on the achievements of women working abroad, which is not just accompanied by changes in cultural norms, particularly in relation to gender.

Keywords: *Empowerment, Women, Gender Roles, Migrant Workers*

¹ This article is part of my thesis on Women's Studies Department, Flinders University, Adelaide, Australia in 2012.

BACKGROUND

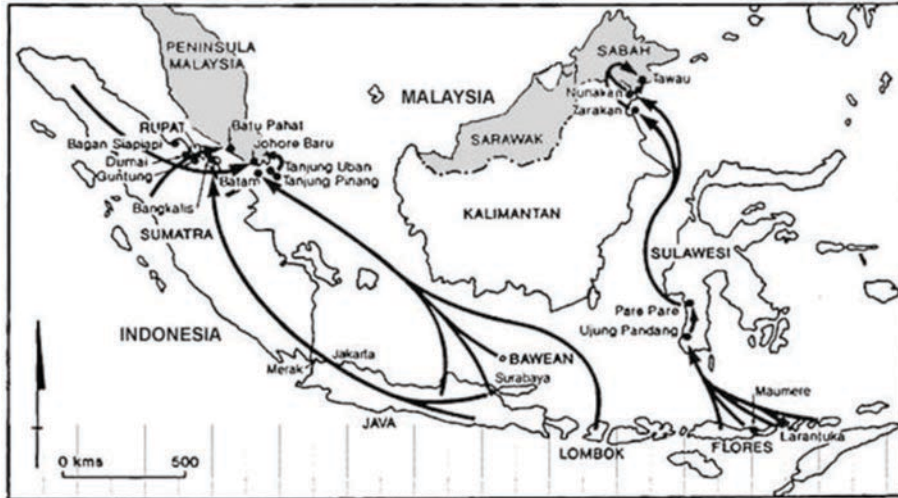
The liberal feminist conception believes that women's participation in the workforce can result in women's empowerment. The participation of women in paid work means women gain personal freedoms, female companionship, and are treated as individuals, rather than as supplementary to men (Prieto-Carron 2008: 6). Meanwhile, as family members, they also gain a higher status in society through their independence and increased financial power. Liberal feminists argue that women could gain a more equal position within households as a result of their participation in employment.

However, the participation of women in paid work is not as simple as what the liberal feminists claim above. Ida (2010: 31) argues that work has different meaning for women from the lower and upper socioeconomic classes. For working class women, work is an essential part of their life struggle, while for upper class women, work is a symbol of self-actualisation and social status. Furthermore, it is widely acknowledged that class segregation provides women in the upper classes with education and skills to participate in professional work, while working class women with low education and low skills participate in undervalued forms of work, for example domestic work, cleaning, factory work and even childcare work, which are all low-paid, low-skill jobs. In developing countries, paid domestic work has offered women with low skills and education to enter the workforce, but this form of work is low-paid, low security and mostly unregulated.

The availability of domestic work for women seems naturalised, since it is conducted in the domestic sphere and entails both house work and care work (Moors 2003: 389). Moreover, domestic work relies on biological essentialism, positioning women's work as always attached to domestic and care work (Sim 2009: 5). Furthermore, Sim points out that domestic work is always linked to women since it constructs women as 'good' or 'natural' performers of emotional labour (2009: 5). Therefore, domestic work and care work has become an available form of work for women who do not have other skills or are uneducated. However, these forms of labour are not valued socially, and are construed as 'unreal' work against the 'real' work of professional women. Professional women means, women who involve in skilled and educated form of work and have quality to compete with their male work partner.

As part of the global phenomenon of the rise of working women, domestic workers experience the paradoxical position that they have to work to support their families but, at the same time, they also have to meet social expectations that they are ‘good’ mothers and ‘good’ wives. In addition, Williams and Widodo (2009: 137) state that transnational domestic workers experience some transformation, as most shift outside from marginal roles as daughters and wives to roles as principal breadwinners, investors in family education, nurturers, competent housekeepers and decision makers. However, these dual roles and double locations need to be analysed within the intersection of Indonesian culture and gender relations. However, women’s experience as working women separated from their families has contributed to women’s increased power within their families, and provides better living standards, not only for women themselves but also in improving their families’ access to education and health services and overall family income, which could be considered a form of empowerment.

Figure 1: Flows of Migrant Workers from Indonesia to Malaysia



Source: Hugo, 1995: 280.

This study focuses on Malaysia, because Malaysia has become one of the most popular destination countries for Indonesian domestic workers, due to socio-cultural similarities such as language and religion. Asian Century Institute (2013) states that over the past twenty years, the number of foreign workers

in Malaysia rose by 340% to reach 1.8 million in 2010, where half of these migrant workers come from Indonesia. Figure 1 shows the flows of migrant workers:

METHODOLOGY

This study addresses the following research questions. Firstly, it investigates to what extent the idea of women's participation in the workforce enables empowerment, particularly for transnational domestic workers. Then, it provides an overview of domestic workers' experiences when they are in Malaysia to analyse whether their paid work in Malaysia leads to empowerment. Furthermore, domestic workers' experiences on return is analysed for indicators of women's empowerment. By analysing women's experience, both while they are in paid work, and after they return, a clear picture emerges about the capacity for paid domestic work to empower women.

CONCEPTUAL FRAMEWORK

Rettler (1992: 752) states that historically, women's participation in paid employment was conceptualised differently than men's since their income was only supplementary. Based on that common social perception, she argues that women's work refers to "a career with fewer responsibilities and flexible schedules, since women are still responsible for the majority of childcare" (1992: 752). Furthermore, "domestic work is one of the oldest and most important occupations for women around the world" (ILO 2010: 1). Contemporary domestic work has become a vital market for women's employment as a result of the massive incorporation of women in workforce (ILO 2010: 1). The increase of work opportunities provided by domestic work cannot be separated from the effect of globalisation.

Globalisation is not a simple "concept that can be defined and encompassed within a set time frame, nor is it a process that can be defined clearly with a beginning and an end" (Al-Rodhan 2006). In addition, globalisation leads to transnationalism, which is defined as "the processes by which immigrants build social fields that link together their country of origin and their country of settlement" (Al-Rodhan 2006). Transnationalism has been strongly connected

to domestic workers with the emergence of transnational domestic work, which is defined as people who work in domestic work outside their own countries but still have strong connections with their home countries.

In this study, these connections are related to the ideological construction of motherhood, which in Indonesia, is called *Ibu-ism*. *Ibu-ism* is a concept from the Javanese culture about womanhood (Ida: 31). Ida argues that *Ibu-ism* constructs the ‘ideal’ woman as a mother to her children and a housekeeper (2010: 31). In addition, she emphasizes that the ideology of *Ibu-ism* came from the existing class structure in Indonesia, in which social status is very important, as becoming rich and educated for women means they demonstrate higher social status.

WOMEN AND UNPAID WORK

The idea of work for women is nothing new. Historically, women have always worked, given that the social construction of labour sees domestic and care work assigned to women (Sim 2009: 5). This notion derives from biological essentialism, which structures dominant gender roles in most societies. However, Beasley argues that women’s unpaid work at home is undervalued since it is closely related to their reproductive role, rather than being considered productive work (1994: 25). Domestic work, including care for family and children is never counted as ‘real’ work for women.

The undervaluing of domestic work is related to patriarchy, which traditionally positions men as providers for the family, while women were housekeepers (Rettler 1992: 4). Moreover, Sim argues that domestic work remains undervalued because women are seen as housewives rather than ‘real’ workers (2009: 5). Costa in Custers contends that domestic work could be seen as productive work since it produces a special commodity, namely ‘labour power’ (1991: 83). It seems that by changing people’s perspective on domestic work, the undervaluing of this kind of work can be diminished.

Moreover, challenges to the undervaluing of domestic work have come from liberal feminists, for example Friedan, who argues that women who perform domestic work are trapped in the traditional triangle, as prisoners to children, kitchen and church (Genz 2009: 31). She calls this “the unhappy housewife myth” (Genz 2009: 31), and offers the idea that women have to leave the

domestic trap and join paid employment to challenge the dominant ideology of patriarchy and to achieve a new identity as equal partners with men.

WOMEN AND PAID WORK

The idea that women in paid employment have a tool to achieve empowerment is based on two counts. First, paid work offers financial independence and second, an escape from domestic life (Sim 2003: 110). However, many women only have access to limited resources and opportunities, which leads them into low-wage employment.

Bennett argues that rather than achieving empowerment, most women are trapped in occupations that conform to dominant gender-ideal and traditional roles, such as becoming nurses, teachers, factory workers, or domestic worker (Ford and Parker 2008: 11). Moreover, Sethuraman argues that work segregation between men and women is caused by three factors:

1. The low levels of physical and human capital invested in the enterprises in which women work and own;
2. Gender-based discrimination in both the labour and other markets;
3. The characteristics of informality, which contribute to women's invisibility and hence vulnerability (Hill 2010: 27).

Bespinar argues that limited employment opportunities in the workforce lead women to participate in low wage employment as essential survival tool (2010: 525). In the case of working class and poor women, work becomes a significant tool not only for empowerment, but also for survival. It is clear that for these women, any kind of work, even higher risk work, will be taken as they have no other choice.

However, women's participation in the workforce also leads to ideological conflict, as women have to maintain the social construction of gender alongside individual careers (Soeprobo and Wiyono, 2004: 8). Devasahayam and Yeoh (2007: 21) argue that women's involvement in paid employment has not been accompanied by shifts in cultural and social norms that produce the dominant ideology on gender roles, where women always associated with domestic world. Moreover, Sherry in Campo (2009: 106) argues that the participation of women in the workforce only forces them to take a 'double loads', where they

still have their responsibility for domestic work in addition to their contribution in paid work. Dawson (2008: 49) argues that it is caused by the common gender ideology that domestic and child raising work are central to women's sense of identity.

DOMESTIC WORK: A REAL WORK?

The participation of women in paid employment has led to paradoxical and troublesome debates about the role of work for women. Friedan argues that women are trapped in the idea of 'Superwomen', trying to be the 'good mother' while also excelling at work (Genz 2009: 121). The role of men seems to be invisible in the case of household work.

Two approaches to diminish the double burden for working women are often suggested. Firstly, men have to share in the household work. In this case, rather than forcing women to take up paid employment along side their responsibilities in domestic work, men have to contribute to the domestic duties. Secondly, for some middle and upper class married women, living in the dominant ideology of being 'good' women requires them to hire other women to do the domestic work they are unable to do (Duffy 2011: 38).

In the context of Indonesian domestic workers in Malaysia, economic growth drove Malaysian women out from the house to follow their career aspirations. Therefore, they need someone to deal with their domestic tasks, such as taking care of the household and looking after the children. At the same time, the lack of employment opportunities in Indonesia has inevitably encouraged women to migrate from their homelands, either to other areas of Indonesia, or to other countries. The attraction of working overseas is higher wages compare to local wages for similar form of job. Since they lack formal education and skills, most could only participate in the informal sector, such as domestic work, factory work, etc. Entering domestic work has become the most common form of work available to poor and uneducated Indonesian women.

STORIES OF THE INDONESIAN WOMEN MIGRANT WORKER: 'OPPORTUNITY' OR 'DISASTER'

At first glance, working as transnational domestic workers seems to offer great opportunities for Indonesian women to gain economic independence from poverty and escape from their own domestic traps. However, Friedman and Schiltermandl (2011: 192) state that transnational domestic workers seem trapped in patriarchal construction, whereby they still have to deal with their own family commitments even while they are absent. Transnational migrant workers cannot meet the ideal concept of 'women/mothers' or *Ibu*-ism, where they have to present at home and responsible for all domestic works, since they are not physically present for their partners and children. Transnational domestic workers are caught in a double bind, where on one hand they can achieve some financial power and gain social status as they become breadwinners in the family, while on the other, physical separation threatens their own relationships inside the family and with their children.

Parrenas (2001: 149) argues that a central paradox for transnational domestic workers is that their increased economic security goes hand-in-hand with increased emotional *insecurity*. Moreover, Gamburd in Gardner and Osella (2004: xxiii) argues that transnational domestic work has generated significant changes in family structure, gender ideology and class relations, but also gives rise to moral panics about the consequences of women's protracted absence from their families. Transnational domestic workers are often rural women who have low levels of education and skills, and most come from poor families. Most are strongly attached to their own domestic work as it is socially constructed as women's work. Their work as transnational domestic workers is very similar to their everyday duties in their own houses. It includes preparing meals, cleaning, mopping, vacuuming, cleaning windows, and dusting, taking care of children, washing the car, washing the entire household's clothes by hand, and ironing (Varia 2004: 38-39).

THE PROCESS OF RECRUITMENT AND DEPLOYMENT

The migration of transnational domestic workers in Indonesia is managed by the Ministry of Manpower and Transmigration (*Kemenakertrans*). The Ministry, through its Overseas Worker Placement Agency, regulates the

recruitment, placement, training, deployment and return of the workers². Potential migrant workers are obliged to go through a number of stages involving recruitment agents, travel providers, government officials, and trainers, who mostly charge fees for their services (Hugo 2005: 71). The process takes several months and stories of mistreatment in the training centre are often heard. Varia reports the account of Fatma Haryono (30 years old), a returned domestic worker from Lombok:

The agent came to my house and promised me a job in a house in Malaysia, where I would earn two hundreds ringgit [U.S.\$52.63] per month. I would not have to pay anything, they would prepare my passport and would cut my salary for the first four months. I wanted to get the experience and to earn money. The agent promised to send me to Malaysia in one month, but [kept me locked in] the labor recruiter's office for six months. I couldn't go out. Many people, even if they got hurt or wanted to leave, weren't allowed out. I think one or two hundred people were there. The food wasn't enough, they gave it twice a day. The gate was locked. I wanted to go back home. There were two or four guards and they carried big sticks. They would just yell. They would sexually harass the women. There were lots of girls there too [who suffered the same treatment] (Varia 2004: 20-21).

Kusmirah Parinem (21 years old) tells a similar story of her departure to Malaysia:

The agent had promised we would travel to Malaysia by plane, but instead we went on a thirteen-person boat. From Jakarta to Batam, I went by plane, and we stayed there for three days without food. From Batam to Malaysia we traveled by boat. I can't remember how many hours but I was very frightened (Varia 2004: 25).

As this story illustrates, "the mistreatment of migrants begins before they ever set foot abroad by their agents" (Hugo 2005: 73). There is also evidence that migrant workers are not provided with the training they have paid for, are compelled to work for agents while working for deployment, and exposed to dangers of many kind of abuses

Anggraeni argues that there are 'actors' responsible for the dispatchment of Indonesian domestic workers to Malaysia, namely the sponsors, agencies in

² Ministry of Labour and Transmigration Decree no PER-18/MEN/IX/2007 about procedure placement and protection Indonesian migrant workers overseas.

Indonesia, agencies in Malaysia and the employers themselves (2006: 164). A sponsor is a third party who lives in rural areas and connects the Indonesian agency to potential domestic workers from their areas. They are also known as field officers. Agencies in Indonesia are companies the Indonesian government has assigned to conduct the domestic workers' departure, also known as *PJTKI, Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia*, while agencies in Malaysia are official companies who link the agency in Indonesia with employers in Malaysia. Lastly, the employers are those who will employ the workers to take care of their domestic chores.

In order to be able to work overseas, domestic workers have to go through a number of stages, and at each stage they have to pay fees. Anggraeni (2006: 165) points out that during the administrative process, many domestic workers experience financial losses. Firstly, the sponsor asks domestic workers for money as payment for their service, while the agency in Indonesia also charges them a certain amount that they will deduct from their salary. Moreover, some agents in Malaysia also deduct fee payments from their salaries for pre-departure costs and training in Malaysia. Even worse, some migrant workers report that some employers refuse to pay their salary until their contract ends.

WORKING AWAY FROM HOME: A NEW EXPERIENCE

The exploitation of the Indonesian domestic workers continues when they arrive in Malaysia. Human Rights Watch (2004) states that there are a number of reports of migrants who have experienced abuse in Malaysia, including overt physical and sexual abuse of Indonesian transnational domestic workers. Jones states that domestic workers are highly vulnerable to exploitation because they live in employers' houses, and most are not allowed to leave those houses (Hugo 2002: 29). Besides, they do not have support networks and contact with other domestic workers is limited as a result of being confined to their employers' house. Furthermore, domestic workers are not protected by local labour laws in Malaysia. Malaysian police are unable to help domestic workers if they have no legal identity papers, which these are sometimes confiscated by employers. Finally, most domestic workers do not have witnesses when they have experienced abuse (Hugo 2002: 29-30).

There are many arenas for exploitation of domestic workers, including:

Sexual Harassment, Abuse or Assault

One returned domestic worker, Nur Hasana Firmansyah (21 years old), told of being sexually harassed and abused by her employer:

The man [employer] teased me with money. He offered me 50 ringgit [U.S.\$13.16] and threatened to rape me. He said he would give me the money and I would have to serve him. I didn't do it and he kicked me. With 50 ringgit he wanted to rape me but I refused because I came here to work, not to perform sexual favours. (Varia 2004: 49).

The illustration above is only one account of sexual harassment experienced by domestic workers, who report experiencing sexual assault and abuse from their employers or employers' relatives. In some cases, domestic workers were raped by their employers and became pregnant (Varia 2004: 48). However, the legal provisions governing domestic worker contracts means they will be sent home if they are pregnant and employers can terminate the contract without payment (Varia 2004: 96).

Limits on Freedom

In addition, Rianto has found many cases where migrants were prohibited to leave the house at any time (1996: 242). Latifah Dewi (20 years old), a returned migrant, had to escape from her employer's house:

There is an auto-lock for the front gate and if someone jumps over the gate, the alarm should ring.... The employer had told me not to run because the house has a camera and alarm. The employer made me afraid but I wanted to run away (Varia 2004: 3).

Some domestic workers were locked in while their employers worked. Many homes have security surveillance systems or security at the front desk, that make it hard for domestic workers to leave their working places even for emergency cases.

Long working hours and Poor Conditions

There are also many reports of overwork experienced by domestic workers. Some employers believe that domestic workers do not need to rest and do not give domestic workers a day off as they argue they will get pregnant and bring men to the house, justifying their abuses. Varia states that many domestic workers have to work more than 18 hours per day (2004: 39). As 23 year-old Nyatun Wulandari states:

I worked for five people. The children were grown up. I cleaned the house, the kitchen, washed the floor, ironed, vacuumed, and cleaned the car. I worked from 5:00 a.m. to 2:00 a.m. every day. I never had a break; I was just stealing time to get a break (Varia 2004: 3).

Commonly, Indonesian domestic workers work 16 to 18 hours per day, seven days a week and have no holidays (Varia 2004: 38).

Underpaid works

Other common experience among domestic workers is of being underpaid or not paid at all. Wulandari's story illustrates this,

"I was paid just one time, 200 ringgit [U.S.\$52.63]. I just ate bread, there was no rice [for me]. I was hungry. I slept in the kitchen on a mat" (Varia 2004: 3). Not as lucky as Nyatun Wulandari, Arianti Harikusumo (27 years old) told her story of being refused payment, "If I asked for my salary, the employer hit me. I never got my salary, the employer didn't give me money. The employer never gave even one ringgit" (Varia 2004: 42).

Some employers argue that they do not pay domestic workers to prevent them from running away or cheating them before the contract ends. Moreover, some employers also argue that they will give the domestic workers their whole salary at the end of their contract to ensure the workers save the earnings for their families, as this is 'safer' than trusting them with a salary every month (Varia 2004: 42).

Some migrant workers also experience religious abuse, particularly when they work for employers of a different religion. Most Indonesian domestic workers are Muslims, who are required to perform five daily prayers at stipulated times, but many are not allowed to do so by their employers. Silvani Setiawan (24 years old), returned domestic worker told Varia her experience:

They didn't allow me to fast or to pray. I asked them if I could pray, but they said only twice a day. I had to handle pork and their three dogs...I wouldn't go back to Malaysia because I wasn't allowed to pray and I felt very sad. When I returned I went through a ritual cleansing by my family because I had touched pork. If I go back to Malaysia, I will get dirty again (Varia 2004: 44).

Exploitation and abuse of Indonesian domestic workers both prior to departure and during their employment happens due to the poor law enforcement of legal protections for this type of workers in both host and home countries. In this sense, both host and home countries seem only to take advantage of domestic workers without assuring the protection of legal provisions and regulations. Going forward, there is a need to make the migration process more transparent, specifying the costs migrant workers will have to pay in order to eradicate the widespread practice of illegal deductions. It is also important to ensure that prior to departure, candidates for domestic work must be given sufficient information about their rights and responsibilities, as well as knowledge they will need during their tenure, and an understanding of cultural differences to reduce the risk of abuse and exploitation.

Marriage Problem

Besides the exploitation and abuses that they experience in the workplace, many domestic workers also feel their relations with family deteriorate. According to Soeprobo and Wiyono, the rate of divorce among migrant workers has significantly increased (2004: 137). Hugo contends that international migration can lead to marital instability and the consequent permanent break-up of the family unit. Hugo argues, based on research on women from East Flores, who migrate to Sabah in East Malaysia that divorce or marriage breakdown is increasingly common (Hugo 2002: 25). Mirsenah (27 years old) told her story:

Yes, I do regret it (transnational domestic work) at times, especially when I was having problems with my husband. Moreover, a mother is the one who should be responsible for the child's development. A mother is one who should shower the child with love by being with him (her son) and taking care of his every need. A mother should be with him all the time. But, when I think about money and how my husband and I cannot afford to give our child

a decent future, I had no choice but to be apart from him and my husband (Friedman and Schultermandl 2011: 197).

Rianto states that many transnational domestic workers suffer loneliness and their sexual needs are unfulfilled (1996: 261-261). In the long term, this leads to separation or extra-marital affairs, which affect not only their relationship with their partner, but also with their children. Suwarni (42 years old) shared her experience:

I do regret leaving my family to earn a living overseas. This is because it will be inevitable that my children will not feel close and bonded with me. It is only natural for them to be close and bonded to one who has taken over the tasks of caring them and attending their daily needs (Friedman and Schultermandl 2011: 190).

Siti (33 years old) also told Friedman and Schultermandl (2011: 204) that distance had weakened her relationship with her child:

I left when he was about six...of course we don't have a close relationship. When I came back from Malaysia after serving the three year contract he would not even come near me, let alone let me kiss him. Although he knows I am his mother, his actions show that he doesn't recognise me as his mother. I feel sad and hurt as he does not respond when I call him. He sticks to my sister-in-law, who takes care of him while I'm away, and calls her 'Mother'. He even refused to sleep in my house when I was there (Friedman and Schultermandl 2011: 204).

Most transnational domestic workers' children live with relatives. Wahyuni states that in her village in Central Java, most domestic workers' children lived with their grandparents while their parents were working abroad (Hugo 2002: 36). Their roles as mothers and as nurturers, caregivers and housekeepers is replaced due to their engagement in paid employment elsewhere.

Communication with family at home

The guilt that domestic workers feel regarding their absence from their families is inseparable from the dominant notion of motherhood in Indonesian culture. Friedman and Schultermandl contend that the guilt felt by domestic workers

indicates that the “cult of domesticity” and *Ibu*-ism remain strong even when women are overseas (2011: 191). However, domestic workers’ being overseas does not automatically change their cultural beliefs and their desire to be good mothers.

One of the main ways that domestic workers negotiate these conflicts is to maintain regular communication with their family. Most transnational domestic workers spend some of their earnings on communication through mail, telephone, and text messages. Communication plays an important role since it also allows women to feel a sense of responsibility as mothers, taking care of the family at home, despite being far away. Von Der Borch (2008: 203) suggests most migrant workers feel the loss of their direct role as mothers. Ratna (38 years old), told her story:

Well, I keep in touch, through letters, telephone calls and these days by sending SMS. Bringing up the children is indeed a mother’s responsibility but if I remain at home, what happens to their future? My husband is not responsible and I don’t think he can afford to send his children to school. So over here, I always make sure that I pray for their wellbeing. The SMS never stop flowing. I call them at least three times every month so that I can bridge the distance between us (Friedman and Schultermandl 2011: 206).

Working overseas and leaving their family behind places migrant domestic workers in a paradoxical position. On one hand, they view this work as a way to help their family while on the other hand, they feel guilty for being absent from their family. However, they have no choice but to keep working overseas and send money to their family as compensation for their absence and to reduce their feelings of guilt.

REMITTANCE OR PITTANCE?

It must be noted that transnational domestic workers experience feelings of achievement while they are away, particularly related to sending remittance money home to their families. Remittance is the most tangible form of achievement as it contributes to family income and can improve status for the family and in the community. According to Sukamdi, Satriawan and Haris (2004: 158), most migrant workers use their remittances to fulfil subsistence

needs, such as household, food, clothing, education and health expenses. If there is any income left, this can be spent on non-subsistence items such as expensive consumer goods such as refrigerators, televisions, radios, motorcycles and cars.

They also found that some domestic workers have invested their earnings in household trade activities such as small-scale industry and agriculture, although most of these are reliant on the partner's decision (Sukamdi, Satriawan and Haris 2004: 160). For example, Sarjuni, the husband of an Indonesian domestic worker in Malaysia, started a furniture business in Bantul, Yogyakarta after receiving five million rupiahs (around AUD\$ 500) from his wife. Sarjono, the husband of another domestic worker, used fifteen million rupiah of his wife's remittance monies to purchase livestock, and saved the rest (Sukamdi, Satriawan and Haris 2004: 160). Tan and Gibson state that many domestic workers prefer to invest their earnings on accumulating fixed assets, rather than on personal development, such as education and courses to improve their own skills and education (2010: 13).

Although it seems that domestic workers achieve increased financial power as family wage-earners, the decision-making power about how to spend their earnings is still reliant on their partner or extended family. As the example above shows, some domestic workers' partners use the remittance to start businesses and become successful, but the decision has not come from the domestic worker herself and therefore, it could not be considered a form of women's empowerment, despite the capital she has contributed. Moreover, these remittance payments do not help women to gain better life outcomes, such as more skills or education, as it is their families who become the most immediate and direct beneficiaries of women's labour, which is more likely to be called as pittance.

WOMEN WORKING OR WOMEN'S WORK

The concept of work for Indonesian women is nothing new. As Sen in (Blackwood 2008: 18) argues, the Indonesian government began to promote the 'new' image of women as professional workers as a symbol of modernity during Suharto's New Order era (1968-1998). At that time, 'work' was defined as labour conducted outside the home, and women were encouraged

to participate in paid employment. Moreover Sen contends that the common belief of women as housewives is still strong, but that the new perception of working women gradually replaced the traditional gender paradigm for young women in Indonesia with their involvement in outside-home-work (Blackwood 2008: 17).

However, Hugo (2005: 82) said that working as transnational domestic workers results in women's disempowerment. He shows that many Indonesian domestic workers experience exploitation, since most live with employers in their houses, are not protected by local labour laws, and possess no support networks or contact with their fellow workers, and have no witnesses if they are mistreated (Hugo 2005: 82). The experiences of women workers clearly reveal that they have contested patriarchal values by finding empowerment in their role as financial providers for the family. At the same time, they also fall short of performing woman/mother roles in keeping with the prescribed interactions of daily life. Their efforts are curtailed because they are not physically present with their children. Sukamdi, Satriawan and Haris emphasize that the existing patriarchal culture in Indonesia cannot be easily changed through women's financial empowerment as they move into paid work, or 'real' work (2004: 161).

CHALLENGES AFTER RETURNING HOME

On their homecoming, transnational domestic workers still continue to experience mistreatment, particularly in the repatriation sector. The Indonesian government recognised that domestic workers need to address re-entry requirements upon their return, and constructed a special zone for repatriation in Terminal III of the Soekarno-Hatta International Airport, Jakarta. This regulation is enacted in the Ministry of Labour Decree No. 204/1999 inaugurated in 1999 (IOM 2010: 35)³.

These measures are designed to enable the repatriation process to proceed smoothly. In practice, however, there are a lot of negative stories about the service. This special gate forces migrant workers to return to Indonesia via

³ Labour Decree no 204/1999 about special zone for TKI returnee. Since 31 August 1999, Terminal III was decided as Special zone for Indonesia migrant workers returnee, with aim to give better service for them.

Jakarta, no matter where they depart from. Moreover, officials must return migrant workers to their home, as stated in their passport. Workers who have needed to use falsified documents, or whose families have moved while the worker was away face many difficulties. In addition, they have to pay for their belongings to be returned, and must exchange their earnings at the lower rate of exchange offered in the airport. These processes are time consuming and there have been many reports of fraud and extortion (IOM 2010: 35). Anggraeni states that this special gate is also known as the “collect toll”, where illegal fees are extracted from returning migrant workers (Orange, Seitz and Kor 2012: 5).

ADAPTATION TO HOME ENVIRONMENT

The bad experiences do not end in the airport, but continue after migrant workers return to their homes. This mostly affects migrant workers who have experienced violations in their workplace. Wickramasekara states that many returning migrants suffer mental and physical stress, while a significant proportion have also experienced sexual harassment, violence and abuse in the workplace (2000: 25). Some have also experienced work injuries as a result of physical violence, which can lead to disability or even death (Wickramasekara 2000: 25). Some domestic workers attempt suicide due to the ongoing effects of depression and stress experienced during their contract. Riena Sarinem (30 years old), told her sad story as domestic worker:

I tried to kill myself, because I couldn't stand my employer. When that happened, she called the agency and the agent took me from the house to the agent's house. The agent asked whether I wanted to continue working or go back to Indonesia. I said Indonesia. The agent said if you go back, you get no money. The agent said he would send me home...but when we arrived in Kuala Lumpur, he said that immigration would only let me leave Malaysia on March 19, 2004 [much later]. Now I know that is actually the expiration date for the visa, not [a government requirement, but I didn't know that then].... I was never paid throughout the entire fourteen months (Varia 2004: 50-51).

Due to the abuse they have experienced and their inability to remedy their suffering, many migrants become distressed or mentally ill when they return to their villages. IOM (2010: 38) states that many migrants choose to remain silent. Moreover, IOM (2010: 39) claims that being silent result from lack of

knowledge about their rights. Yasidi, a domestic worker's father told Hadiman the story of his daughter:

My daughter never told me what she had experienced while working overseas. She was ashamed to return home empty-handed. When she returned she was afraid of heading home directly. She spent two days at Terminal III (of Jakarta Airport), as she was fearful of returning home. From there she took public transport and headed to the PJTKI. She only telephoned me after she had spent seven days there. I immediately collected money to fetch her from Jakarta (Hadiman 2005: 89).

One of the most famous cases that illustrates the aftermath of abuse resulting from transnational domestic work in Malaysia is Nirmala Bonat's case. As reported by the *New Straits Times* and recounted by the IOM, this case illustrates that the Malaysian and Indonesian governments failed to provide appropriate protection to domestic workers:

Nirmala Bonat, the daughter of subsistent farmers from West Nusa Tenggara, was sent to Malaysia in 2003, aged 19 years. Nirmala's employer, Ms Yim Pek Ha, began abusing her a few months after commencing employment. After accidentally breaking a mug, Yim threw boiling water on her. Following this, each time Yim seemed displeased with Nirmala, she was attacked, using any nearby object, such as a clothes hanger and an iron mug. The most serious physical attacks that Nirmala was subjected to, however, were scalding with boiling water and being burnt by a hot iron on her breasts (IOM 2010: 50).

Tejani (2011) states that in 2011 this case had not yet been finalised. Domestic workers in Malaysia must negotiate many complex bureaucratic processes to claim their rights. Nirmala Bonat was unusual in that she was assisted by NGO and KBRI in bringing the case to court, no doubt due to the severity of her injuries. The role of the media was very important, in that they monitored and reported on the progress of the case.

Transnational domestic workers also commonly experience financial losses because employers withhold their wages. Human Rights Watch shows that of 51 domestic workers surveyed in 2004, 26 did not receive their full salary, 12 received no salary at all and many were still waiting for their salary to be paid (Varia 2004: 42). As a result of financial losses, many workers feel ashamed to return home because they did not earn anything for themselves or their family.

On top of this, the community's expectation that returned migrants will bring a great amount of money adds to the burden of shame. Taryati, one of returned domestic worker told her story:

It is just devastating that you return from working overseas empty handed. They often said I have worked too far away from home but returned penniless. My house remains the same. I worked abroad in hope that I would be able to send my younger siblings to school but it turned out that my labour didn't even seem to generate a penny (Hadiman 2005: 89).

Domestic workers not only feel distressed about these financial losses, but also suffer high social expectations about the rewards of their work. Many domestic workers expect that when they return, they will bring large amounts of money, without even considering the hardships they might have experienced overseas. Moreover, the inability to fulfil these social expectations creates further difficulties for domestic workers when it comes to reintegration.

Moreover, some domestic workers experience conflict with their own family when they attempt to manage their own income. The social expectation, particularly from the extended family, that domestic workers must help their own family first before helping themselves. In Indonesian culture, family is the top priority, and this influences women's spending. Based on his research, Rianto (1996: 250) told the story of an informant's experience after return:

..with about 14 million she has from her work, she had planned to renovate her parents' house, pay off her father's debts, buy furniture, and open a small shop. But after 3 weeks, her mind was confused: she only has 4 million left while the renovations to the house are not finished. Her mother, sisters and brothers continually give their opinions on the renovations of the house... to change this or to use that. Everyday Titin can not stop the requests of her mother and sister/brother about what they say are "important needs" to buy a colour television, a bicycle, clothes, shoes, cosmetics, a motorcycle, a wrist-watch, a jacket, even to hire a minibus to picnic together. After seven weeks, she only has a few hundred thousand rupiahs left, while the small shop is not realised yet. Finally, she decided to back to work with her 17 year old sister (Rianto 1996: 250).

Failure to reintegrate and the inability to meeting the raised expectations of family and society encourage domestic workers to engage in circular migration, meaning that they will become transnational domestic workers again (Ford 2005: 14-15).

However, some of domestic workers achieve some increased financial empowerment upon their return. The house has become the most tangible symbol of success among domestic workers. Sukamdi, Satriawan and Haris argue that the house has become the symbol of transformation in the shift from traditional customs to modern (2004: 159). Aquilar contends that migrant workers' achievements not only improve their individual social status, but also their family's social status, as they become more confident, and appear more cosmopolitan (Von Der Borch 2008: 207).

In regard to the relationship with partner and family, some domestic workers experience change in gender roles, while for some other the traditional value of gender roles is still persistent. Ukwatta argues that some domestic workers experience enhancement in the decision making power within their families, which means the formerly absolute role of the husband is slightly decreased (2010: 235). Moreover, she also claims that some domestic workers have more economic independence through remittance and the power to decide what they want to do with that money (2010: 235). In addition, some of them also gain confidence, and new household management skills, such as cleaning, cooking, etc (Ukwatta 2010: 236).

Parrenas (2005: 163) argues that gender relations between husband and wife remain the same after domestic worker's return. Some of them maintain traditional gender roles, and absolute decision-making power is still held by their husbands. This is consistent with the strong traditional perception of *Ibu-ism* that cannot be changed easily. In general, Ukwatta (2010: 236) contends that after return, it is impossible to conclude whether domestic workers experience change in their gender relation or not, since it depends on their family condition, some have experienced change, while some other have not experienced yet.

WORKING, EMPOWERMENT AND INEQUALITY

Firstly, I argue that the narratives of domestic workers suggest that transnational domestic work is not an empowering form of work, but a gendered form of labour. Domestic work and care work has become a popular form of paid work for women who have low skills and low education. However, this type of work is not highly valued by society and is not thought

of as ‘real’ work. Changes in domestic work as a form of paid employment have resulted as the participation of educated and middle class women in professional employment increases. Domestic workers simply perform in other people’s households what they used to do in their own households. This kind of work therefore reinforces the idea that domestic work is a ‘natural’ task for women. In addition, it reproduces economic and class inequalities between women.

Secondly, I agree with Friedman and Schultersmandl argument, where existing patriarchal values prevent domestic workers from achieving self-empowerment. They point out that married migrant workers suffer disempowerment because they are unable to perform the socio-cultural expectations of what ‘good’ women should be (2011: 192). Williams and Widodo argue that women’s roles in Indonesia are linked to the value of femininity enshrined in *Ibu-ism* (motherhood), which places women at the centre of the home (2009: 129). Having said that, home also serves as the boundary for women, even if they work. In support, I argue that the women position in Indonesia culture and the concept of *Ibu-ism* that can be an obstacle for women to empower themselves, although they have already involved in work environment.

In addition, Parrenas (2001: 109) states that transnational domestic workers fail to meet the concept of ‘ideal’ women on three grounds:

1. the maintenance of the employer’s household diverges from traditional expectations of cohabitation among spouses and children;
2. they do not meet the traditional division of labour in the family, as transnational mothers do not maintain social expectations in which women are to perform domestic chores in their own home, for their own family;
3. they move away from traditional practices of socialization in the family. Geographic distance in transnational households mars the ability of mothers to provide direct supervision to their children (Parrenas 2001: 109).

As a result, transnational domestic workers are not considered ‘good’ women, mothers or wives as they fail to meet the socio-cultural expectations that construct the ideal woman/mother. Most suffer guilt because they have had to leave their families and children behind. Parrenas (2001: 116) argues that guilt

is reproduced by the dominant social construction of women, where they are expected to be nurturers responsible for the emotional needs and expectations of other family members.

Thirdly, I contend that domestic workers cannot be considered to have achieved empowerment, because their aspirations are not entirely consistent with the kinds of individual ideals most strongly associated with discourses of empowerment. Transnational domestic workers direct most of their remittances to their families, rather than spending on themselves. This has something to do with the culture in Indonesia, where family business is considered more important than one's own business. However, these never-ending family expectations can lead women to re-engage in circular migration. Domestic work can trap women in a vicious circle between unpaid and undervalued domestic work in their own homes, and underpaid and under-regulated work in someone else's home.

As Margolis (1993: 394-395) points out, the universal participation of women in paid work seems to lack a deep understanding, of the complexity of women's conflicting roles as actual or potential wage-earners and as mothers. I argue that feminism has to integrate an understanding of motherhood to ensure that mothering becomes truly enjoyable and socially valued, particularly for working mothers. Moreover, class divisions reveal that middle to upper-class women exploit lower class women in the context of paid domestic work. An intersectional approach is required if gender equality and women's empowerment through participation in paid work is to be achieved. Intersectionality aims to address the manner in which racism, patriarchy, class oppression and other systems of discrimination create inequalities that structure the relative positions of women (Symington 2004: 2).

In conclusion, the idea that work can empower women and bring equality to their relations with men is not as simple as it appears. Feminists seem to ignore that there is class segregation between forms of work. Strong patriarchal ideologies simply reproduce women's lower participation levels in work, and at lower levels of work, suggesting that 'work' itself is gendered. Factory and domestic work is both classed and underpaid form of work. Women's participation in the workforce also leads to conflict in the dominant gender ideology, as women have to balance their role at work and within their own families. The involvement of women in the workforce has not been followed by a shift in gender roles, which has led to working women shouldering a

double load. The critical debates about transnational domestic work as a vehicle for women's empowerment must take account not only of the intersections between class, race and gender.

REFERENCES

Books

- Anggraeni, D. 2006. *Dreamseekers: Indonesian Women as Domestic Workers in Asia*. Jakarta: Equinox Publishing Indonesia & International Labour Organization.
- Beasley, C. 1994. *Sexual Economy: Conceiving a Feminist Economics*. New South Wales, Australia: Allen and Unwin.
- Blackwood, E. 2008. "Not Your Average Housewife: Minangkabau Women Rice Farmers in West Sumatra", in Ford, M and Parker, L (eds), *Women and Work in Indonesia*. New York, USA: Routledge, pp. 17-40.
- Campo, N. 2009. *From Superwomen to Domestic Goddesses: The Rise and Fall of Feminism*. Bern, Switzerland: Peter Lang.
- Dawson, G. 2008. "Keeping Rice in the Pot: Women and Work in Transmigration Settlement" in Ford, M and Parker, L 2008, *Women and Work in Indonesia*, Oxon, UK: Routledge,.
- Devasahayam, T & Yeoh, B. 2007. *Working and Mothering in Asia: Images, Ideologies and Identities*. Singapore: NUS Press.
- Duffy M. 2011. *Making Care Count: a Century of Gender, Race and Paid Care Work*. New Jersey: Rutgers University Press.
- Ford, M & Parker, L. 2008. "Introduction: Thinking About Indonesian Women and Work", in Ford, M and Parker, L (eds), *Women and Work in Indonesia*. New York, USA: Routledge, pp. 1-17.
- Friedman, M & Schultersmandl, S. (ed.) 2011. *Growing Up Transnational: Identity and Kinship in a Global Era*. Toronto: University of Toronto Press.
- Gardner, F & Osella, F. 2004. *Migration, Modernity and Social Transformation in South Asia*. New Delhi: Sage publications.
- Genz, S. 2009. *Postfemininities in Popular Culture*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Hadiman, FB. 2005. *Tubuh-Alat dalam Kebungkaman Ruang Privat: Problem Pekerja Rumah Tangga (PRT) Indonesia di Singapura*. Jakarta: Institute of ECOSOC Rights.
- Hill, E. 2010. *Worker Identity, Agency and Economic Development: Women's Empowerment in the Indian Informal Economy*. New York: Routledge.

- Hugo, G. 2005. "Indonesian International Domestic Workers: Contemporary Developments and Issues" in Huang, S; Yeoh, BSA; Rahman, NA (ed) 2005, *Asian Women as Transnational Domestic Workers*. Singapore: Marshall Cavendish Academic.
- ILO (International Labour Organization). 2006. *Overview of Key Issues Related to Domestic Workers in Southeast Asia*. Jakarta: International Labour Office.
- IOM (International Organization for Migration). 2010. *Labour Migration from Indonesia: An Overview of Indonesian Migration to Selected Destination in Asia and the Middle East*, IOM (International Organization for Migration), Jakarta.
- Parrenas, RS. 2001. *Servants of Globalisation: Women, Migration and Domestic Work*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Parrenas, R. 2005. *Children of Global Migration: Transnational Families and Gendered Woes*. California: Stanford University Press.
- Sim, HC. 2003. *Women Workers, Migration and Family in Sarawak*. London: Routledge.
- Soeprobo, TBH & Wiyono, NH. 2004. "Labor Migration from Indonesia", in Hatmadji, SH & Utomo, ID (eds) 2004, *Empowerment of Indonesian Women: Family, reproductive Health, Employment and Migration*. Faculty of Economics University of Indonesia, Jakarta: Demographic Institute.
- Sukamdi, Satriawan E & Haris A. 2004. "Impact of Remittances on The Indonesian Economy" in Ananta, A & Arifin, EN 2004. *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS.
- Von Der Borch, R. 2008. "Straddling Worlds: Indonesian Migrant Domestic Workers" in Ford, M and Parker, L. 2008. *Women and Work in Indonesia*, Oxon, UK: Routledge.

Journal articles

- Bespinar, FU 2010, "Questioning Agency and Empowerment: Women's Work-Related Strategies and Social Class in Urban Turkey", *Women's Studies International Forum*, vol. 33, pp. 523-532.
- Hugo, G. 1995. "International Labor Migration and the Family: Some Observations from Indonesia", *Asian and Pacific Migration Journal*. Vol. 4, no. 2-3, pp. 273-302.
- Hugo, G. 2002. "Effects on International Migration on the Family in Indonesia", *Asian and Pacific Migration Journal*. Vol. 11, no. 1, pp. 13-46.

- Ida, R. 2001. "The Construction of Gender Identity in Indonesia: Been Cultural Norms, Economic Implications, and State Formation", *Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik*. Vol. 14, no. 1, pp. 21-34.
- Margolis, DR. 1993. "Women's Movements Around the World: Cross-Cultural Comparisons", *Gender and Society*. Vol. 7, No. 3, pp. 379-399.
- Moors, A. 2003. "Migrant Domestic Workers: Debating Transnationalism, Identity Politics and Family Relations. A Review Essay", *Comparative Studies in Society and History*. Vol. 45, no. 2, pp. 386-394.
- Orange, G, Seitz, V & Kor, AL. 2012. "Information Dissemination Needs of Indonesian Migrant Domestic Workers in Malaysia", *Journal of Southeast Asian Research*. Vol. 2012, pp. 1-16, available at <http://www.ibimapublishing.com/journals/JSAR/2012/492902/492902.pdf>, accessed on 9 November 2012.
- Prieto-Carron, M. 2008. "Women Workers, Industrialization, Global Supply Chains and Corporate Codes of Conduct". *Journal of Business Ethics*. Vol. 83, pp. 5-17.
- Sim, A. 2009. "Introduction: Women, Mobilities, Immobilities and Empowerment". *Asian and Pacific Migration Journal*. Vol. 18, no. 1, pp. 1-16.
- Varia, N. 2004. "Help Wanted: Abuses Against Female Migrant Domestic Workers in Indonesia and Malaysia". *Human Rights Watch*. Vol. 16, no.9, pp. 1-110.
- Williams, CP & Widodo A. 2009. "Circulation, Encounters and Transformation: Indonesian Female Migrants". *Asia & Pacific Migration Journal*. Vol. 18, no. 1, pp. 123-142.

Other articles

- Rianto, A. 1996. "The impact of International labour Migration in Indonesia", Unpublished Ph.D thesis, Department of Geography, The University of Adelaide.
- Tan, PL & Gibson, J. 2010. "The Impacts of Temporary Emigration of Lower-Skilled Females on Sending Households in Indonesia", paper presented in 51st New Zealand Association of Economists Annual Conference, University of Auckland, New Zealand, July 2010.
- Ukwatta, S. 2010. "Economic and Social Impacts of the Migration of Sri Lankan Transnational Domestic Workers on Families and Children Left Behind", unpublished Ph.D thesis, Department of Geography, The University of Adelaide.

Websites

- Al-Rodhan, NRF 2006, “Definitions of Globalisation: a comprehensive overview and a proposed definition”, available at <http://www.sustainablehistory.com/articles/definitions-of-globalization.pdf>, accessed on 5 December 2012.
- Devasahayam, T 2008, “Implications of Migration on Family Structures in Southeast Asia”, available at <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-45457224-3002179D/bst/DevashayamImplicationsofMigration.pdf>, accessed on 5 Dec 2012.
- Ford, M. 2005. “Migrant Labour in Southeast Asia, Country Study: Indonesia”, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (FES) PROJECT ON MIGRANT LABOR IN SOUTHEAST ASIA, Available at http://www.fes.de/aktuell/focus_interkulturelles/focus_1/documents/5_000.pdf, accessed on 27 Feb 2012.
- Human Rights Watch, *Help Wanted: Abuses against Female Migrant Domestic Workers in Indonesia and Malaysia*, 22 July 2004, C1609, available at: <http://www.refworld.org/docid/412ee7434.html> [accessed 21 August 2013]
- ILO (International Labour Organization). 2010. Decent Work for Domestic Workers, available at http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_104700.pdf, accessed on 5 Dec 2012.
- Rettler, J M. 1992. “Women’s Work: Finding New Meaning Through a Feminist Concept of Unionization”, available at <http://digitalcommons.law.ggu.edu/ggulrev/vol22/iss3/6>, accessed on 18 November 2012.
- Symington, A. 2004. “Intersectionality: A Tool for Gender and Economic Justice”, available at [http://www.awid.org/eng/content/view/full/41854/\(language\)/eng-GB](http://www.awid.org/eng/content/view/full/41854/(language)/eng-GB), accessed on 5 April 2011.
- Tejani, M. 2011. “Ternyata Pendera Nirmala Bonat Masih”, available at (<http://www.mahfudz-tejani.com/2011/11/ternyata-pendera-nirmala-bonat-masih.html>), accessed on 5 December 2012.
- Wickramasekara: 2000. “Asian Labour Migration: Issues and Challenges in an Era of Globalization”. Paper presented in *Report and Conclusions: ILO Asia-Pacific Regional Symposium for Trade Union Organizations on Migrant Workers*, 6-8, December 1999, Kuala Lumpur, Malaysia, available at <http://oit.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp57e.pdf>, accessed on 28 December 2011.

MENGURAI GAGASAN NEGARA PASCAKOLONIAL: KONTEKSTUALISASI INDONESIA SEBAGAI NEGARA DUNIA KETIGA

Wasisto Raharjo Jati
Universitas Gadjah Mada

ABSTRACT

This article discusses the idea of the postcolonial state in Indonesia. The establishment of the postcolonial state is derived from three perspectives; Marxism, structuralism, and postcolonialism. The idea of postcolonial countries focuses on the premise of over-developed countries and relative autonomy. The context of the relative autonomy of the state itself is interpreted as rivalry in state-society relations for gaining political influence. It was then created the patron-client relation and patronage political economy. In the case of Indonesia, the character of the postcolonial state manifests itself in the form of patrimonialism and the dominance of the state in the public sphere. Reorganization of the old elite to a democratic system indicates linearity values and norms of colonialism in the new system of government.

Keywords: *Postcolonial, Indonesia, Overdeveloped, Autonomy, Patrimonialism*

ABSTRAK

Artikel ini membahas gagasan negara pascakolonial di Indonesia. Pembentukan negara pascakolonial berasal dari tiga perspektif, Marxisme, strukturalisme, dan post kolonialisme. Ide negara-negara pascakolonial berfokus pada premis negara maju dan otonomi relatif. Konteks otonomi relatif ditafsirkan sebagai persaingan dalam hubungan Negara dengan masyarakat untuk memperoleh pengaruh politik. Ini kemudian menciptakan hubungan patron-klien dan ekonomi politik patronase. Dalam kasus Indonesia, karakter negara pascakolonial memanifestasikan dirinya dalam bentuk patrimonialisme dan dominasi negara dalam ruang publik. Reorganisasi elite lama ke sistem demokrasi menunjukkan nilai-nilai dan norma-norma linearitas kolonialisme dalam sistem pemerintahan baru.

Kata kunci: *Pascakolonial, Indonesia, Overdeveloped, Otonomi, Patrimonial*

Perbincangan mengenai gagasan negara pascakolonial sangatlah menarik untuk dikaji dalam konstelasi permasalahan negara dunia ketiga saat ini. Secara makro, permasalahan dunia ketiga sendiri dilingkupi masalah krisis identitas budaya, korupsi pemerintahan, teritorial, dependensi ekonomi, maupun kekerasan yang belum usai hingga saat ini. Terminologi negara pascakolonial sendiri masih mengundang perdebatan teoritik dalam lanskap ilmu sosial baik skala regional maupun internasional. Ada yang mengatakan negara pascakolonial adalah negara dunia ketiga dirunut dari alur historisitasnya yang muncul pascadekolonialisasi. Namun ada pula yang mengatakan negara pascakolonial adalah negara yang secara politik sudah merdeka, namun secara ekonomi masih terjajah. Adanya dua perspektif tersebut mendasarkan analisisnya pada alur linearitas kolonialisme dengan pascakolonialisme yang pada umumnya melihat kondisi negara yang masih miskin dan penuh dengan ketimpangan. Cara pandang itu tidaklah salah, namun ada baiknya pula untuk melihat struktur formasi sosial yang terdapat dalam negara pascakolonial sehingga stigmatisasi negara miskin masih melekat dalam konteks kekinian.

Gagasan negara pascakolonial sendiri pada mulanya berkembang pada kasus negara-negara di Asia Selatan yang pada umumnya mengalami krisis formasi kebangsaan pascadekolonialisasi Inggris (Wilson 2001: 5). Kasus umum yang terjadi adalah fragmentasi elite-masyarakat, konflik etnis, kemiskinan, maupun ketimpangan ekonomi. Semua permasalahan yang terjadi tersebut kiranya terjadi karena masih mengakarnya sistem kolonialisme dalam rezim negara modern, baik dalam sistem pemerintahan maupun sistem sosial. Hal inilah yang menjadikan konteks kolonialisme yang semula dilakukan oleh penjajah, sekarang ini dilakukan oleh bangsa sendiri. Tentunya ini menjadi sebuah paradoks dalam memaknai dekolonialisasi ketika imaji kesetaraan menjadi acuan dalam membentuk negara baru, namun secara sistemik menganut pola pikir negara kolonial. Konteks “kolonialisme negara” menjadi lokus di mana persaingan elite berebut pengaruh menjadi faktor penting terabaikannya masyarakat dan ekonomi. Pengkultusan kekuasaan sebagai entitas absolut rupanya menjadi komoditas kolonialisme baru dari segi internal, selain halnya pengaruh cengkraman asing dari segi eksternal. Artinya, pembentukan formasi kenegaraan dalam situasi pascakolonial sendiri menunjukkan adanya independensi dan rivalitas antara aktor satu sama lainnya.

Berbagai macam permasalahan yang terjadi tersebut terkait dengan formasi pembentukan negara dan aktor yang berpengaruh dalam negara tersebut.

Penekanan segi analisis terhadap faktor institusionalisasi negara maupun aktor yang terlibat dalam proses tersebut menjadi urgen dan signifikan dalam mengkreasi tatanan negara-negara dunia ketiga saat ini. Dilihat dari segi historisitasnya, pembentukan negara bangsa di negara maju dan negara berkembang sangatlah berbeda. Negara maju yang umumnya berasal dari Eropa dan Amerika memiliki waktu berabad-abad dalam merumuskan permasalahan negara bangsa secara mandiri sehingga bangsa mereka memiliki karakter bangsa yang dibangun dari jati diri pribadi. Pembangunan negara bangsa di negara-negara dunia ketiga yang dikonstruksi dari luar sehingga menimbulkan alienasi maupun fragmentasi permasalahan kebangsaan yang belum usai. Fragmentasi di negara-negara dunia ketiga muncul karena belum adanya kesepakatan dalam bentuk konsensus bersama dalam merumuskan jiwa kebangsaan maupun solidaritas sosial (Hadi 2007: 25).

Dimensi pascakolonial yang diangkat dalam tulisan ini, menunjukkan periode lahirnya sebuah negara dari fase dekolonialisasi hingga saat ini, atau transformasi negara kolonial menjadi negara independen yang masih “terpenjara” dalam nalar praktik kolonialisme. Artinya, warisan-warisan kolonialisme sendiri masih menjadi sebuah nilai yang tidak terpisahkan dalam pembentukan negara bangsa. Konteks negara elitis, oligarki, munculnya paramiliterisme sipil, hingga kekerasan masyarakat sebenarnya termaktub dalam konteks kolonial. Negara pascakolonial juga mengalami hubungan dependensi perekonomian dengan negara maju karena ketiadaan kapital maupun sumber daya ekonomi maju. Pembicaraan masalah kebangsaan dalam konteks gagasan negara pascakolonial meliputi dua hal yakni: (1) faktor internal di mana gagasan negara pascakolonial dibangun atas hubungan negara-masyarakat yang rapuh maupun terbentuknya kelas penguasa yang senantiasa menghadapi pembangkangan sipil warganya, dan (2) faktor eksternal meliputi munculnya kapitalis komprador maupun praktik dominasi asing dalam pengelolaan sumber daya ekonomi.

Namun demikian, gagasan negara pascakolonial bukanlah gagasan makro yang sifatnya tunggal. Hal ini dikarenakan pengalaman pembentukan negara pascakolonial berbeda satu sama lainnya yaitu gerakan revolusi, negosiasi, dan aneksasi, yang kesemuanya menimbulkan pluralitas dalam memahami konteks pascakolonial. Seperti halnya pengalaman negara pascakolonial yang terjadi di Amerika Latin, Afrika, maupun Asia yang memiliki karakteristik tersendiri. Citra negara miskin yaitu bahwa negara penuh dengan ketimpangan ekonomi,

penuh kekerasan, tidak bisa dijadikan generalisasi dalam membingkai negara pascakolonial. Adapun pengalaman Indonesia sebagai bagian dari negara pascakolonial, sebagai komparasi atas gagasan negara pascakolonial yang ada dalam ilmu sosial, sebenarnya menjadi kritikan maupun penambah. Dalam artian, menguji kasus Indonesia sebagai negara pascakolonial, menjadi pembelajaran menarik dalam mengimplementasikan gagasan negara pascakolonial untuk membaca permasalahan Indonesia.

Tulisan ini mengelaborasi sekaligus merajut benang gagasan negara pascakolonial dalam berbagai sudut pandang ilmu sosial. Terciptanya ruang-ruang diskursif dari berbagai perspektif ilmu sosial dalam gagasan negara pascakolonial tentu akan menambah khazanah kajian ini, terutama menyangkut pembentukan solusi atas permasalahan kontemporer.

GAGASAN KLASIK NEGARA PASCACOLONIAL

Studi mengenai gagasan negara pascakolonial sendiri berkembang dalam tiga ranah perspektif yakni perspektif strukturalisme, neomarxisme, maupun postkolonialisme yang masing-masing memiliki fokus penelitian tersendiri. Perspektif strukturalisme menekankan fokus penelitian pada bangunan formasi elitis maupun oligarkis dalam pembentukan formasi negara bangsa dan ketimpangan hubungan antara negara dan masyarakat. Perspektif postkolonialisme berfokus adanya inferioritas budaya dan krisis identitas masyarakat. Perspektif neomarxisme menganalisis adanya dependensi maupun munculnya kelas-kelas kapitalis komprador maupun kapitalis negara dalam pengelolaan sumber daya ekonomi pascadekolonialisasi.

Studi negara pascakolonial diinisiasi oleh Hamza Alavi (1972: 59-81) dalam artikelnya yang berjudul "*The State in Postcolonial Societies: Pakistan and Bangladesh*". Alavi (1972) mengurai pemahaman klasik mengenai tesis negara pascakolonial, dan menjelaskan tiga premis mendasar, yakni: *pertama*, negara mengalami gejala *overdeveloped* dalam relasinya terhadap masyarakat yang ditunjukkan dengan membesarnya aparatus negara seperti birokrasi dan militer dalam menjaga kekuasaan patronase masyarakat. Munculnya gejala *overdeveloped* dalam konteks negara pascakolonial pascadekolonialisasi ini karena mewarisi karakter tersebut dari negara pascakolonial yang memerankan fungsi menjaga hukum dan ketertiban, menarik kapital asing, dan menyalurkan

sumber ekonomi kepada negara metropolis. *Kedua*, tidak seperti masyarakat kapitalis Barat, masyarakat negara pascakolonial tidak memiliki kelas dominan dalam negara. Terdapat tiga kelas utama yang berlomba-lomba mengontrol negara yakni kelas borjuasi lokal, kelas borjuasi asing, dan tuan tanah, akan tetapi negara masih memiliki “otonomi relatif” dalam mengatur ketiga kelas tersebut. *Ketiga*, munculnya gejala negara otoriter birokratis yang kemudian berkembang menjadi negara predator maupun negara klien dalam mengeruk sumber ekonominya demi kepentingan nasional maupun kepentingan internasional. Dari berbagai premis tersebut, hal yang bisa kita tanggapi dari tesis Alavi adalah dampak kekuasaan kolonial tidaklah hilang meskipun sudah merdeka dan melewati dekolonialisasi. Hal lain yang bisa kita mengerti dari pengertian pascakolonial dalam negara pascakolonial, lebih merujuk pada pengertian spasial geografis pada region tertentu yang artinya pengalaman negara pascakolonial sendiri bisa bermacam-macam jenisnya tergantung dari pengalaman kolonialisme. Tesis Alavi dalam kepentingan studi ini bukanlah dimaksudkan sebagai generalisasi-generalisasi umum yang terjadi dalam konteks negara pascakolonial lainnya, namun tesis Alavi lebih ditempatkan sebagai skema dasar pemahaman basis negara pascakolonial.

Alavi (1972: 62) meyakini bahwa dalam rezim negara pascakolonial diisi dengan kontestasi ideologi maupun rivalitas antarelite maupun masyarakat. Artinya, negara merupakan arena bagi adanya dua aktor tersebut untuk berebut menjadi aktor berpengaruh. Masyarakat sendiri dalam tatanan struktur negara pascakolonial adalah masyarakat bebas karena belum adanya tatanan baru sebelum perundangan negara baru diberlakukan. Adanya hubungan antara elite dan masyarakat yang renggang menunjukkan adanya fragmentasi kelas dalam negara pascakolonial seperti halnya kelas birokrasi, kelas borjuasi, maupun kelas masyarakat. Ketiga kelas tersebut memang saling terfragmentasi, namun juga saling terdependensi. Adanya pola ketergantungan tersebut sangatlah terkait dengan konteks sifat otonom yang melekat pada setiap aktor. Otonom sendiri bukan berarti terlepas, namun dalam konteks ini sebagai daya tarik bagi aktor lain untuk mendekati. Hal tersebut sangatlah terkait dengan posisi kepemilikan sumber daya yang dimiliki. Munculnya negara sebagai aktor sentral dalam sumber daya pembentukan negara-bangsa sangatlah dimungkinkan dikarenakan negara sebagai pemegang otoritas terlalu dominan otonom terhadap unsur lain. Keputusan politik yang dilakukan elite yang memegang kendali pemerintah bukan diposisikan sebagai respons terhadap

input tuntutan dan dukungan dari masyarakat, melainkan lebih semata-mata mewakili kemauan negara. Hal inilah yang menjadikan konteks negara pascakolonial sebagai entitas *state qua state* bahwa terlalu dominannya peran negara menjadikan hubungan formasi kebangsaan menjadi strukturalis. Negara memiliki peran subordinatif maupun represif dalam mengatur pola otonomnya dengan aktor lainnya (Anderson 1983: 480).

Konteks otonom dalam gagasan negara pascakolonial memang mengindikasikan adanya rezim regulatoris negara yang otoriter. Dimensi otoriter tersebut muncul karena negara senantiasa bertindak sebagai *kingship rulership*. Artinya, negara terjebak antara sistem monarki ataukah demokrasi maupun dimensi elitis maupun populisme. Hal yang sering terjadi dalam konteks formasi sistem politik dalam negara pascakolonial adalah sentralisasi maupun menjaga hubungan patronase. Kedua hal tersebut terjadi lantaran adanya distorsi dalam memaknai kekuasaan. Dalam banyak kasus negara pascakolonial, kekuasaan itu terpusat untuk mencegah konflik dalam masyarakat dan memastikan adanya aliran kekuasaan tersebut mengalir dari atas ke bawah. Dalam tesisnya, Alavi menekankan kepada terbentuknya kelas birokrasi yang birokratis dalam membantu negara untuk menegakkan kedisiplinan dalam masyarakat. Masyarakat merupakan kesatuan tubuh yang didisiplinkan melalui beragam aturan yang membuat negara merasa hidup dalam kehidupan bermasyarakat. Dominasi yang terlalu kuat dan merekat yang diperagakan negara menimbulkan adanya pertentangan antara kepentingan negara dan masyarakat. Negara modern digambarkan sebagai entitas yang melayani diri sendiri, mengejar kepentingan yang dipahami sendiri atas biaya kepentingan lain yang bertentangan dalam masyarakat. Masyarakat sendiri pada akhirnya berusaha menjadi aktor otonom yang memiliki independensi relatif terhadap negara. Munculnya kelompok kepentingan, kelompok agama, maupun kelompok penekan relatif mempunyai kekuatan kritis namun memiliki pengaruh minor terhadap kebijakan negara. Kritisisme kelompok-kelompok dalam masyarakat tersebut biasanya dibungkam melalui wacana tandingan negara yang mengandalkan logika teknokratis sehingga mampu meyakinkan publik baik secara emosional maupun psikologis untuk menerima kebijakan negara (Bulkin 1984: 21).

Konteks melayani diri (*self-servicing*) dalam negara pascakolonial mengindikasikan adanya hubungan klientelisme yang belum tersisih pascadekolonialisasi. Klientelisme negara dibangun atas rezim kepatuhan

maupun loyalitas individual maupun kolektif kepada negara. Ditinjau dari segi positif, klientelisme tersebut berarti menunjukkan adanya sikap protektif maupun defensif yang dilakukan negara terhadap warganya. Sedangkan, klientelisme dari segi negatif diartikan sebagai bentuk keterkekangan yang dialami oleh warga negara dalam mengekspresikan aspirasinya. Klientelisme dalam negara pascakolonial biasanya terjadi dalam pengertian yang negatif. Pengekangan negara dilakukan untuk memastikan ketiadaan pembangkangan dan berjalannya stabilitas negara atas elite maupun masyarakat. Elite politik bertransformasi menjadi elite negara bukan karena kapabilitasnya, namun seberapa besar loyalitas ditunjukkan kepada elite lama dan masyarakat. Menjadi elite dilihat seberapa intens hubungannya dengan elite politik sehingga mendapatkan pengesahan menjadi elite dalam strukturasi kelas (Manan 2007: 31).

Adapun tesis negara pascakolonial yang menonjol dikedepankan Alavi (1972: 65) dalam kontribusi awal pemahaman negara pascakolonial adalah tesis *overdeveloped states* dan *class analysis*, utamanya dalam relasi borjuasi dan negara. Tesis Alavi ini kemudian membuka tabir pemahaman lainnya mengenai pembentukan gagasan negara pascakolonial lainnya. Lokus dasar studi pemahaman gagasan negara pascakolonial sebenarnya terletak pada masalah krisis hubungan negara dan masyarakat yang kemudian dielaborasi lebih lanjut dalam perspektif lainnya. Gejala *overdeveloped* Alavi lebih menunjuk pada karakteristik birokratis negara yang mengalami pembesaran dalam menempatkan agensi birokrasi dalam setiap lini masyarakat. Adapun analisis kelas mengindikasikan adanya rivalitas antar masyarakat dalam memperebutkan ruang *status quo* yang ditinggalkan tatanan negara kolonial pascadekolonialisasi. Konsep otonomi relatif yang dimiliki setiap aktor masyarakat merupakan modal penting untuk memperebutkan ruang tersebut. Kelas dan *overdeveloped* merupakan kunci pembuka dalam pembahasan konsep-konsep lain untuk mengetahui karakteristik lainnya mengenai tatanan negara pascakolonial. Oleh karena itulah penting bagi kita untuk memahami percabangan negara pascakolonial dalam tiga ranah, yakni postkolonialisme, strukturalis, maupun neomarxisme.

Gagasan *overdeveloped* maupun analisa kelas Alavi pertama-tama berkembang dalam perspektif strukturalisme seperti dalam karya Colin Leys (1976: 39-50) yang berjudul *The "Overdeveloped" Post Colonial States: A Re-Evaluation*", John S. Saul (1974: 349-371) "*The Post-Colonial States in Tanzania*", maupun

W. Ziemann and M. Lanzendorfer (1977: 1-35) “*The States in Peripheral Societies*”. Saul dalam kasus Tanzania-nya menilai bahwa tesis *overdeveloped states* yang terdapat di negara pascakolonial berbeda dengan kasus Alavi di Pakistan dan Bangladesh yang mengatakan bahwa negara mempunyai kapasitas *overdeveloped* untuk mensubordinatkan tiga kelas utama yakni tuan tanah, borjuasi, dan borjuasi asing, serta memiliki otonomi relatif terhadap penguasaannya. Akan tetapi Saul menekankan tesis *overdeveloped states* dalam negara pascakolonial sendiri berkebutuhan untuk mensubordinatkan kelas masyarakat feodal dan prakapitalisnya guna dibentuk menjadi kelas borjuasi lokal. Saul menilai bahwa derajat intervensionisme negara dalam ekonomi pascakolonial lebih berfungsi sebagai fasilitator stimulus munculnya borjuasi domestik (*petty-bourgeoisie*). Namun demikian, Saul juga tidak menampik dalam satu kesempatan tertentu, intervensionisme negara dalam perekonomian juga muncul dalam bentuk borjuasi negara (*bureaucratic-bourgeoisie*) di mana negara muncul sebagai aktor dominan manakala kelas-kelas borjuasi hanya mengekor pada negara. Leys di sini berusaha mengevaluasi kondisi pascakolonial yang dihadapi negara yang diteorisasikan Saul dan Alavi yakni negara yang mengalami artikulasi transformasi pembangunan ekonomi dari relasi produksi pra-kapitalis menuju kapitalis, akumulasi kapital dari masa kolonial ke masa pascakolonial, fungsi negara dalam membentuk kelas kapitalis lokal.

Namun demikian, dari tesis *overdeveloped states dan class analysis* dalam negara pascakolonial yang dipaparkan Saul, Alavi, dan juga Leys. W. Ziemann dan M. Lanzendorfer menilai bahwa ada yang terlupa dari tesis tersebut, utamanya bagaimana relasi negara pascakolonial terhadap kapitalis dunia. Keduanya mengkritik premis negara pascakolonial yang lebih ditekankan pada independensi ekonomi negara pascakolonial dalam menciptakan borjuasi domestik tanpa sama sekali melibatkan dunia internasional sebagai aktor berpengaruh lainnya dalam kondisi negara pascakolonial. Ziemann dan M. Lanzendorfer menilai *overdeveloped states* terlalu sempit jika hanya dimaknai sebagai fungsi negara dalam menguasai ketiga kelas dan memfasilitasi terbentuknya borjuasi lokal saja sebagai faktor internal terbentuknya *overdeveloped states*. Ada faktor eksternal yang lebih berpengaruh terhadap internal negara pascakolonial, utamanya menyangkut sistem perdagangan internasional. Keduanya mengkritisi fungsi negara dan fungsi ekonomi negara menjadi integral seperti dalam tesis Alavi, sebab yang terjadi dalam

realitanya adalah ekonomi tetap dipegang oleh borjuasi sedangkan negara tetap pada fungsi regulatorinya. Ekonomi negara pascakolonial sepenuhnya masih terpengaruh warisan-warisan kolonialisme yang kemudian berkembang menjadi sistem ekonomi internasional. Ziemann dan M. Lanzendorfer (1977: 25) kurang menyetujui tesis *overdeveloped states* yang menunjukkan adanya artikulasi mode produksi kapitalis dari prakapitalis, kapitalis kolonialisme, dan kapitalis pascakolonial yang kemudian karena tidak adanya kelas dominan sebagaimana masyarakat kapitalis membuat negara mengalami “pembesaran kapasitas”. Dalam struktur ekonomi pascakolonial, terjadi stagnasi transformasi ekonomi dari prakapitalis menuju fase berikutnya, karena adanya perbedaan faktor produksi ekonomi yang timpang antara kedua fase tersebut. Di satu sisi, ekonomi pascakolonial sendiri merupakan fase modernisasi ekonomi setengah-setengah sehingga memungkinkan adanya penetrasi kapital asing dalam struktur ekonomi domestik yang terintegrasikan dalam sistem kapitalisme global. Oleh karena itulah, daripada menyebutkan negara pascakolonial sebagai *overdeveloped states*, keduanya lebih memilih istilah *peripheral states* yang menunjukkan adanya hubungan ekonomi antara negara metropolis dengan negara periferi (Ziemann 1977: 30).

Penekanan analisa strukturalis dalam negara pascakolonial mengkultuskan kekuasaan secara hierarkis dikuasai oleh elite negara, elite borjuasi, elite birokrasi, dan terakhir masyarakat. Berbeda halnya dengan konteks *overdeveloped* yang dikembangkan Alavi, yaitu bahwa membesarnya peran negara dikarenakan negara mempunyai dominasi otonomi relatif lebih besar daripada aktor lainnya sehingga mampu melakukan praktik subordinatif kuat terhadap masyarakat. Pemahaman *overdeveloped* yang berkembang dalam pemahaman strukturalis berkaitan dengan persaingan memperebutkan kapital untuk membentuk kemandirian ekonomi. Dalam kondisi perekonomian yang masih rapuh, investasi dalam kapital besar tentu menjadi corong utama bagi negara untuk menghasilkan pendapatan secara efektif dan efisien. Namun demikian, redistribusi atas kapital tersebut tidaklah merata sepenuhnya karena terkulminasi pada elite-elite tertentu. Hal inilah yang kemudian menjadi amalgamasi antara elite borjuasi maupun elite birokrasi sehingga menjadi borjuasi-birokrasi. Adanya sinergi tersebut menjadikan arah pembangunan perekonomian negara terdistorsi antara sistem pasar bebas dan sistem sosialisme. Dalam pengalaman dekolonialisasi, sistem sosialisme ekonomi biasanya menjadi prioritas karena untuk memupus adanya ketimpangan ekonomi yang terjadi di

masa penjajahan, semua aset ekonomi dikuasai oleh negara untuk memastikan adanya kesempatan bagi semua warga negara untuk menikmati semua hasil ekonomi. Namun demikian, kebutuhan akan adanya industrialisasi atas sumber daya ekonomi padahal terjadi ketiadaan sumber daya ekonomi, menjadikan penguasaan sumber ekonomi secara otomatis dikuasai oleh borjuasi saja. Peran birokrat lebih sebagai pemburu rente atas penguasaan ekonomi dengan berperan sebagai *endorser* atau tukang stempel atas berlakunya operasionalisasi borjuasi tersebut. Praktik “kongkalingkong” yang dilakukan oleh kedua aktor tersebut menjadikan *trickle down effect* sebagaimana yang dicetuskan dalam rumusan ekonomi nasional, menjadi tidak berfungsi.

Dalam banyak kasus di negara berkembang, kondisi pascakolonial tersebut masih ditemui Emir Sader (2008: 20). Dalam tulisannya, *Neoliberalism in Latin America*, Sader mengungkapkan bahwa negara pascakolonial yang terjadi dalam kasus negara Amerika Latin umumnya berbentuk kediktatoran militer yang kemudian menghasilkan adanya kemunduran ekstrim dalam keseimbangan kekuasaan antarkelas sosial masyarakat, utamanya dalam kasus yang terjadi di Chili, Uruguay, dan Argentina. Hal tersebut terjadi karena penancangan program reformasi struktural, yang dicanangkan rezim militer, yang meliputi sektor agraria dan sektor perburuhan. Kedua sektor tersebut dianggap sektor krusial dalam pengembangan liberalisasi ekonomi karena kepemilikan publik melalui kelas petani dan buruh yang masih kuat. Sejarah mencatat bahwa revolusi politik yang terjadi di Amerika Latin sebagian besar muncul dari pergolakan kelas petani dan buruh. Pada saat era kolonialisme Spanyol dan Portugal di Amerika Latin, perlawanan kelas petani *latifundia* (kelas petani gurem/*peasant*) dan buruh menjadi aktor dominan dalam memperjuangkan kemerdekaan. Adapun berkembangnya sosialisme juga berkat hadirnya kelas buruh dan petani yang menjadi basis pendukungnya. Semasa era perekonomian sosialis yang berbasis pembangunan negara (*keynesian development*), kedua aktor berperan besar dalam perekonomian negara, utamanya dalam sektor agro-industri yang mayoritas menjadi penopang ekonomi nasional. Rezim militer neoliberal merasa perlu untuk mengurangi pengaruh ekonomi dan politik kedua aktor tersebut yang dirasa sebagai ancaman progresif dalam menciptakan stabilitas politik sebagai basis pengembangan liberalisasi ekonomi. Oleh karena itulah, rezim melakukan serangkaian kebijakan pengambilalihan sepihak tanah pertanian dan membubarkan serikat buruh atas nama pembangunan ekonomi nasional.

Meskipun alasan utama kebijakan tersebut mengatasnamakan pembangunan, namun logika berpikir utama kebijakan tersebut model akumulasi primitif (*accumulation by dispossession*) (Harvey 2006: 110).

Konteks *overdeveloped* sebagaimana yang dimaksudkan dalam perspektif strukturalisme sendiri lebih mengacu kepada perilaku antarkelas untuk saling mendominasi kelas satu sama lainnya (Hadiz 2000: 66). Hal ini mengindikasikan bahwa membesarnya peran negara sebenarnya dipengaruhi oleh organ kelas yang menjadi kelas utama dalam negara, yang kemudian menjadi karakteristik dasar negara itu. Jika negara didominasi kelas birokrasi, maka yang muncul adalah negara birokratis (*bureaucratic state*), sedangkan kalau kelas borjuasi yang memiliki pengaruh besar terhadap negara, maka yang muncul adalah negara kapitalis (*capitalistic state*). Masalahnya yang terjadi dalam kasus negara dunia ketiga adalah tidak adanya kelas dominan yang menguasai operasionalisasi negara. Mayoritas dalam kasus negara pascakolonial pascadekolonialisasi kelas birokrat muncul sebagai kelas utama yang menjadi administrator pemerintahan, namun itupun tidak murni karena seringkali menjelma pula menjadi kapitalis-birokrat. Konteks perkembangan kapitalisme di negara pascakolonial tentu menjadi menarik untuk dikaji karena model kapitalisme yang dikembangkan tidaklah murni persaingan, namun dikuasai oleh para pemburu rente. Hal itulah yang kerap menciptakan industrialisasi menjadi tidak berkembang maksimal dan tidak memiliki daya saing kuat di tataran internasional. Oleh karena itulah, dalam konteks negara pascakolonial berlaku adanya marjinalitas dalam ekonomi yang acap kali disebut sebagai ekonomi pinggir. Adanya fenomena ekonomi pinggir inilah yang kemudian menciptakan pemahaman baru dalam kajian negara pascakolonial. Hal itulah yang kemudian mendorong terciptanya tesis negara pinggir (*peripheral state*) sebagai kritik atas tata dunia yang tidak seimbang di mana posisi Barat dan negara maju lainnya diletakkan dalam posisi superior sedangkan negara pascakolonial diletakkan pada posisi inferior.

Tesis *peripheral states* yang disampaikan oleh Ziemann dan M. Lanzendorfer (1977) ini mungkin sedikit berbeda dengan paradigma *overdeveloped states* yang digagas oleh pemikir NeoMarxisme seperti John Saul (1974) maupun Hamza Alavi (1972) yang menekankan terbentuknya borjuasi lokal sebagai mode produksi negara pascakolonial. Tesis *peripheral states* ini lebih condong ke arah tesis negara dependen sebagaimana dalam paradigma Marxis lama. Namun demikian, dalam karya terbaru dari pemikir NeoMarxisme

lainnya seperti Tariq Amir-Khan (2011) *The Postcolonial State in the Era of Capitalist Globalization*, (2012) *Genealogy of The Postcolonial States in India and Pakistan* lebih condong menggunakan tesis *peripheral states* dalam menjelaskan kondisi kontemporer negara pascakolonial. Shivji menjelaskan dalam kasus negara pascakolonial di Afrika, mengalami periferalisasi ekonomi dikarenakan derasnya arus kapital asing yang kini semakin bebas masuk ke berbagai negara. Periferalisasi terjadi lantaran kekuatan borjuasi lokal yang dibangun sebagai stimulus membangun perekonomian domestik kalah bersaing dengan borjuasi asing yang umumnya memiliki modal dan infrastruktur kuat. Sementara Amir Khan sendiri menjelaskan tesis *peripheral states* dalam logika ekonomi klientelisme dalam menjelaskan kasus India dan Pakistan. Menurut Khan (2011: 124), konteks klientelisme tercipta karena masih terdapat mental *inlander* yang kuat dalam elite negara pascakolonial di mana para elite ini kemudian menjadi agen bagi masuknya kapitalis asing masuk ke dalam negara mereka dengan mengatasnamakan pertumbuhan ekonomi tinggi akan berdampak positif bagi perekonomian nasional. Namun dalam realitanya, masuknya kapitalis asing tersebut ditandai dengan pola represif negara dalam mendisiplinkan warganya terutama dalam kasus penggusuran proyek pembangunan maupun pengambilalihan secara sepihak. Oleh karena itulah, *peripheral states* yang terjadi dalam konteks negara pascakolonial di era globalisasi ini menimbulkan marjinalisasi dan ketimpangan bagi masyarakatnya karena pertumbuhan itu hanya dinikmati elite pusat tapi tidak merembes ke bawah. Hal inilah yang kemudian menciptakan dimensi keterbelakangan (*underdevelopment*) bagi masyarakat. Negara pascakolonial sepenuhnya menjadi subordinasi ekonomi bagi kapitalis asing dalam globalisasi neoliberal sekarang ini (Amir Khan 2012: 35).

Adapun pemahaman negara pascakolonial ditinjau dari perspektif postkolonialisme sendiri mengambil titik lokus studi yang berbeda dengan neomarxisme maupun strukturalis yang lebih mengedepankan pada negara maupun hubungannya dengan masyarakat sebagai basis analisis teori. Postkolonialisme lebih menyelidiki pada dimensi-dimensi krisis identitas maupun inferioritas masyarakat. Orientalisme sebagai bagian esensial dalam mengulik lokus tersebut telah memberi landasan teoritik pada benturan Barat-Timur dalam pembentukan krisis identitas. Ketika terjadi benturan peradaban menghasilkan berbagai macam diferensiasi dikotomi terhadap fragmentasi masyarakat. Pada akhirnya yang muncul kemudian adalah konsep

yang menjadikan dirinya sebagai minoritas yang terus memperjuangkan eksistensinya dalam ruang kuasa kultur yang hegemonik.

Kontekstualisasi krisis identitas dalam pemahaman negara pascakolonial sendiri bisa dipahami dalam dua bentuk mendasar, yakni (1) adanya krisis faktor internal, dan (2) krisis faktor eksternal.

Adapun dalam pemahaman krisis identitas eksternal dimaknai adanya perasaan inferioritas yang dialami individu terhadap berbagai bentuk kemajuan yang dialami Barat, sehingga mendorong adanya perilaku konsumtif dan berusaha mengidentifikasikan dirinya sebagai bagian dari identitas artifisial. Perilaku konsumtif akan identitas bisa disimak dari sikap konsumtif akan produk Barat mulai dari BlackBerry, jeans Levis, tas Hermes, hingga *convenience store* Seven Eleven bertebaran dan menjadi *trendsetter* bagi masyarakat di dunia pascakolonial untuk menaikkan pamor diri dengan menggunakan produk tersebut. Pengaruh media Barat berperan besar dalam mengkonstruksi pemahaman tersebut bahwa konsumsi produk kultur Barat akan menjadi orang yang terpendang dan modern (Susanto 2003: 10). Adapun signifikansi yang ingin ditekankan dalam studi ini adalah penetrasi kultur Barat ibarat kuda Troya di mana masuknya kultur Barat ke dalam kultur pascakolonial sendiri berimplikasi disruptif dengan munculnya spirit homogenisasi dan diferensiasi oleh Barat.

Adapun yang dimaksudkan dengan krisis identitas dalam sudut eksternal dimaknai adanya fragmentasi dalam pembentukan masyarakat. Hal ini dapat diindikasikan dengan adanya pola segregasi masyarakat yang tersekat atas suku, ras, maupun agama. Ketersekatan tersebut ditandai dengan adanya sikap chauvinistik suatu kelompok sehingga acap kali menimbulkan pertentangan satu sama lainnya. Pola segregasi tersebut sebenarnya merupakan kebijakan kolonialisme yakni sensus untuk memberikan batasan sekaligus purifikasi etnisitas agar tidak tercampur dengan etnis lainnya. Pola permasalahan tersebut kemudian berkembang menjadi rumit manakala dekolonialisasi telah usai. Pertentangan entarelemen masyarakat banyak terjadi karena perbedaan friksional indentitas. Hal tersebut kemudian menciptakan banyak konflik komunal baik secara vertikal maupun horizontal. Kasus negara pascakolonial di Asia Selatan mungkin menjadi bahasan menarik ketika krisis identitas berbuah menjadi konflik identitas baik dalam skala politik, ekonomi, maupun budaya. Meskipun secara general, masyarakat di Asia Selatan adalah masyarakat heterogenitas, namun sebenarnya dalam level akar rumput masyarakatnya merupakan entitas yang *cleavages*. Pembilahan

masyarakat begitu kental sehingga nuansa konflik bisa muncul sewaktu-waktu jika pemantiknyanya adalah urusan identitas. Permasalahan identitas merupakan kebanggaan yang harus dibela sehingga meskipun terlahir dalam tanah yang sama, namun secara prinsip sangatlah bersitegang.

Permasalahan konflik identitas dalam kasus negara pascakolonial merupakan proses dominasi maupun subordinasi antarkelas. Hal ini selaras dengan analisa kelas yang dikedepankan perspektif strukturalisme yaitu bahwa dalam hubungan negara dan masyarakat ditandai dengan pertentangan kelas masing-masing elemen masyarakat, terlebih lagi dalam kasus negara pascakolonial yang memiliki karakteristik heterogenitas. Permasalahan stigmatisasi maupun *stereotyping* sehingga berimplikasi pada sikap saling curiga maupun saling bermusuhan telah menimbulkan adanya konflik laten yang bisa termanifestasikan dalam situasi dan kondisi tertentu (Rear 2008: 23). Adapun konflik masyarakat juga dipengaruhi kondisi lingkungan yang kemudian menjadikannya identitas dalam berkonflik. Kondisi tersebut bisa disimak dalam kasus negara pascakolonial yang terletak di Afrika maupun Amerika Latin. Pertentangan identitas terletak pada perebutan tanah maupun invasi orang kulit putih maupun borjuasi. Hal inilah yang kemudian menimbulkan dikotomi antara miskin-kaya yang berkembang pada sengketa berlarut-larut dalam hubungan antarmasyarakat maupun hubungan antarkelas.

KONTEKSTUALISASI INDONESIA SEBAGAI NEGARA PASCAKOLONIAL

Pengalaman Indonesia sebagai negara pascakolonial sebenarnya tidak jauh berbeda dengan analisa makro terhadap uraian gagasan yang telah dipaparkan sebelumnya. Formasi kebangsaan yang terdiri atas entitas yang *cleavages*, pertentangan hubungan antara negara dan masyarakat, maupun berkuasanya negara dan borjuasi atas masyarakat, merupakan gambaran pascakolonial yang dihadapi Indonesia kontemporer. Pembacaan kasus Indonesia sebagai negara pascakolonial dalam tulisan ini tidaklah mengaksentuasikan diri terhadap rezim tertentu. Namun tulisan ini berusaha mengambil berbagai macam narasi pascakolonialitas yang terhimpun dalam setiap rezim pemerintah, baik itu Orde Lama, Orde Baru, maupun Orde Reformasi. Pengertian Orde untuk menunjuk linimasa suatu rezim pemerintahan, juga menunjukkan dimensi *regulatory states* yang begitu khas dari negara kolonial. Kata “orde” yang

berarti mengatur, sebenarnya juga merujuk pada pengertian dominasi negara secara otoritatif dan hierarkis. Memang negara adalah arena besar yang menampung masyarakat politik, masyarakat ekonomi, maupun masyarakat sipil yang kini menjelma sebagai *governance* yang menempatkan posisi negara dalam bentuk kesetaraan dengan masyarakat maupun kelompok *intermediary* seperti media dan partai. Konteks orde lebih mengarah kepada *government* yang menempatkan negara sebagai otoritas tertinggi. Dalam pengertian opsional yang lain, orde sendiri merujuk pada sebuah tatanan yang mengikuti garis kebijakan rezim terdahulu yang diasumsikan sebagai peletak dasar operasionalisasi negara yang sudah pakem. Hal tersebut yang kemudian menjadi kondisi *status quo* dalam konteks rezim menjalankan pemerintahan. Artinya, karakteristik mendasar pemerintahan menjadi dasar terbentuknya negara modern pascadekolonialisasi sehingga adanya linieritas tersebut lazim disebut sebagai pemerintahan pascakolonial. Indonesia pun mengikuti linieritas tersebut dengan mendasarkan pakem pemerintahan dari masa ke masa.

Kajian akademik yang dilakukan oleh para Indonesianis terhadap kondisi pascakolonialitas yang dihadapi Indonesia merupakan narasi penting dalam membingkai negara pascakolonial dalam konteks ke-Indonesia-an. Sebagai negara hasil bentukan jajahan, Indonesia secara garis besar mengalami permasalahan sebagai berikut: perilaku dominasi pemerintah yang otoritatif dan koersif, warisan pemerintahan yang despotik dan koruptif, masyarakat yang terfragmentasi secara sosial dan ekonomi, birokrasi penghamba diri, maupun “kongkalingkong” kelas pengusaha dalam membangun perekonomian warga yang sepenuhnya didasarkan pada hubungan klientelisme.

Jika merunut pada aspek historisitasnya, pembabakan Indonesia sebagai negara pascakolonial dimulai dengan analisa struktur hubungan negara maupun pola klientelisme borjuasi dan birokrat dalam menjalankan roda perekonomian negara. Kedua hal tersebut menjadi urgen dan signifikan untuk dibicarakan dalam mengkondisikan karakteristik rezim yang berkuasa setelah dekolonialisasi. Dalam berbagai kasus, banyak terjadi kasus deprivasi maupun distorsi dalam orientasi tujuan sebuah bernegara. Manakala tujuan awal adalah menciptakan kesejahteraan merata, namun elitelah yang disejahterakan dan masyarakat menjadi bulan-bulanan kepongahan elite dalam berkuasa, arogansi birokrasi dalam melayani masyarakat, maupun kerakusan pengusaha dalam menciptakan keuntungan tinggi.

Konteks *class analysis* maupun *overdeveloped* dalam membaca kasus negara pascakolonial di Indonesia akan mengalami berbagai macam transformasi dalam negara dan masyarakat. Kondisi hubungan negara dan masyarakat pascadekolonialisasi diisi oleh pertentangan elite negara maupun masyarakat dalam merebutkan pengaruh dalam negara. Negara *State qua State* yang dibayangkan Benedict Anderson dalam mendeskripsikan negara pascakolonial di Indonesia sebagai dua belahan koin yang berbeda, yakni koin pertama menunjukkan negara sangat dominan sehingga kepentingan partisipasi masyarakat sebagai aktor ekstra negara berada dalam subordinasi negara, sedangkan koin yang lain mengatakan bahwa negara sedang mengalami disintegrasi dimana kekuasaan negara bergeser kepada aktor ekstra negara lainnya.

Dominasi negara kemudian dibuktikan dengan adanya dominasi birokrasi yang mencengkram sehingga membentuk adanya jaringan negara birokrat. Kasus demikian sebenarnya menjadi serupa dalam membaca pengalaman negara pascakolonialnya di mana birokrasi menonjolkan sisi aparatusnya dalam melakukan disiplinisasi masyarakat. Hal itulah yang kemudian membentuk suatu sistem politik di mana kekuasaan dan partisipasi dalam penentuan kebijakan nasional hanya terbatas pada sekelompok/kalangan senior birokrat, perwira militer, serta teknokrat. Penempatan birokrasi sebagai bentuk lain dari suatu pemerintahan negara di mana pembuatan kebijakan nasional diisolasi atau disekat dari kekuatan sosial dan politik dalam masyarakat di luar lingkup sekelompok pejabat/birokrat eselon tertinggi yang berkedudukan di ibu kota negara. Negara birokrat ini dapat dikatakan sebagai bentuk dari pemerintah di mana tidak ada partisipasi maupun pergerakan politik yang sifatnya tetap dalam masyarakat. Pelibatan partisipasi masyarakat yang tetap oleh negara hanya untuk mengimplementasi bukan untuk menentukan kebijakan nasional. Selanjutnya, partisipasi yang diperbolehkan dalam negara birokrasi ini cenderung terbatas pada level lokal serta terdiri dari beberapa perseorangan jika mendapatkan “kebebasan” dari peraturan pemerintah.

Besarnya pengaruh birokrasi ini kemudian menciptakan adanya politik patronase politik maupun praktik klientelisme ekonomi yang begitu besar dalam tubuh negara. Patronase tersebut dibuktikan dengan adanya pola dominasi kuat birokrasi menjadikan masyarakat sebagai objek pasif kesetiannya. Kultur tersebut tidaklah hilang hingga saat ini meskipun wacana reformasi birokrasi senantiasa digulirkan dengan mengedepankan

prinsip meritokrasi dalam pelayanan birokrasi. Adapun yang dimaksudkan dari patronase birokrasi adalah *spoils system* yang belumlah reda dalam peredaran watak dan rekrutmen birokrasi bahwa mekanisme jalur belakang dan menghamba pada pimpinan merupakan pemandangan yang sangat khas.

Sedangkan yang dimaksudkan dengan klientelisme birokrasi dalam ekonomi dapat disimak adanya pembentukan sinergisitas borjuasi dan birokrasi dalam menata perekonomian di Indonesia (Korten 2002: 31). Implikasi yang ditimbulkan dari pola sinergisitas informal tersebut berujung pada terciptanya model ekonomi berbasis kapitalisme rente. Kapitalisme rente atau kapitalis komprador merupakan bentuk kapitalis semu yang diartikan sebagai sekelompok pengusaha yang sangat tergantung pada negara dan tidak mampu berusaha tanpa dukungan negara. Hal itu tak lepas dari peran negara sebagai sumber kapital dan sumber infrastruktur yang merupakan sumber ketergantungan dari sektor bisnis. Negara berkembang menjadi patron dari sektor bisnis yang tidak efisien. Adapun pandangan lain mengenai kapitalisme rente ini adalah suatu bentuk kapitalisme dalam suatu negara ketika kekuasaan yang dijalankan oleh para pejabat pemerintah berdasar pada praktik pemungutan rente.

Kapitalisme rente ini hadir dalam konteks rezim negara Indonesia yang warisan sistemnya masih bisa dilihat dalam rezim sekarang ini yang memiliki kecenderungan mempratikkan ekonomi yang bersifat “dirigistik” yang berarti menekankan kendali pemerintah dalam pengaturan ekonomi. Oleh karena itu, logika kapitalisme rente dengan kapitalisme murni sangatlah berbeda seperti persaingan bebas, kepemilikan individu atas faktor produksi. Logika berjalannya pasar dalam praktik kapitalisme murni tidak dikenal dalam praktik kapitalisme rente, di mana justru negara menjadi pelaku utama dalam kapitalisme rente berikut dengan regulasinya yang sangat birokratis jauh dari kapitalisme yang mengedepankan efisiensi dan efektivitas. Praktik kapitalisme rente ini didasari pada logika merkantilisme yang artinya para pemburu rente enggan bila negara melepaskan diri dari kendali ekonomi dan diserahkan pada mekanisme pasar sementara negara sangat membutuhkan sumber daya finansial untuk membiayai stabilitas politik sehingga praktik patronase pun terjadi antara negara dan pemburu rente. Negara “melegalkan” praktik pemungutan rente ini seperti adanya bisnis fasilitas negara, pengelolaan tender tertutup, monopoli proyek negara, jasa jual beli administratif para birokrat, hingga proses lelang barang yang kurang adil. Pola klientelisme maupun

patronase politik tersebut hingga kini masih ditemui dalam lanskap otonomi daerah di tingkat kabupaten dan kota. Mayoritas kasus yang terjadi adalah pola “kongkalingkong” bisnis dan politik dalam memenangkan kasus tender maupun pengadaan proyek barang/jasa lainnya. Hal inilah yang sekiranya membuat praktik kapitalisme rente belumlah hilang sama sekali dalam pembangunan ekonomi di Indonesia. Pembangunan ekonomi berbiaya tinggi adalah prosedur informal yang harus ditempuh dalam melakukan investasi di Indonesia. Birokrasi yang masih belum sepenuhnya menerima wacana reformasi seperti yang dikehendaki dalam konsep “mewirusahaakan birokrasi” menjadikan watak menghamba dan melayani sebagai karakter birokrasi kolonial belumlah padam. Ada nuansa menjaga pola tersebut tetap terjaga dalam kondisi abu-abu sehingga terdapat bayang-bayang dalam menjaga hubungan patronase tersebut.

Dalam konteks negara dan masyarakat, korporatisme digunakan rezim untuk melakukan disiplinisasi terhadap masyarakat sekaligus pula untuk meningkatkan kohesivitas dalam masyarakat (Mas’oed 2006: 67). Adapun saluran korporatisme bisa tersalurkan dalam dua hal yakni korporatisme negara maupun korporatisme masyarakat. Adapun yang dimaksudkan dengan korporatisme negara adalah sistem perwakilan kepentingan di mana unit-unit yang membentuknya diatur dalam organisasi yang sifatnya tunggal, mewajibkan keanggotaan, sifatnya terbatas, dan diatur secara hierarkis yang diizinkan dan diperbolehkan negara untuk memonopoli kepentingan dalam bidangnya masing-masing. Sedangkan dalam kasus korporatisme masyarakat dimaknai sebagai korporatisme yang sifatnya *bottom up* serta semi otonom di mana masyarakat dapat melakukan penetrasi kepentingan langsung kepada negara.

Dalam era Orde Lama maupun Orde Baru, korporatisme negara menjadi acuan utama dalam menjaga kedisiplinan maupun kesetiaan warga negara terhadap pemerintah melalui berbagai macam organisasi profesi maupun organisasi kepemudaan. Hal inilah yang menjadikan pengaruh rezim dalam konstelasi masyarakat. Melalui organisasi korporatisme tersebut, negara dengan mudahnya melakukan pengaturan warga negara agar sesuai dengan kehendaknya. Warga negara hanya menjadi subjek pasif yang tidak memiliki kekuatan hegemoni negara. Dalam masa Orde Baru, korporatisme masyarakat justru meningkat dengan pesat seiring dengan berkembangnya demokrasi di ranah negara. Korporatisme masyarakat berwujud dalam

gerakan masyarakat sipil yang memiliki kontrol terhadap negara yang kini melemah. Namun yang perlu diwaspadai dari berkembangnya korporatisme masyarakat dalam era transisi maupun iklim demokrasi baru adalah munculnya paramiliterisme sipil dalam tubuh masyarakat. Adapun penggunaan cara-cara militerisme dalam menangani suatu permasalahan yang terjadi timbul, karena ketidakpuasan terhadap konsensus yang tidak selalu menemui titik terang. Walhasil, kekerasan kemudian menjadi pilihan dalam menyelesaikan masalah (Poesponegoro 2008: 24). Arogansi tersebut merupakan ekstraksi dari paradigma *military build-in* yang berkembang dalam masyarakat dengan cara represif maupun koersif menyelesaikan masalah. Hal itulah yang kemudian menimbulkan adanya politik ketegangan antaretnis maupun suku di Indonesia. Pembacaan atas konflik di Indonesia sebenarnya adalah perebutan ekonomi yang kemudian berkembang menjadi identitas kekerasan (Munafrizal 2007: 143). Konflik berbau agama maupun konflik berbau etnisitas sebenarnya tidak lebih dari pola pengaturan tersebut.

Kajian politik Indonesia pascaotoritarian sebenarnya tidak ada yang benar-benar meneliti dinasti politik sebagai lokus studi. Mayoritas kajian didominasi berbagai suguhan kajian demokrasi, otonomi daerah, islamisme, *good governance*, penguatan masyarakat sipil, sampai pada kajian kekerasan dan konflik komunal. Meskipun pada awalnya pasca rezim Orde Baru runtuh pada tahun 1999 hingga medio 2004, kajian politik Indonesia diwarnai dengan banyaknya kajian disintegrasi seperti labelisasi negara gagal (*failed state*) dan balkanisasi (*balkanization*) yang menurut berbagai akademisi sosial-politik seperti Jusuf Wanandi (2002), Gerry Van Klinken (2004), maupun Crouch (2010) sempat meramalkan Indonesia akan bubar seperti kasus Uni Soviet tahun 1991 maupun Yugoslavia tahun 1996-1997 yang kemudian terpecah-pecah dalam berbagai negara kecil. Realita tersebut kian menguat manakala gerakan separatisme marak terjadi pasca 1998 seperti Gerakan Aceh Merdeka (GAM), Riau Merdeka, Timor Leste, Organisasi Papua Merdeka, maupun Republik Maluku Selatan yang mendapat ruang politis cukup besar dalam konstelasi sosial politik masyarakat setelah dwi-fungsi ABRI dibubarkan dan dipisah menjadi dua institusi yakni TNI dan Polri.

Kajian separatisme dan disintegrasi kemudian pudar dengan sendirinya melalui penerapan otonomi daerah dan demokratisasi di daerah sebagai manifestasi dari reformasi yang menjunjung tinggi HAM dan supremasi sipil. Penerapan otonomi daerah memberikan ruang sosial politik luas bagi masyarakat daerah

untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan dilakukannya pemekaran daerah dan pemberian dana perimbangan dalam wujud Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), maupun dana perimbangan lainnya sebagai wujud kepedulian negara terhadap pemerintahan lokal sekaligus juga meredam gelombang ketidakpuasan dan mungkin separatisme dari daerah yang tentunya tidak diinginkan oleh pusat. Dari situlah kemudian bibit-bibit dinasti politik mulai bersemi dalam praktik otonomi daerah dan demokrasi lokal.

Dalam hal ini, pintu pembuka dalam memahami dinasti politik dapat dilacak dari berbagai macam generalisasi analisa sosial politik Indonesia pascaOrde Baru. Vedi Hadiz dan Richard Robison (2004: 125) dalam *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets* menyebutkan pascaotoritarian di Indonesia terjadi proses reorganisasi aktor predator lama dalam wajah demokrasi yang baru. Hadiz menggunakan perspektif neo-institusionalisme untuk melihat adanya pengaruh-pengaruh asing yang berkepentingan dalam proses demokratisasi dan otonomi daerah Indonesia pasca1998. Adapun yang dimaksudkan dengan predator lama adalah para aktor yang selama ini mendapatkan keuntungan ekonomi-politik selama rezim Orde Baru. Para predator tersebut lantas kemudian mengalami proses adaptasi selama genta demokratisasi berlangsung di Indonesia dengan masih mengusung cara-cara politik otoritarian. Akibatnya yang terjadi adalah dalam proses demokratisasi yang kemudian menumbuhkan institusionalisasi baru tersebut banyak dikuasai oleh predator lama yang berganti rupa menjadi aktor demokrasi. Berkaca pada premis Hadiz tersebut, dinasti politik sebenarnya juga bagian dari predator lama tersebut yang memiliki pengaruh kuat semasa Orde Baru dan ingin tetap eksis di era yang baru tapi dengan mengusung pola lama. Reorganisasi predator lama dalam wajah baru tersebut dilakukan antara sinergisitas birokrasi, kapitalis, dan politisi yang membentuk jaringan kuasa formal dan informal dalam masyarakat aras lokal.

Selain halnya Hadiz, analisis lain yang mengindikasikan tumbuhnya oligarki baru dalam demokrasi lokal di Indonesia adalah paradigma bos lokal (*local bossism*) dan orang kuat lokal (*local strongmen*). Kedua konsep ini sebenarnya merupakan pintu analisa yang lain dalam menjelaskan latar belakang terbentuknya dinasti politik di Indonesia. Dikarenakan pada dasarnya, kedua konsep merupakan bentuk generalisasi sosial politik yang terdapat di negara dunia ketiga selama era developmentalisme maupun transisi demokrasi. Dalam analisa orang kuat lokal (*local strongmen*) yang diutarakan oleh Joel Migdal (1988: 21) menyebutkan hadirnya masyarakat kuat (*strong society*) dalam konteks negara lemah (*weak*

state) didorong oleh segilintir elite tradisional. Logika yang dibangun dalam konteks orang kuat ini berdasar pada tiga hal, yakni: figur (*personalism*), klientelisme (*clientelism*) dan (*patron-client relations*). Figur di sini ditampilkan oleh orang kuat lokal yang mempunyai sifat heroisme tinggi dalam memenuhi kebutuhan hidup masyarakat sehingga timbul praktik klientelisme di mana masyarakat kemudian memberi legitimasi moral dan kultural kepada orang kuat untuk berkuasa. Pada akhirnya, orang kuat tersebut membentuk jejaring kuasa paternalistik dengan masyarakat. Model yang seperti ini biasanya mengacu pada konteks penguasa wilayah (*war lords*) maupun penguasa tanah (*feudal lords*) yang menjadi aktor kuat dalam konteks negara lemah dengan memberikan pengayoman, perlindungan, dan redistribusi ekonomi merata kepada masyarakat, jauh lebih baik dengan apa yang dilakukan negara.

Adapun konsepsi *local bossism* merupakan revisi dari konsep *local strongmen*-nya Migdal. Menurut Migdal, hadirnya orang kuat dalam proses transisi demokrasi sendiri bukanlah berada dalam ranah informal dan ekstra parlementer, namun justru orang kuat itu hadir menggunakan dan bergantung pada agen dan sumber daya milik negara. Bos lokal itu melakukan kontrol terhadap pejabat terpilih untuk mendapatkan akses dan monopoli atas pengaturan sumber dan hak-hak istimewa negara. Secara umum bos lokal ini adalah broker ekonomi-politik informal yang bermain kuasa di arena formal dengan cara memonopoli terhadap kekerasan dan sumber daya ekonomi dalam wilayahnya masing-masing seperti penguasaan atas kontrak infrastruktur, kontrak pertambangan atau penebangan kayu, perusahaan transportasi atau aktivitas ekonomi ilegal. Dalam upaya melanggengkan kekuasaannya tersebut, tidak jarang kemudian kolusi dan perselingkuhan dengan para birokrat dan penegak hukum seperti membangun relasi dengan perwira kepolisian, kejaksaan, bahkan perwira militer guna menjaga dan menutupi tindakan mereka yang keluar jalur perundang-undangan. Bahkan dalam pemilihan umum, mereka acap kali melakukan pembelian suara pemilih, kekerasan, intimidasi dan kecurangan dalam penghitungan suara dengan bekerja sama dengan tokoh masyarakat lokal demi melanggengkan jabatan yang telah mereka miliki sebelumnya.

Yang menarik dalam konsepsi bos lokal, secara implisit diterangkan bagaimana transformasi dilakukan bos lokal ini kemudian berkembang menjadi dinasti, atau dalam hal ini Sidel (2005: 114) cenderung menyebutnya sebagai mafia lokal. *Pertama*, bos lokal menyiapkan kerabatnya untuk diikutkan dalam kontestasi politik formal dengan cara mendayagunakan praktik kekerasan dan

jual-beli suara agar bos lokal senantiasa mendapatkan keuntungan ekonomi dan politik dari jalur formal atau paling tidak bisa “memformalkan” arena bisnisnya yang selama ini dianggap ilegal dari segi hukum. *Kedua*, setelah berhasil menempatkan kerabatnya dalam arena formal, bos lokal akan tergoda untuk menguasai pos-pos kunci dalam pemerintahan dengan mendorong terjadinya nepotisme dalam pengisian jabatan tersebut. *Ketiga*, pada akhirnya kerajaan bisnis bos lokal kemudian berkembang semakin besar dengan memanfaatkan jejaring di arena formal sekaligus juga tetap eksis dalam jalur informal. Berbagai macam kisah mengenai gagasan negara pascakolonial di Indonesia sebenarnya dapat mengindikasikan bahwa iklim pascakolonialitas sebenarnya dibentuk atas kemampuan nilai-nilai kolonialisasi yang dapat mewariskan dirinya dalam sistem demokrasi sehingga dapat adaptif.

Adapun pelajaran Indonesia sebagai negara pascakolonial dapat memberikan pengembangan baru terhadap gagasan negara pascakolonial, seperti halnya konteks otonomi relatif terjadi di masing-masing aktor, baik itu aktor negara, aktor masyarakat, maupun aktor intermediari. Namun, berbeda halnya dengan konteks otonomi relatif dalam gagasan negara pascakolonial yang cenderung statis karena masing-masing aktor tetap menjaga otonomi. Dalam kasus Indonesia, otonomi relatif tersebut berkembang menjadi otonomi *supermatif* yang dibuktikan dengan rivalitas antartetiga aktor tersebut dalam memperebutkan pengaruh di masyarakat. Otonomi *supermatif* tersebut diwujudkan dalam bentuk gerakan maupun diskursus wacana yang saling menyalahkan satu sama lainnya. Selain itu pula, dalam kondisi masyarakat yang transisional, otonomi *supermatif* juga diwujudkan sebagai upaya merevitalisasi negara untuk kembali mendominasi masyarakat. Artinya pertarungan memperebutkan *status quo* yang ditinggalkan rezim terdahulu menjadi arena kontestasinya. Konteks pembesaran diri (*overdeveloped*) yang dialami negara maupun masyarakat yang saling berhadapan termanifestasikan dalam bentuk pembesaran gerakan maupun aksi. Hal inilah yang seringkali menimbulkan krisis kepercayaan baik dari negara maupun masyarakat karena posisinya mereka yang selalu ingin mengawasi dan mendominasi satu sama lainnya. Adapun masalah krisis identitas yang kemudian berimplikasi kepada munculnya fragmentasi dan segmentasi masyarakat sebagaimana yang terjadi dalam kasus negara pascakolonial justru dalam kasus Indonesia berubah menjadi identitas konsumtif. Berbagai macam produk Barat maupun negara maju lainnya menjadi sumber inspirasi dalam

membentuk identitas artifisial yang sebenarnya tidak memiliki esensi apapun dalam membentuk identitas pribadi.

KESIMPULAN

Gagasan negara pascakolonial yang menempatkan adanya konteks *overdeveloped* maupun *class analysis* dalam melihat kasus negara dunia ketiga masih relevan untuk digunakan hingga saat ini. Pertarungan antarkelas baik negara, masyarakat, maupun borjuasi pada hakikatnya adalah menjaga status otonomi realtif yang dimilikinya dan juga berusaha untuk memberikan pengaruh otonomi kepada aktor lainnya. Otonomi sendiri dimaknai sebagai independensi, namun tidaklah selalu independen secara keseluruhan. Hal ini terkait dengan peran negara yang masih dianggap terlalu dominan dalam menjembatani aktor lainnya. Adapun pembesaran diri yang dialami negara dalam masa rezim otoritarian dimaknai sebagai bentuk penciptaan stabilitas ekonomi maupun politik, meski hal tersebut ditempuh dengan cara represif maupun koersif. Hal itulah yang kemudian menimbulkan adanya kesenjangan dalam hubungan negara dan masyarakat.

Adapun dalam kasus Indonesia sebagai negara pascakolonial sebenarnya menunjukkan gelagat yang sama manakala hubungan patronase, klientalisme ekonomi, maupun premanisme menjadi media. Hal itulah yang menyebabkan nilai-nilai kolonialisme sendiri cenderung bertahan dalam setiap rezim. Indikasi paling kuat dalam membaca negara pascakolonial di Indonesia adalah terbentuknya reorganisasi elite yang berusaha kembali mengkooptasi negara dan masyarakat demi terciptanya pengabdian kekuasaan.

Adapun tulisan ini masih jauh dari sempurna, terutama dalam bagian klientelisme ekonomi yang perlu dielaborasi lebih lanjut. Harapannya semoga studi negara pascakolonial dapat berkembang dan ada inovasi dalam konstruksi gagasannya.

PUSTAKA ACUAN

Alavi, Hamza. 1972. *The State in Postcolonial Societies: Pakistan and Bangladesh*. *New Left Review*, 74 (1), 59-81.

- Anderson, Benedict. 1983. Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective. *The Journal of Asian Studies*, 42(3), 477-496.
- Bulkin, Farchan. 1984. Negara, Masyarakat dan Ekonomi. *Prisma*, 4(1), 1-23.
- Hadi, Syamsul. 2007. *Disintegrasi Pascaorde Baru: Negara, Konflik Lokal, dan Dinamika Lokal*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Hadiz, Vedi. 2000. *Politik Pembebasan: Teori Negara-negara Pasca Kolonial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadiz, Vedi. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: Routledge.
- Harvey, David. 2006. *Spaces on Global Capitalism*. London: Verso.
- Khan, Tareq-Amir. 2011. *The Postcolonial State in the Era of Capitalist Globalization*. London: Palgrave.
- Khan, Tareq-Amir. 2012. *Genealogy of The Postcolonial States in India and Pakistan*. London: Palgrave.
- Korten, David. 2002. *Menuju Abad 21: Tindakan Sukarela dan Agenda Global*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Leys, Colin. 1976. The 'Overdeveloped' Post Colonial State: A Re-Evaluation. *Review of African Political Economy*, 5 (1), 39-50.
- Manan, Munafrizal. 2007. *Gerakan Rakyat Melawan Elite*. Yogyakarta: Resist Books.
- Mas' oed, Mohtar. 2006. *Negara, Kapital, Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Migdal, Joel. 1988. *Strong Society and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Poesponegoro, Mariati. 2008. *Sejarah Nasional Indonesia V: Zaman Kebangkitan Nasional dan Hindia Belanda*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Rear, Michael. 2008. *Intervention, Ethic Conflict, and State Building in Iraq*. London: Routledge.
- Sader, Emir. 2008. Neoliberalism in Latin America. *New Left Review*, 52 (1), 3-30.
- Saul, John S. 1974. *The Postcolonial States in Tanzania*. London: Socialist Register.
- Sidel, John. 2005. "Bosisme dan Demokrasi di Filipina, Thailand dan Indonesia" in *Politikasi Demokrasi Politik Lokal Baru*, edited by John Hariss. Jakarta: Demos.
- Susanto, Budi. 2003. *Identitas dan Postcolonialitas di Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius.
- Wilson, Jeyaratnam. 2001. *The Postcolonial States of South Asia: Political and Constitutional Problems*. London: Routledge.
- Ziemann, W., M. Lanzendorfer. 1977. The States in Peripheral Societies. *Socialist Register*, 17 (1), 1-35.

THE CHINESE AND CRIME IN THE OMMELANDEN OF BATAVIA 1780-1793

Devi Riskianingrum

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesian

ABSTRAK

Batavia dan wilayah Ommelanden pada era akhir abad ke-18 berada dalam krisis keamanan di mana angka kriminalitas terus meningkat. Kejahatan dalam berbagai bentuk, mulai dari perampokan, pembunuhan, pencurian, sampai perkelahian antar-etnis menjadi suatu pemandangan yang biasa di wilayah ini. Kondisi VOC yang mulai runtuh saat itu berdampak pada runtuhnya keamanan publik di daerah koloni. Lebih jauh, kondisi ini merefleksikan semakin melemahnya kontrol administrasi pemerintah kolonial terhadap Batavia dan Ommelanden. Meningkatnya angka kriminalitas di wilayah Ommelanden juga memengaruhi masyarakat Cina, baik sebagai pelaku maupun sebagai korban dari kejahatan tersebut. Kedudukan dan status mereka yang cenderung lebih tinggi dalam hal finansial dari masyarakat lokal menjadi sumber pemicu kebencian antaretnis di Ommelanden. Masyarakat Cina menjadi rentan terhadap tindak kejahatan. Paper ini mengeksplorasi berbagai kasus kriminal di Ommelanden Batavia yang terkait masyarakat Cina, baik sebagai korban maupun pelaku, yang terekam dalam arsip *Schepenbank*. Paper ini memberikan sebuah gambaran relasi masyarakat Cina dengan etnis lainnya di Ommelanden Batavia dalam kasus-kasus hukum, sifat dan kekhasan kriminalitas di Ommelanden Batavia, serta sistem yudisial VOC di Ommelanden Batavia.

Kata Kunci: *Batavia, Chinese Community, Schepenbank Archives, Crime, Ommelanden.*

ABSTRACT

Batavia Ommelanden at the end of the 18th century was in a security crisis marked by rising criminal rate. Crime in a variety of forms, ranging from robbery, murder, theft, and the inter-ethnic fights became a common sight in this area. VOC crisis affected public security, which seemed to collapse in the colonies. Furthermore, this condition reflects the weakening of control of the colonial administration and Ommelanden. The increasing criminal rate in the Ommelanden also affected Chinese community, both as perpetrators and as victims of such crimes. Position and status of the Chinese community, who tend to be higher in terms of financial resources compared to the

local community, triggered inter-ethnic hatred in Ommelanden. Chinese community became vulnerable to crime. This article explores a variety of criminal cases in Batavia Ommelanden related to Chinese community, both as victims and perpetrators, which is recorded in the archives Schepenbank. This article gives an overview of relations with other ethnic Chinese community in Batavia Ommelanden in legal cases, the nature and distinctiveness Ommelanden crime in Batavia, as well as the judicial system Ommelanden in Batavia.

Keywords: *Batavia, Chinese Community, Schepenbank Archives, Crime, Ommelanden.*

INTRODUCTION

Batavia and the *Ommelanden* were in the midst of a wave of increasing criminality in the late 18th century. Crime ranging from murder, robbery and theft to internecine fighting among the different ethnicities became a common occurrence in society. This suggests that the colonial public security was falling apart (Raben 2007: 101-107).¹

Established in 1619, Governor General Jan Pieterz Coen, the founder of the town, introduced the Dutch administration and legal system with the intention to maintain discipline and to settle disputes that arose among the Company personnel. Many people from different ethnic backgrounds arrived, either voluntarily or brought in by the Company, settled down in the city and surrounding region of Batavia. In response to this, on the 1st of July 1620 the VOC established the urban civil board called the *College van Schepenen* or College of Aldermen to maintain law and order among its subjects in Batavia. The board exercised not only judicial powers but also powers over the local government and the police in Batavia. In the beginning, the board focused only on civil cases, however, it later expanded to handle every criminal case that occurred in Batavia and the Ommelanden for all citizens, including the free population and slaves, with the exception of the Company servants (Ball 1982: 17-21).

Among the Asian residents, the Chinese population group was very important for the town and therefore the East India Company. Acting as middlemen for most economic activities, the Chinese played an important role in city affairs

¹ *Ommelanden* is the surrounding areas outside the Batavia City walls. The Ommelanden areas also known as the hinterland of Batavia. For further explanations see Remco Raben, "Seputar Batavia: Etnisitas dan Otoritas di Ommelanden, 1650-1800," in Kees Grijns et. Al (ed.) *Jakarta Batavia Esai Sosio-Kultural*, (Jakarta: Banana-KITLV, 2007), pp. 101-117.

and were better positioned than other indigenous ethnicities. Following the development of agricultural enterprise in the Ommelanden, the Chinese influx became even greater during the 18th century to the extent that they could no longer be handled anymore by their own appointed headmen or officers (Ball 1982: 137-138). This resulted in the waning of the Company's enthusiasm in relation to their Chinese subjects, so that strict limitations were imposed on the Chinese immigration. This policy led to an estrangement between the Chinese sojourners in the country side and the Dutch officials in town. Vagrant Chinese illegal immigrant plundered the countryside and in September 1740 even mounted an attack on Batavia. Rumours that the Chinese population in town threatened to join them and revolt from within, created panic among the city population and subsequently resulted in a massacre of the Chinese of Batavia city in the first day of October 1740.²

The increase of criminality in the Ommelanden of Batavia also affected the Chinese as a part of the population, either as perpetrators or as victims. Their superior financial status was source of envy among other ethnicities and thus, they became vulnerable to crime. These criminal activities recorded in the *schepenbank* archives and collected under the administration of the *College van Schepenen*. The larger part of these archives are kept in the National Archives in Jakarta, but the National Archives of Den Haag also houses a limited number of documents from these archives, ranging from records of auctions, criminal procedures, administrative reports, and a report from civil estates from the year 1775 to 1800.

Theoretical Framework

Crime covers a wide range of activities, and is likely to be defined differently by different people at different times. Ronald D Hunter and Mark L. Datzker state that crime is the act determined to be unlawful activities, for which there is a proscribed legal sanction. Additionally, criminality is said to occur when certain behaviors have been transformed by society into crimes and people engaging in those behaviors have been identified as criminals. In other word, when a crime and criminal behavior occur, a state of criminality

² Regarding to this event, some historians have extensively discussed it, such as Blussé in *Strange Company* (1988), J. Th. Vermeulen, "The Chinese in Batavia and the Troubles of 1740" (translated by Tan Yeok Song) in *Journal of the South East Society*, Vol. IX(I), June 1953, 1-68.

exists. However, there are three major categories of views regarding crimes: *consensus*, *interactionist* and *conflict*. In *consensus* perspectives, crimes are viewed as behavior that is harmful to the majority of citizens and it is agreed that these acts should be controlled by the existing criminal law. On the other hand, *interactionist* perspectives believe that the actions or missions constituting crimes are defined by existing criminal law. Hence, *interactionist* views hold that the criminal law was influenced by people who hold social power for the sake of their interest. Differently, the conflict perspective bases its views on the premise that society, as a collection of various groups, is in a constant conflict, where certain powerful groups use the criminal law to advance their interests (Hunter and Datzker 2004).

J.A. Sharpe suggests the following institutional definition for crime: ‘illegal behavior which, if detected and prosecuted, leads to criminal charge through court of law, and carries certain penalties.’ The control of criminality was very much dependent upon private initiative, and the prosecution throughout the court system was the outcome of a series of personal decisions, which derived from civil action that often was preceded by social interaction. Thus, crime in a historical theme rests on the notion that the definition of illegal behavior lies in the eyes of beholder (Sharpe 1984).

Writing about crime closely represents writing history from below. ‘History from below’ looks at common people viewed as active players rather than silent participants or victims in history. This type of history writing finds its roots in the last three decades of 20th century. Its approach is broad in scope; it embraces political, economic, social and cultural aspects and encompasses all segment of society. Radin Fernando clearly explains that focusing on criminal records, historians can study individuals as well as groups of people who had previously been ignored. The interest to examine people in the periphery of society in relation to the elite can only succeed if suitable sources which provide information of people at large are available for historical investigation. Additionally the availability of criminal records produced by European courts has opened up this opportunity to bear fruit (Fernando 2006).

There are several studies have been done on the crime and criminality in the Batavia and the Ommelanden during the seventeenth and eighteenth century. Pamela McVay (1995) in *I am the Devil's Own': Crime, Class, and Identity in the 17th Century Dutch East Indies*, demonstrates that the highly mobile populations like Batavia and its Ommelanden, tended to generate

correspondingly high level of common crime among the lower ranks, which were punished more harshly than high ranking officials (McVay 1995). Meanwhile, Kerry Ward in *Networks of Empire: Forced Migration in the Dutch East India Company*, where in one of the chapter she discusses about crime and punishment in Batavia circa 1730-1750 concludes that the criminal records showed the limitation of Company's sovereignty as people resisted being governed by committing crimes (Ward 2009).

This paper aims to explore criminal cases in Batavia and the Ommelanden as recorded in the *Schepenbank* archives available in The Hague, involving the participation of the Chinese, either as perpetrators or victims. The availability of the schepenbank criminal records in The Hague has limited the period of study from 1780 to 1793. During 1780-1793 there were 146 cases preserved under these archives. The study will attempt to sketch what the local conditions were like in the period 1780-1795. In this way, the study can hopefully provide some insight into Chinese relations with other ethnic groups in Batavia and the Ommelanden on the basis of the law cases and the functioning of the colonial legal system.

THE SOCIAL STRUCTURE OF THE OMMELANDEN BATAVIA

In the beginning, as a trading company, the VOC was not so much interested in territorial domination, but rather in obtaining profits from maritime trade. However, trade contracts with indigenous rulers in order to maintain its monopolistic policy brought the VOC the rights of sovereignty. Once it gained sovereignty, the Company began to deal with the indigenous rulers and gradually became involved with their internal affairs. Ball, therefore, describes that the VOC transformed from 'merchant-adventurers', dependant on trade with local rulers, to a 'merchant-prince' which held the most important political powers in the East Indies (Ball 1982: 4-5).

At first, Coen invited Chinese labours into Batavia to fulfil labours shortages. A year after the establishment of Batavia, the Chinese were also arriving from the neighbouring regions such as Banten, Cirebon, and Jepara. Eventually, they came because of the rapid economic development in the *ommelanden*. These Chinese were traders, carpenters, craftsmen, and brick-makers, coolies for construction and bridges and dock worker. Apart from the Chinese, Coen

also imported as many slaves as possible because Batavia was in acute need of labour. Due to the unpredictable supply of slaves from Coromandel, the Company began to explore slaving stations on the Coast of Arakan in 1625 and later in Madagascar and the African coast in 1666. Considering sheering necessity and shorter distances, the Company decided to buy its slaves from the archipelago, mainly from the islands of Banda, Bali and the Moluccas and from places such as Makassar and its environs, Buton, Sumbawa and Nusatenggara. However, the Company refused to take Javanese as fearing that they would unite and conspire against the Europeans. As a result, slaves of diverse ethnic origin were dispersed all over Batavia city and its environs and stood out as the single largest population group in Batavia and lasted until the second half of the 18th century (Raben 2007: 95-117).

The prohibition of the Javanese who were seen as *een luy, diefachig en moorddadig volck sijnde* (murderous, lazy, and thievish nation)³ living in Batavia city was issued in 1650 due to Javanese attacks, from the Bantenese in 1618-1619 and two sieges by troops of the central Javanese kingdom of Mataram, in 1628-1629.⁴ This caused to the increase of the Javanese migration and settlement in the Ommelanden regions for whatever economic or political reasons. Additionally, the attacks of Banten troops in 1656 in the Ommelanden region forced the Company to concentrate all Javanese into specific regions under four Javanese leaders who were supervised by a European (Raben 1996: 58).

After the 1650s, the Company succeeded in expanding its territories by acquisition of land through an agreement with Mataram in 1652 and with Banten in 1684 (Cribb 2000: 91). These territorial expansions followed by increasing of migration into the Ommelanden and formed communities of slaves and ex-slaves, native military communities, mestizos, and *peranakan* communities. Additionally, this followed by a rising number of conflicts over ownership and land boundaries, led to Company intervention in the region. The Company began to take responsibility for guiding, protecting, and assisting

³ DR. W. PH. Coolhaas (ed.), *Generale Missiven van Gouverneurs-Generaal en Raden Aan Heren XVII*, Deel III: 1655-1674, ('s-Gravenhage, Martinus Nijhoff, 1964), 18 October 1668, p. 637.

⁴ Trunojoyo uprising and its consequences to the relation between Mataram and the Company was discussed by M.C. Ricklefs, *War, Culture and Economy in Java, 1677-1726*, Sydney: Allen & Unwin, 1993.

land clearance in the Ommelanden (Niemeijer 2000: 77). This marked the expansion of the Company's authority in the Ommelanden society.

The Chinese in the Ommelanden Society

The policies established by Coen proved to be effective since many Chinese brought by Junks⁵ began to settle in the town. Coen appointed his Chinese friend, So Bing Kong, to become a leader—so called *kapitain*—for his countrymen in October 1619.⁶ They lived according to the laws and customs of their own country, under direction of a Chinese leader, who managed all their affairs with the company.⁷

The Chinese mostly came from *Hokkien*-speaking area of Fukien, or the region around Amoy. In addition, some Chinese emigrants also came from Canton or so-called *Punti*, who were a minority, lived in Kwitang area of Batavia and were famous as timber men and furniture makers (Lohanda, 2007: 10-11). Valentijn described that in the early years of the 18th century the entire landscape of Batavia was filled by the Chinese who were extraordinarily ingenuous and diligent in handicraft trade, excellent blacksmiths, carpenters, brick makers, and a seat maker. All these Chinese industrial establishments were located on the west side of the town near the shore (Valentijn 1726: 249-250). In agriculture, the Chinese were occupied in the cultivation of rice, corn,

⁵ A Junk is named for a boat that used in China. It usually has two, three or four sails where their masts were made from bamboo. Very large junks are usually use for worldwide trips to trade with other regions and as war ships. Chinese junk had already known for a long time as an important support for the trade among islands in Indonesia such as mentioned by Leonard Blusse, *Strange Company: Chinese settlers, Mestizo Women and the Dutch in VOC Batavia*, Dordrecht: Foris Publications, 1986, p.80.

⁶ So Bing Kong or Bencon or Su Ming Kang was a close friend of Coen. He already made profits in this region before the establishment of the city. Originally he traded at Bantam and could speak sufficient both Malay and Portuguese, thus he could easily trade with the native and Europeans. He had a wide network of partners and family, ranges from Manila, Formosa, Japan, and Siam. He formally received his captaincy in 1625. In line with the growth of the number of the Chinese, the titles of lieutenant and major were added to assist the captain. Together they formed the Chinese officers system; see details in B. Hoetink, "So Bing Kong. Het Eerste Hoofd der Chineezzen te Batavia (1619-1636)," in *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde van Nederlandsch-Indië*, Vol.73 (1917), pp. 344-385.

⁷ J.A. Van Der Chijs, *Nederlandsch-Indisch Plakaatboek 1602-1811*, eerste Deel 1602-1642, (Batavia: 's Hage M. Nijhoff, 1885), 599; Johan Nieuhof, *Voyages and Travels to the East Indies 1653-1670*, (Singapore: Oxford Univ. Press, 1988), 275; P. De Roo De La Faille, "De Chineesche Raad te Batavia en Het Door Dit College Beheerde Fonds" in *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde van Nederlandsch-Indië*, Vol.80 (1924), pp. 303-324.

coffee, and garden crop. They were mainly involved in the sugar plantation and *arak* industry where mostly carried out by Chinese funded by rich Chinese traders in Batavia (Dobbin 1996: 50-52)

The Dutch applied an existing local tradition by linking the Chinese to the town finances, by applying the ‘monopoly lease-system’ which by the end of the seventeenth century and continued to the beginning of eighteenth century, burdened the Chinese with all kinds of taxes verging from *hoofd-geld* to gambling taxes, incoming duties on rice, outgoing duties on sugar and pepper, farms on the distilling and selling *arak*, market taxes, salt manufacture and sale, road tolls and river crossings. All these taxes were collected by those who won the farm at the auction, in most cases these were the Chinese officers or rich traders. As explained by Dobbin, this condition created the Chinese mercantile elite in Batavia. Their roles as revenue farmers raised their authority both in the Company and in Chinese society (Dobbin 1996: 52-54).

The closure of many sugar mills resulted in many jobless, uncontrolled Chinese in the Ommelanden, and rumour of forced emigration for illegal Chinese to Ceylon in the 1730s led into banditry, vagabonds and other illegal activities. This condition finally mounted into Chinese plunder in the country side and threats to attack Batavia. This resulted into massacre in October 1740 when almost 10.000 Chinese were murdered. The chaotic situation led the government to forbid Chinese to live within the city wall. From then on the Chinese lived in a specific quarter outside the city wall called *Chineze Kamp*.⁸ Further as an act of goodwill after the 1740 incident, the government began to facilitate the administrative functions of the Chinese officers so that they could easily control their own ethnic groups by initiating the *Kong Koan* or the Chinese council in 1747. The duty of the council was to organize funerals, temples, marriage and divorce registrations and disputes amongst the Chinese. This council continued to serve the Chinese until it was disbanded by the Indonesian authorities in 1950s (Blussé 2003: 1-2; 15-16).

⁸ For further explanation, some historians have extensively discussed it, namely Blussé in *Strange Company* (1988), J. Th. Vermeulen, “The Chinese in Batavia and the Troubles of 1740” (translated by Tan Yeok Song) in *Journal of the South East Society, Vol. IX(I)*, June 1953, pp. 1-68.

LAW AND ORDER ESTABLISHMENT IN BATAVIA AND THE OMMELANDEN DURING THE 18TH CENTURY

The Dutch applied *Roomsch-Hollandsch Recht* or Roman Dutch Law as its legal system in the provinces of the Netherlands. Hence in the early days of the VOC, the Company adopted the laws and customs from the home country. However, it was soon discovered that these were insufficient to settle all the disputes that arose in trading centres. In regard to this, clarifications as well as adaptations to the adopted law were urged in order to meet the special conditions existing in the VOC territories.

The *Bataviase Statuten* became a source of written law in Batavia and the Ommelanden. It was published during the office term of Anthony Van Diemen (1635-1645) and drawn up by Joan Maetsuijker. The Statutes did not include all available written law, since it acted merely as a summary of the law which referred to the *Groot Plakaetboek van Holland en Zeeland*, the standard collection of the Laws in Holland and Zeeland (McVay 1995: 27-28). The statutes formally applied in Batavia after its approval by the *Heren XVII* in the 1650 Instructions (Ball 1982: 32). The Statutes of Batavia were meant to function as a handbook of regulations for all the Colonies in the East Indies according to its provisions and conditions.⁹ They dealt with the boundaries of Batavia, urban boards, estates, marriages, and diverse crimes. In 1761 the old statutes were renewed and renamed as the New Statutes of Batavia. Although the New Statutes had been forwarded to the *Heren XVII* in October 1766, for uncertain reasons it was never formally ratified nor proclaimed at Batavia.¹⁰ During the late eighteenth century, the Company's administrative and judicial system remained quite stable and continued using both the Old and the New Statutes as legal sources.

⁹ Although in theory everybody was subjected to the Statutes of Batavia and various charters of the VOC, in practice the Cape of Good Hope and Ceylon were ruled by a Decree of Local Council of Policy. Ball, pp. 32-33; McVay, *'I am the Devil's Own'*, 27.

¹⁰ Since never formally ratified by the *Heren XVII*, the New Statutes never came into force yet as a guide into the relevant law. Nevertheless the New Statutes of Batavia indeed having its force of law since they were found to be conformable with orders, publications, and regulations of the *Heren XVII* and the Council of Indies, the most two important council where they were based. Ball, pp. 32-33.

De Schepenen: Judicial Board of Batavia and the Ommelanden

Under the Dutch legal system, Batavia was ruled by two main administration bodies, the central administrative board and the local institutions. The Governor General with the assistance of the Council of Indies was referred to as the *Hoge Regering* or the High Government of Batavia. They were the central administrative boards that dealt with the Company officials from the higher to the lower ranks.

In administering Batavia, Coen initiated the local institutions of Batavia, which were not independent bodies. Although to a certain degree these local boards performed their tasks independently, they fell under the authority of the High Government, where the decisions made were subjected to the approval of the High Government (Niemeijer 2007: 61). On 29 March 1620, Coen appointed a Bailiff (*baljuw*) for the town and land jurisdiction and as city prosecutor in Batavia. Additionally on 1 July 1620 he established the *College van Schepenen* or the College of Aldermen, also known as the Bench of Aldermen or the Magistracy, which was the most important of the urban boards (Chrijs 1885: 59-60).

The College consisted of two Company officials and three free citizens or *burghers*, and initially the Chinese captain was attached as an additional extraordinary member (Niemeijer 2007: 67). When it was first established, the Court's jurisdiction was limited to civil cases, but on 15 August 1620, it was extended to criminal cases. Subsequently in 1625, the High Government instructed the College to deal with all civil and criminal cases affecting the free *burghers* and foreigners. The foreigners mentioned in these 1625 instructions were the Asians living in Batavia.

“voor dit collegie van schepenen sullen verhandelt werden alle civile ende criminele saecken de vrije luijden borgeren deser stede ende vreemdelingen toucheerende, die alle ter eerster instantie voor hun te rechte sullen staen ut in resolute”¹¹

Following the Instructions, the memberships were also reorganized into three VOC servants, two free citizens and two Chinese as extraordinary members, when the Chinese were involved. The inclusion of the Chinese in the Court

¹¹ J.A. Van Der Chrijs, *Plakaatboek, Deel I*, p. 127-132. “(free translation) ...for this College of Alderman should also handle all civil and criminal cases of the free-traders of this city and foreigners, which for them the law should be established..”

became the most important sign of the universality of the VOC justice. The presence of Chinese in this board showed that they gained considerable attention from the High Government, since they played important roles and positions in the development of the city.¹²

The College was mostly chaired by a member of the High Government but the exact composition of the Court varied from time to time. The members of the College of Aldermen were appointed by the High Government for one year terms with the possibility of renewal, and received fixed salaries. The *Schepenen* or the College of Aldermen was responsible for choosing the members of the other urban boards¹³ and had a wide range of legislative and administrative functions. They were responsible for keeping the civil and criminal rolls up to date and administered their own jail. The cases appeared in the civil rolls ranged from marital disputes, adultery, slander, *drossen* (the running away of slaves), to opium abuse, and gambling. Additionally, murder, violence, the absconding of slaves and theft regularly appeared in the criminal rolls. However, for serious criminal felonies, the judgements, including all death sentences had to have the approval from the High Government.

The Bailiff served as the public prosecutor in the Court of Aldermen. He was also responsible for policing and his tasks included arresting people, fine them, issue them with a summons, and taking legal action against them. Moreover his jurisdiction covered both inside and outside the town. “...den bailliu sal jurisdictie hebben in ende buijten de stadt Batavia, alomme door het Coninckrijck van Jaccatra...” He could take people into custody for the disturbance of the peace, brawling, theft, prostitution and adultery, rape,

¹² The first Chinese Captain, Souw Beng Kong, was the first Chinese appointed as a member of the College, and subsequently this position was always given to the next Chinese Captain but this was eventually discontinued after the death of Siqua. The influx of the Chinese had made the government feel unsafe and they began to restrict the number of Chinese in 1666. It was under these circumstances that the makeup of the most important urban board in Batavia was changed, excluding the Chinese membership in order to protect their interests in the city. Le Bree, *Rechtelijke Organisatie*, pp. 110-111.

¹³ There were several other urban boards established by the government in response to the development of problem occurring in Batavia and Ommelanden, namely the Board of the Orphan Chamber or *Weeskamer* established in 1624-1885 in order to settle the estates of deceased Company officials and citizens; *The College van Heemraden* 1664-1809; *College van Huwelijke en Kleine Gerechtszaken* 1656-1812 to act as commissioner in marital affairs; *College van Boedelmeesters* 1640-1885 establish to settle deceased estates among the Chinese; and *Notaries* 1620-1822, see diagram 1.

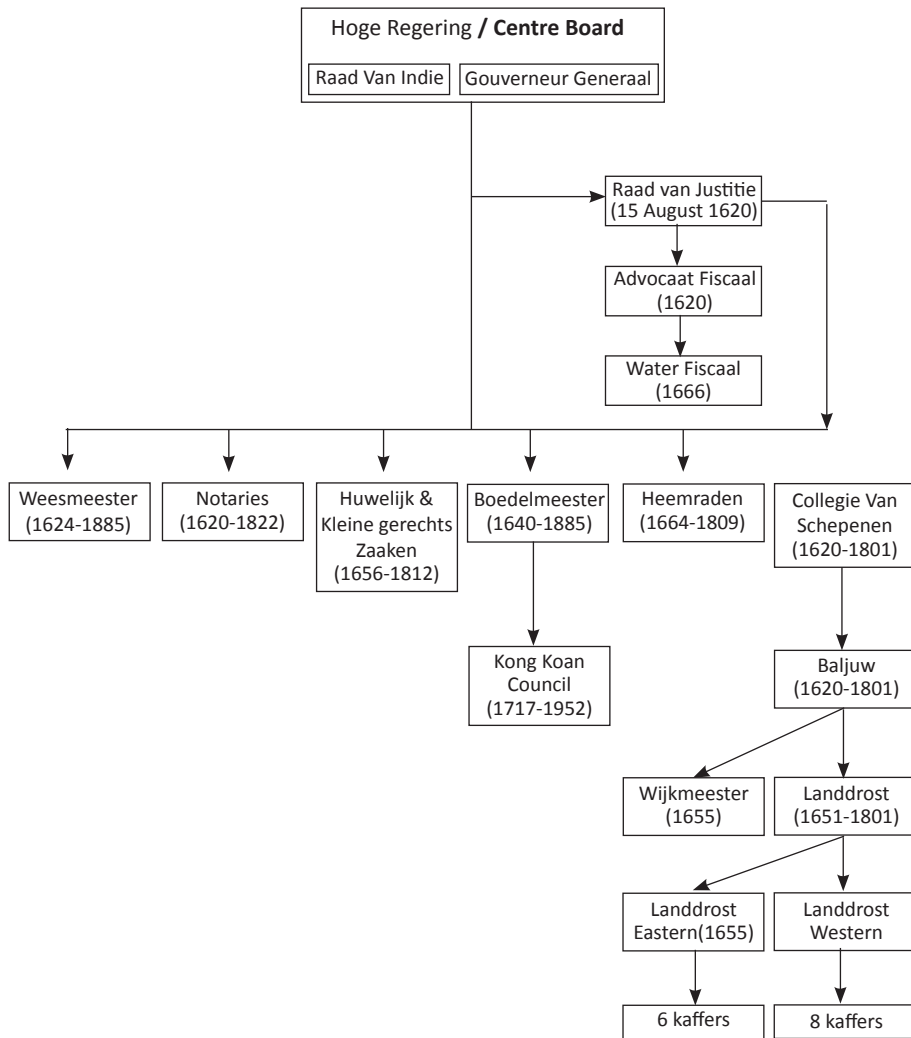
murder and manslaughter. Additionally, he was also in charge of cleaning the streets, collecting the garbage, and public law and order.¹⁴

In 1651, due to the increase in complaints about theft, robberies, and violence from the people living in the district surrounding Batavia, the so-called Ommelanden area, the government decided to appoint a sheriff, a *landdrost*, for the purpose of ensuring peace, order, and safety. Many of his duties and powers were similar to those of the Bailiff. However, the area of town proper, the town moats, and the *zuidervoorstaad* were still restricted to the Bailiff. As the Ommelanden continued to expand, two *landdrosten* were appointed, one for the eastern and one for the western part of the Batavian district. Both the Bailiff and two sheriffs were armed and assisted by *kaffers*—African slaves or former slaves, mostly from Mombasa. The Bailiff and the Western side sheriff each had eight *kaffers*, and six for the eastern side sheriff. The Bailiff and Sheriffs were supported by *wijkmeesters* or the wardens of the city quarters, where they helped in keeping order, fighting fires, and the registration of the citizens in their quarters. Surveys of the number of the inhabitants were submitted to the College of Aldermen each year, since these were used to present a total population for Batavia and the Ommelanden to the High Government (Ball 1982:22-24).

During the late eighteenth century, the Company's administrative and judicial system remained quite stable by continually using both the Old and the New Statutes as legal sources. With war and revolution in Europe and increasing challenges in the colonies, the Company's administrative in Batavia was so weakened so that this could not secure its surrounding Ommelanden. However as a judicial board for non-Company servants in Batavia and the Ommelanden, the Court of Aldermen persisted to enforce the law in order to control this situation, although they had to deal with personnel shortages.

¹⁴ Free Translation: “The bailiff have the power and jurisdiction to the people both outside and within the city of Batavia...” further explanation see Van der Chijs, *Plakaatboek, Deel I*, pp. 133-137.

Table 1. The Diagram of VOC Organization¹⁵



¹⁵ The diagram is processes from various sources, namely Ball, 1982; Neimeijer, 2007; Raben, 2009.

THE CHINESE AND THE CASES IN THE COURTS: CRIMES IN THE LATE EIGHTEENTH CENTURY

Slave Cases around The Chinese Sphere

The Court seated Loa Lanko for ill-treatment which led to the death of his slave, Jimbarang. On the 18th September 1789, Jimbarang, a Moor slave, went to the *pasjer* (market) to search for a coolie. He was found lying outside *Nieuw Poort Straat* and badly injured by a person who then immediately reported this to the officers. The *caffer* (the assistant of the sheriff), known as Sabiel, arrived at the location to investigate just before the victim finally died. Before he died, the victim had a chance to say that he was badly beaten by a Chinese person. It was known from the examination of Mr. Lombart, *stads chirurgijn*, the so-called city doctor, that a wound of around 5 to 6 inches to Jimbarang's spleen had caused his death.¹⁶

Jiemerana, who was also a slave, witnessed the beating incident. On further investigation, Jiemerana testified that while he was busy taking care of the coffee *warung* (shop) where he worked, he saw a Chinese, the owner of a shop nearby, beating up a young stranger. He did not know what this young had done to make the Chinese so angry. On the evening of the beating, he heard the unlucky young man shouting *ik heb ze van u jongen gekogt, kee*. He saw Loa Lanko hit the victim in the eyes with a pineapple and later punched him several times on the left side of his body. Jimbarang was the unlucky victim of an angered Chinese. The presence of several witnesses during the abuse aided the landdrost in the arrest and following prosecution.¹⁷

During the interrogation, Loa Lanko confessed that he had no intention to murder this slave, only to give him a lesson since he saw this slave stealing two pineapples from his *warung*. He ignored the explanation of this young slave as he believed that the slave was lying.¹⁸ He kept beating the slave because he could not control his anger, hence causing Jimbarang a lethal wound. The slave

¹⁶ NA, [1.04.18.03] inv number 11973, *Verklaring van de Chirurgijn Lombart rekende de toevallige doodslag slaaf Jimbarang*, p. 94.

¹⁷ Free translation: *I have bought them from your slave, kee* (shorted from *singkee*, a call for the Chinese). NA, [1.04.18.03] inv number 11973, *crimineele eisch en conclusie gedaan maken door Egbert Blomhert contra Loa Lanko over toevallige doodslag*, pp. 70-79.

¹⁸ During these periods, the masters often gave a beating to their slaves as a means of punishment and to discipline them, see detail on Radin Fernando, *Murder Most Foul*, pp. 48-53; 55-62.

might have conducted the crime of stealing pineapples, but the beating and resultant death was unlawful. Although to some extent the death of Jimbarang was an accident, due to his cruel deed, the Court decided to transport Loa Lanko on the first junk departing to China and banned him from all forts, cities, and places under the jurisdiction of the Company, under pain of harsh penalty should he return.¹⁹

Due to their economic position, many Chinese owned a number of slaves as a means of property. Therefore, the Company designed specific laws to ensure that property remained property and belongings of the people were protected (Jones, 2003: 132-133). The slaves would work either inside or outside their house, in the street, or elsewhere to sell the goods of their masters. Once harmonious relations were established, cooperation and partnership between masters and their slaves were achieved. However, many slaves were usually put to hard work, poorly paid and unfairly treated by their masters who could easily evoke the force of law against them. Slaves who found their situation unbearable went out of control, attacked their masters and bystanders, robbed their masters when a convenient opportunity arose, and sometimes killed people in anger as well as inadvertently while engaged in some kind of wrongdoing.

From all recorded cases, there were forty-two cases of slaves as defendants, wherein eleven of the victims were Chinese. The slaves' crimes ranged from murder, running amok, absconding or aiding fugitives, fighting with other slaves, suicide, involvement with vagabonds and burglary. Five cases in which slaves violently attacked their Chinese masters and subsequently robbed them were among these cases. Meanwhile another six cases were recorded of slaves who robbed the house of Chinese and ran amok.²⁰

One morning in August 1791, a *peranakan* boy called Jiemoen reported to the authorities that he had found a dead body of his friend, known as Tompel, a slave woman belonging to Gouw Bianco, who was a wealthy Chinese woman. Along with the dead body, a jewellery box belonging to Gouw Bianco was found with its contents missing. Since Gouw Bianco was a sister of Gouw Tjansie, a Lieutenant of the Chinese nation in Batavia, she had considerable power and the resources to solve the crime with the help of her brother. She

¹⁹ NA, [1.04.18.03], inv number 11973, *Sententie Crimineel Contra Loa Lanko*, 1 February 1790, p. 66-67.

²⁰ NA, [1.04.18.03], *Crimineele Rollen Schepenbank*, inv. Number 11969-11983.

managed to make another of her slaves, Danie van Sumbauwa came forward of her own accord and reveal the events surrounding the death of Tompel.²¹

In the *declaratoir*, Danie explained how her old friends, Amin, and Akier van Balie—a slave belonging to a poor insolvent Njeij—suggested she run away from the torture and scolding at the hands of her mistress. She agreed since Akier offered the use of his *perahu*—a small boat—and encouraged her to steal some of Gouw Bianio’s property. Unable to do it herself, she persuaded her fellow *slavin* Tompel who was Gouw Bianio’s confidante. Tompel was also unhappy of her being beaten by her mistress. They planned that after Tompel stole the valuables, they would go to the canal where Akier and Amien would wait for them. However, on the planned day, the 29 of August 1791, as Danie and Tompel managed to sneak away and headed for the boat, she found Amien was accompanied by Lepo van Boegis, instead of Akier. Suddenly, Danie was called by their mistress. She told Tompel to head to *perahu*, while she returned to their mistress. Hurriedly, she tried to catch the boat, but she missed it.²²

Danie’s confession shed light on the circumstances and allowed the case to be solved. Tompel was obviously murdered by Amin van Boegis and Lepo van Boegis. After close examination, it became clear that they murdered Tompel by strangling her with a noose. Moreover, they insisted that Danie also planned to kill the girl. As for the stolen goods, Amin asked other slave friends, Mingo and his Brother, Laijseeng van Bali, to melt down or radically alter them so that they could not be recognized. However, since spies were sent by the Chinese officers to follow the two slaves, they were arrested as soon as they brought the stolen goods into a Chinese gold smith. The Chinese Lieutenant conducted most of the arrests and initial interrogation before sending over the accused to the *Schepenen*. Finally, with the persistent interrogation from the Aldermen, the circumstance of the crime unravelled. The court punished Amin and Lepo with death sentences, meanwhile Danie and Akier were each

²¹ The murdered case of Tompel have been extensively discusses by Eric Alan Jones from a perspectives of interrelation of female upper-classes and their underlings in Dutch Asia, however, in this study, the case was examined on the perspectives of the roles and position of the Chinese in crimes in Batavia and Ommelanden region. NA, [1.04.18.03], inv number 11977, pp. 188-189; Eric Alan Jones, *Wives, Slaves, and Concubines*, pp. 135-140.

²² NA, [1.04.18.03], inv. Number 11977, Declaratoir Danie, 22 September 1791.

sentenced to a severe lashing and to be branded, chained and fifty years of hard-labour.²³

The cases suggest the slave-masters relations reflected the notion of crime in the Ommelanden of Batavia. Slaves committing crimes and being victims of crimes were a common occurrence in Batavia and the Ommelanden as shown by many cases involving slaves recorded in the *schepenbank* archives. The case of Jimbarang showed the abused of inferiors by their masters. This represented the vulnerable position of the slaves. Both cases showed that the ownership of slaves among the Chinese in Batavia and the Ommelanden was not limited only to the rich, but also among the middle-class and even to the poor Chinese—who used slaves to make money for them. The Batavian and the Ommelanden upper-class Chinese owned many slaves compare to those of middle-class or poorer masters or mistresses, since slave ownership represented status in society. However, no matter what the economic position of the slave-owner was, since slaves remained property, they were vulnerable to ill-treatment which led to acts of crime.

Additionally, Tompel's case also showed a web of interconnection among slaves in committing crimes against their masters or mistresses. However, the power of family-connections among the Chinese officers and their fellow nations proved to be stronger in securing their property and rights. Although the arrest and the interrogation were supposedly under the jurisdiction of the landdrost, but with the help of their networking, the Chinese officers facilitated and assisted the landdrost by effectively conducting most interrogations and arrests. Thus, this case also reveals a notion of cooperation among officers in the Ommelanden.

The Local Cases Involving the Chinese

As would be expected in Batavia and the Ommelanden, theft was a crime of equal opportunity. All categories of different ethnic groups and classes, including both men and women, were caught thieving a range of goods including animals, clothes, money, and others goods which were considered valuable.

²³ NA, [1.04.18.03], inv number 11977, *Sententie Crimineel Contra Amien C S*, 17 December 1791, pp. 179-184.

The crime story of Wangsa Diprana and Nata Wira in October 1779 provided one of many glimpses into inter-ethnic relations among commoners of the Ommelanden inhabitants, in this case the Javanese with the Chinese. Wangsa Diprana, a *Mandoor* (headman) of *Kampung* Paboaran and Tjiherang, and his nephew, Nata Wira, were brought forward as suspects for the murder and robbery of Tjoe Heeko or Iko, a Chinese *Potia* (sugar mills owner by lease from the Company) who lived in the land belonging to Mr. Pierre Poelman—an *Oud Water Fiscaal* officer. Apart from them, Bappa Rani was also caught since people found him wandered around the area. They were all captured in sugar mills around the Tjitarap region²⁴ by Javanese *Mandoor* Bappa Jamiel, with the help of people in the region.²⁵

From the testimonials given by the wife of the murdered Chinese, the first of the three suspects used to work for her husband and stayed in their house. However, after the incident of a missing horse a year before, he never came to their house again, thus she believed that he was the one who stole it. Nevertheless, he showed up again at her house around a month before for a business conducted with her husband, where he traded Javanese sugar for opium. Accordingly about five in the afternoon on the same day, the accused returned again, this time accompanied by Nata Wira and six others who were unfamiliar to her. They directly entered the house, attacked and murdered her husband—who was sleeping in his chair, and his *boejanger* (male maid), known as Sinko.

She panicked when the armed people rushed into her house. Along with her seven-year old daughter and her baby within her embrace, she hid under the *bale-bale* (a wooden large bench). From there, she witnessed how the suspects murdered her husband and *boejanger*, and subsequently robbed all their belongings in the house. After taking all the goods, the band of robbers immediately disappeared without noticing here. Only after she heard that the *mandoor* had caught Wangsa Diprana and Nata Wira a few days after the incident, she came to the *landdrost* to report and testifies about the murder.²⁶

²⁴ Currently the region called as Citeureup located in the southern part of modern Jakarta, or about 110s km from the old Batavia city.

²⁵ NA, [1.04.18.03], inv number 11969, *Criminelen Eisch en declaratoir gedaen maken door Egbert Bloemhert contra Wangsa Diprana en Nata Wira over suspectie van moord en diefstal*, 17 January 1780, fol.1^r

²⁶ NA, [1.04.18.03], inv number 11969, *Criminelen Eisch ... contra Wangsa Diprana en Nata Wira over suspectie van moord en diefstal*, fol.2^r

Bappa Sura Diraxa, Bappa Diankriet, and Bappa Rokima, explained in their depositions that twenty days before they had heard vociferous exchanges in the house of Iko. They further alarmed the villagers by beating a rice mortar, but in vain, as only a few people answered the call since many villagers had gone to a neighbouring village for a wedding party. Shortly after, they saw the two suspects followed by six others hurriedly leaving Iko's house, each of them loaded with various goods. Furthermore, they ran after the band of robbers to find out which direction they had gone with the goods. It was soon discovered that all the stolen goods had been brought into the house of Wangsa Diprana.²⁷

Under interrogation, both Wangsa Diprana and Nata Wira denied having murdered the *potia* and his *boejanger*, and robbed his house. They devised a story in which they came to Iko's house to settle an unfinished debt between him and Iko. Wangsa Diprana explained that he had sold a horse to Iko, but since the money he had received was not enough, Iko asked Wangsa to wait while he and his *boejanger* returned home for the rest of the money. Unexpectedly and without giving any reason, they were captured by the *mandoor* of the area. Meanwhile, the third suspect was captured while he was doing his job as a *tipar* (a temporal worker in paddy fields) around the area.

Despite their denial, the presence of more than two witnesses and stolen goods as evidence strengthened the accusation that Wangsa Diprana and Nata Wira had committed robbery. Additionally, their bad reputation among the people of Tjiherang and Paboaran, where fourteen months ago Nata Wira was also accused of another robbery, had worsened their position. However, since there was a lack of evidence in the case of murder, except from the wife and seven-year old children—who was considered too young by the court—there was no basis to continue with the charges of murder brought against them.

Accordingly the court agreed with Bloemhert that these two defendants were guilty of robbery, thus sentenced them to twenty-five years banishment and hard labour on the Company's public work after having being whipped across their bare backs, branded and riveted in chains. Meanwhile, since there was no convincing evidence of Bappa Rani's involvement, there was no basis on

²⁷ NA, [1.04.18.03], inv number 11969, *Declaratoir no.4, Bappa Soera Diraxa, Bappa Diankriet, and Bappa Rokima*, 28 October 1779.

which to continue the prosecution against him. In line with this, the prosecutors proposed to the court that he should be released from custody.²⁸

Sometimes followed by murder and violence, burglary was one of the most common crimes during the period under study. There were thirty-two out of 146 cases presented before the court with defendants ranging from slaves to free citizens of various origins, including those who actually held important positions among the villagers such as *mandoor* and *vandrig*. Although not all the victims were Chinese, many of them were targeted. From these cases, seventeen of the victims were Chinese, while nineteen others were ranged from European priest to free burghers, Javanese captains, and other indigenous ethnics. As referred in *Paratitula Juris Novissimi Lib. 4 Cap. 7 & 3* by Simon van Leeuwen, and the Statutes of Batavia, burglary was considered a serious crime that endangered society, thus people who committed burglary should be severely punished by whipping, branding, and banishment to the Company's forced labour camps for ten to twenty-five years.²⁹

Another common crime occurred during this period was *buffel diefstal* or buffalo theft. During the eighteenth century the buffalo was an important animal in the Ommelanden. Besides helping farmers plough the fields, in keeping with the growth of sugar industry, buffalo also used to drag mill-stone to extract the sugarcane in the sugar mills (Chang 1956: 204-213). Because of its important function, it carried a high price and could easily be sold in *Meester Cornelis* market.³⁰ Buffaloes often became an easy target for the criminally minded.

²⁸ NA, [1.04.18.03], inv number 11969, *Crimineele eisch en Conclusie gedaan maken contra Wangsa Diprana en Nata Wira over diefstal*, fol.4^v, 28 February 1780

²⁹ NA, [1.04.18.03], inv number 11969, *Criminelen eisch over Wangsa Diprana en Nata Wira*, fol.4^v, 28 February 1780; Mr. Symon van Leeuwen is a prominent jurist whose exposition of the Roman-Dutch law was extensively consulted by the Company officials dealing with matters of crime and punishment in Asia. Mr. Symon van Leeuwen, *Paratitula juris novissimi, dat is, Een kort begrip van het Rooms-Hollands-recht.: Waer in alle de materien van rechten, met alle de titulen ende wetten van het Roomsche recht voor soo veel die eenighsints tot de dagelijcx onderhouding ende gebruyck kunnen dienen kortelijck ende methodice te samen gestelt, met het huylensdaeghsche recht, bestaende in allerhande ordonnantiën, placcaten, handvesten, privilegien, keuren, observantien costuymen, gewijsde van Hoven van justitie in Hollandtse ende elders, getrouwelijck werden vergeleecen*, den tweeden druck van nieuws oversien, (Tot Leyden: by Pieter Leffen, boeck-verkooper in de Klock-Steegh, in den Phoenix, 1656), pp. 396-397.

³⁰ The market was located on the land belonging to Meester Cornelis van Senen who received right to clear the land nearby the Ciliwung river in 1661, thus it was named after it. In present

On the 13th February 1780, Oeij Fanseeng, who worked for Lim Panko and rented his house, herded eighty buffalos belonging to his master around the Kabaleeng area. Soon he realized that one buffalo was missing. Together with his master, with the additional with the help of Njio Mauwko, *potia* or owner of sugar mill in Kabaleeng, they searched for the buffalo. According to Lim Panko and Kam Hingko who lived around the sugar mill Kabaleeng, on the day that Oeij Fanseeng lost the buffalo, they witnessed two Javanese herding a buffalo. After searching for a while, they met two suspicious Javanese people who were herding a buffalo through the land of Dja Kong, and so arrested them.³¹

According to their alibis, these two Javanese men, who were later known as Kaijeer and Main, were just returning from sugar mills in Mainteng (present day Menteng) when they were caught by three Chinese. Kaijeer testified that he lived in *kampung Blandongan* near Baccasie (present day Bekasi) with his step-father, Bappa Jamintang. Finally he confessed that it was poverty that forced him to commit the crime as he saw no future for himself because of the death of his step-father. He already noticed that there were always a large group of buffalos being herded through Kabaleeng sugar mills. Thus, under these circumstances, on that Tuesday, he decided to steal one of those buffalos and sell it at pasar *Meester Cornelis*.

Meanwhile, Main expressively denied his involvement in the crime. He was not at all familiar with Kaijeer. On that Tuesday, he went from his house in *kampung Calie Abang* to his brother-in-law who lived in *kampung Oedjong Crawang* to buy *rambutan*. On his way, he met the first suspect herding a buffalo and decided to walk along with him. Suddenly, two Chinese were after them and asked how they had gotten the buffalo. After being forced, Keijeer admitted to stealing the buffalo. They were then captured and brought to the landdrost.³²

day Jakarta it is known as Jatinegara market which located in Eastern part of Jakarta. A. Heuken SJ, *Tempat-tempat bersejarah di Jakarta*, (Jakarta: Yayasan Cipta Loka Caraka, 1997), p. 323.

³¹ NA, [1.04.18.03], inv number 11972, *Crimineele Eisch en Conclusie nevens Declaratooir gedaan maken door Egbert Blomhert contra Kaijeer en Main over buffel dieverije*, 16 February 1787.

³² NA, [1.04.18.03], inv number 11972, Fol.2^r

After hearing the statements and confessions of both accused men, the prosecutor asked the court to release Main from any accusation since there was not enough evidence of his involvement in the buffalo theft. On the other hand, in Kaijeer's case, despite the fact that he stole a buffalo due to poverty and hunger, it would not save him from a charge of thievery since he was a healthy and strong young man who was just too lazy to work. Thus, on the 31th of December 1787, the court sentenced him to a whipping with tied hands, to be branded and afterward riveted in chains and sentenced to twenty-five years banishment with a hard-labour for the Company's public works.³³

From the analysis of the *schepenbank* court records during the period subject to study, twenty-two cases were charged as animal theft, wherein seventeen cases were buffalo theft. There were eleven cases where the plaintiffs were Chinese and none in which of the defendants were Chinese. In correlation with punishment, according to Simon van Leeuwen '*...de koey, paerdt, ofte schapen-dieven worden met de galge gestraft, ende haer goederen verbeurt verklaert...*' (Leeuwen 1656:400). Thus, whichever animals were stolen by the defendant, the same manner of executions on the gallows was applied.

In contradiction, from the cases examines, none of the defendant of animal theft cases were punished on *de galge*. From the total animal theft cases, which reached to twenty-two cases, most punishment applied were public whipping followed by banishment for five to twenty-five years with a hard-labour in chain for the Company's public works. Additionally, this kind of punishment also benefited the Company in solving its labour shortage. This confirms Foucault's idea that the transformation from bodily punishment into imprisonment was a reflection of the rise of the representative notion of discipline to regimenting people into industrious, conforming, and self-regulating people (Foucault 1977:22-23). However, to explain whether this phenomenon was an impact of increasing criticism on physical punishment in Europe may need further research.

The Criminal Cases Among the Chinese

Crime of every sort and severity could land one of the Ommelanden's lesser individuals in jail and on trial. In Batavia's Court of Aldermen, the Chinese

³³ NA, [1.04.18.03], inv number 11972, *Sententie Crimineel contra Kaijeer over buffel diefte*, 26 March 1787.

stood alongside others from the population also accused of many of the same crimes, ranging from murder to violence and theft. Nevertheless, they were particularly involved in offences correlating to civil and financial crime. The Chinese were prosecuted with some regularity for smuggling, debt collection, fraud, violence, and inheritances disputes.

Small time smugglers in Batavia and the Ommelanden were sometimes brought to *Schepenen* trial, which was the case with the Chinese Burgher Lauw Goatko. On the 31th of August 1792, a commission conducted an inspection of trading licences in a house of Lauw Goatko since they received a tip-off that Lauw Goatko had traded spices—which was prohibited according to the Batavian statutes. The rumour proved to be true as the commission found a quantity of five pounds of nutmeg, fourteen pounds of cloves, one pound of cinnamon, and seven pounds of pepper in his house. For this reason he was taken into custody.³⁴

To his surprise, Lauw Goatko received the unexpected visit of the commission without the opportunity to conceal his illegal goods. On interrogation, Lauw strongly refused to admit the goods were his belongings. He professed that he did not buy any of those goods and had no idea on how the goods came to be in his house. On the contrary, in the *recollement* a week later, he described that he had bought the nutmeg for only two *duiten* (cents) as for the entire supply of his *warung*. However, he insisted that he was not the owner of the rest of the spices, thus he did not know where it was bought and how it arrived in his house.

In contrast, his slave, Tjinon van Mandhar, testified against his master. He described that for the last three years his master continually bought spices from a person he did not know. Furthermore, he remembered about a month ago, late at night several unknown persons came and brought a big quantity of nutmeg and a smaller bag of cloves into the house of his master. Interestingly, under the *declaratoir* he also confessed to looting goods from his master's bedroom soon after his master was taken into prison.³⁵

³⁴ NA, [1.04.18.03], inv number 11981, *crimineelen eijsch en conclusie gedaan maaken contra Lauw Guatko over morshandel en specerijen en Tjinon van Mandhaar over domestique diefste*, 18 March 1793.

³⁵ NA, [1.04.18.03], inv number 11981, *interrogatorien gedaan maken* Tjinon van Mandhar, 14 January 1793, fol. 185r-v, 186 r-v. Although his testimonial helped informing the prosecutor, still because of his misdeed, the court punished him with whipping, branding, and hard-labour in the Company artisan's quarter for six months. Afterward, he would be

It seemed to be frivolous that Lauw Goatko had no knowledge on how such a large quantity of goods could be present in his house; moreover the prosecutor could barely believe that the price of nutmeg could be that cheap. Hence, the conflicting and doubtful statement, additionally his slave's testimonial convinced Carel Saxe, the prosecutor, that Lauw Goatko had conducted an illegal trade of spices. In regard to this, Lauw Goatko was found guilty and expelled from all the lands, cities, and forts under the jurisdictions of the Company. He was repatriated with the first junk departing to China and would undergo pain of harsh penalty if he returned to the Company's jurisdiction.³⁶

Correspondingly in three different trials during the period of November 1790 to February 1791, Dje Kaij, Njio Tionko, as well as Lie Taijko and Tjoa Tjiaw were prosecuted with the illegal trading of nutmeg. The Court considered this to be serious offence as it could endanger the profit of the Company. Thus as a verdict of guilty was delivered the crime was punished by banishment from all the VOC's territories and all of their belongings were confiscated.³⁷

Beside spices, another lucrative commodity under the VOC's monopoly was opium. During the first half of the eighteenth century the opium trade grew rapidly where the Company received an average gross profit of 125%. The VOC would ship the Bengalese opium to Batavia and later sell it to private merchants at public auctions, which were mainly Chinese. Due to its promising profit margin, only a small quantity could fetch a lot of money, and because of its shape which made it easy to carry around, the opium was ideal for smuggling. This smuggling led to the lowering of auction prices, and obviously harmed the VOC sales. In response to this, Governor-General van Imhoff proposed the establishment of *Societijt tot den Handel in den Amphioen* or The Society for the Trade in Opium and was initiated in 1745 (Jacobs 2006:127-130).

brought into the auction by the Company, unless the heir of Lauw Goatko would redeem him.

³⁶ NA,[1.04.18.03], inv number 11981, *sententie crimineel den Heer Carel Saxe contra Lauw Goatko over morshandel en specerijen en Tjinon van Mandhaar over domestique diefstal*, 21 March 1793, fol.148.

³⁷ NA,[1.04.18.03], inv number 11976, *crimineel notul contra Dje Kaij over morshandel*, 17 January 1791; *Sententie Crimineel den Heer Mr. Carel Saxe contra Njio Tionko over vehemente suspectie van gedreve morshandel in nooten muscaten*, 31 January 1791, pp-173-174; *Intendit gedaan maaken door Nicolaas Maas contra Lie Taijko en Tjoa Tjiaw over smokkel handel in noot muscat*, 14 March 1791, pp.289-293.

During 1791, two cases of illegal opium trading were brought before the *schepenen* courts in which the defendants of both cases were Chinese and two free burghers. On the 31st of January 1791, Thomas William together with Jan Smith, Tio Tjoenko alias Bappa Tjoen, and Lim Tingko were arrested by the officers since they were caught smuggling eighty-three balls of opium. Equally, in April 1791 Tjoan and Casjiem who both lived in the Tjilintjing region were also detained because they were caught in possession of a quantity of opium and conducting prohibited trade without a license. The court passed the judgment for both cases on the 28th of March 1791 and the 11th of April 1791 with a sentencing of banishment, withdrawal of their license to trade and confiscation of all their belongings.³⁸

A case of fraud also recorded by the *Schepenen* on the *crimineele rollen* on Thee Imko's case. He was arrested by one of the Company's officers because of his deceitful actions. Thee Imko was appointed as a surety of his father, Thee Soanko. They both released a bankruptcy statement to their creditors, which after further investigation proved to be fraudulent. He worsened his position by avoiding three invitations, respectively on the 8th of November 1790, the 22nd of November 1790, and the 13th of December 1790, for interrogation by the court. Accordingly, based on the *Placard from Caizer Carel in the years 1540 and 55 the date 26th of May that such deceivers with the gallows should be punished*, thus the court found him guilty and sentenced him to banishment from all of the VOC's land and confiscated all of his belongings.³⁹

As mentioned earlier, burglary was a crime of equal opportunity, hence it including the Chinese. Although small in number, cases of burglary committed by Chinese robbers were present in the court records. Lim Tiamko

³⁸ NA, [1.04.18.03], inv number 11976, *Sententie op en de Jegens Thomas William, Jan Smith, Tio Tjoenko, Lim Tingko over gepleegde morshandel in amphioen*, 28 Mach 1791, pp. 363-365; *Sententie Tjoa en Casjiem over aangehaalde bollen amphioen*, 11 April 1791, pp. 993-995.

³⁹ NA, [1.04.18.03], inv number 11976, *Intendith gedaan maaken contra Thee Imko gedaagde*, 17 January 1791, p. 141-143, 161. This case has similarity in names and storyline with the case of Thee Soanko and Oeij Tjonio, thus, I assume both cases has a correlation where Thee Imko was a son of Thee Soanko and Oeij Tjonio. Since their parents involved in many debts, he was appointed as surety for his father's debts. In a way to avoid debt payments they cooperated together releasing a fraud bankruptcy statement. However, due to illegible records—since Thee Soanko case was classified as *niet raadpleegbaar* or not consulted yet—this assumption would need further research to throw light on it.

was accused by Elik Anthoni Pakker and Hendrik Rijkman of stealing *lijwaaten* (linen fabric), eleven pieces of *doerias* and a piece of chintz. After lengthy interrogation and investigation, the court charged him guilty of stealing and punished him with hard-labour in chained for ten years in the Company's artisan quarter—which was fifteen years reduced from its original prosecution.⁴⁰

In August 1790, Tjien Keimko together with his fellowmen Tio Tjinko, Nio Koeijko, and Tjam Pengko armed with *clewang* (a traditional single-edged machete-style sword), *poles*, and *snapphaan* (a hand gun) were conducting a burglary at the house of Loa Lanko, a Chinese headman of the timber quarters of sugar mills in Tjikarang. They were captured through the cooperation of the headmen of surrounding villages and brought to the judicial officer. The fate of four Chinese after the prosecutor addressed the court is not known because the records are illegible. It nevertheless reveals the fact of the equal opportunity of the crime of thievery.⁴¹

The court also recorded a case of mixed cooperation among Javanese and Chinese in committing thievery. Coroe, a Javanese, Tan Lianko, Lim Tanko, and Kattong, another Javanese, were brought before the court for plundering. Coroe accompanied by Kattong and Lim Tanko had conducted much plundering where Tan Lianko acted as a middleman who received and resold the stolen goods. Since Coroe continually repeated his crimes, the court considered him to be a dangerous person, thus issued the death sentence. Meanwhile Tan Lianko, Lim Tanko and Kattong received punishments of whipping, branding, and banishment in chains for hard-labour for twenty-five years.⁴²

From the analysis, all these cases uncovered the involvement of Chinese in crime in the Ommelanden area with its distinctiveness and characteristic. Additionally, the cases where the Chinese were seated as defendants bring to light the equal treatment of the Aldermen in prosecuting criminals disregarding

⁴⁰ NA,[1.04.18.03], inv number 11981, *sententie crimineel den Heer Nicolaas Maas contra Lim Tiamko over diefstal*, 4 February 1793, fol. 43 r-v.

⁴¹ NA, [1.04.18.03], inv number 11975, *Criminele Eijsch en Conclusie gedaan maken contra Tjien Keimko, Tio Tjinko, Nio Koeijko, en Tjam Pengko over diefstal en huisbraak*, 16 August 1790.

⁴² NA, [1.04.18.03], inv number 11980, *Sententie Crimineel contra Coroe, Tan Lianko alias Ambiang, Lim Tanko en Kattong over roof plundering*, 17 December 1792, fol.103^{r-v}.

their ethnicity and class. The Dutch authorities built up a mutual understanding with the Chinese in Batavia. Although their collaborations were ruptured in 1740, due to their important position in the economy, the Dutch once again reorganized their co-operation with the Chinese through the relaxed policies, involvement and intermediation of the Chinese officers, who retained their own administrative apparatus. Thus, law and order in maintaining the Chinese were entirely dependent on the close and successful co-operation between the Company and the officers.

The economic condition of the Company became unstable as a result of war and mounting debts, the Ommelanden was also vulnerable to economic instability. The crisis in the sugar industry in the 1730s, along with the unmonitored influx of Chinese labourers by the Chinese captains, and many years later the collapse of military and labour opportunities during the 1790s, lead to disorder in the countryside. Many of the unemployed joined fugitive slaves and fresh deserters' from the army which formed large bands of robbers that operated in the countryside. Although there were independent security systems in each of the *kampung* controlled by headmen, in these two decades this proved to be inadequate in handling social and economic changes throughout the surrounding areas of the Ommelanden. The situation worsened due to the insufficient number of police officers in the Ommelanden. As a result of this, crime became a common occurrence in the Ommelanden.

As the crimes occurred in the Ommelanden region, the officers would immediately conduct an investigation and arrest the suspects. The process was followed by the collection of evidence through interrogation of both the witnesses and the accused, confession of the accused and cross-examination within a week or the so-called *recollement*. As soon as the prosecutor had the confession of the accused or had collected enough evidence to execute the accused, he would draw up *an eisch* (a claim and conclusion) where he would suggest to the Court an appropriate punishment for a guilty verdict and deliver it in front of the court. As the punishments were determined, the *sentensie* would publicly read to the prisoner before he or she was taken to the execution grounds located just outside the Batavian town hall. This process was applied to all criminal cases in the *schepenen* court, disregarding any social classes and ethnicities.

The *schepenbank* archives attest that the Company judicial system during these period helped shaping social class and status. The Company through

its Board of Aldermen preoccupied with controlling everyone in its realm by assigning them to a category that defined her or his legal and social status. This is reveal on the Chinese in Batavia and the Ommelanden who in the terms of legal status were split into two categories; on the one hand, the case of internal and financial affairs judged in front of the Court of Justice, and on the other hand, criminals' cases were relegated to in the Court of Aldermen. Thus this comprised a shadowy and dual relationship between the Company and the Chinese in the Ommelanden.

The availability of the *schepenbank* criminal records in The Hague has limited the period of study to 1793. During 1780-1793 there were 146 cases preserved under *crimineele rollen*. A regularity of the records has shown a pattern of crime occurring this period, which ranged from murder to house robbery, buffalo theft, violence and injuries, vagabond behaviour and street robber, runaway slaves, running amok, smuggling, financial fraud, suicide, and other minor crimes. This confirm Sharpe's idea that the Board of Aldermen, acted as eyes of beholder, defined these activities as illegal behaviour, thus led to criminal charge through court of law and carried certain penalties.

Regarding punishment, each case would be rated accordingly to the level of seriousness of the crime, confession from the defendants, and moreover available and convincing evidence, and would range from the death sentence—mainly for crimes which caused the death of the victim—, whipping, branding, and banishment and hard-labour in chain for five to twenty-five years. Thus, the same kind of crimes in a different case could receive different punishment. These various cases has demonstrated how and why the Chinese in the Ommelanden were places as a middle nation between Europeans and indigenous. In addition, judicial system in the Ommelanden represented by the Court of *Schepenen* in Batavia treated the Chinese and indigenous people as equal subjects when it came to the law. The cases where the Chinese were seated as defendants bring to light the equal treatment of the Aldermen in prosecuting criminals disregarding their ethnicity and class. Therefore, this clearly describes the major preoccupation of the Board of Aldermen of keeping the subalterns under control. The Company enforced the law on all individuals whose behaviour in any way threatened the judicial and social order.

Table 2. Number of Crime based on years (1780-1793)

Year	Number of crime
1780	12 Cases
1781	6 Cases
1782	Data not available*
1783	1 Case
1784	Data not available*
1785	Data not available*
1786	2 Cases
1787	4 Cases
1788	Data not available*
1789	6 Cases
1790	27 Cases
1791	33 Cases
1792	29 Cases
1793	26 Cases
Total	146 cases

*The cases from above mentioned years were not available in the archives under period subject to this study.

Sources: The Schepenbank Archives 1.04.18.03 inv. Number 11969-11983.

CONCLUSION

Entering the last two decades of the eighteenth century, the Dutch East Indies Company was overshadowed by its British competitors that led to its ruination. The Batavia city walls also faced the same fate as the Company: people moved forward outside the walls, leaving behind the glorious memory of *the queen of the east*. The growth of the Ommelanden further inland continued during these periods. As a wilderness region, the Ommelanden offered a space where people could come and settle without the control of the authorities, thus opening up to the possibility of mixed and amalgamation processes among the population, including the Chinese.

In the Ommelanden, murder and theft were crimes of an equal opportunity. All categories of different ethnic groups and classes, including both men and

Table 3. Number and Type of Crimes Based on Inventory Number

Inv. Number	Murder	Burglary	Wounding	Animal theft	Street Robbery	Runaway	Suicide	Amok	Smuggling	Fraud	others	Total
11969	3	4		4								11
11970	1	2	2	1	1							7
11971	1											1
11972	1	1	1	1	1	1						6
11973	3	1									2	6
11974	2	2	1	2	2			1		2	2	14
11975	1	1	2		2		1				1	8
11976		5	4	2		1	2		6	3		23
11977	4	3		3	1	4						15
11978	4	1	4	2								11
11979		3				1						4
11980	4	1			1						1	7
11981	1	4	3	3	1	2		1	1		2	18
11982						1						1
11983		4	3	4	1			2				14
Total	25	32	20	22	10	10	3	4	7	5	8	146
Percentage (%)	17.12	21.91	13.69	15.07	6.85	6.85	2.05	2.74	4.79	3.42	5.47	99.96

Source: Nationaal Archief/The Hague, The *Scheepbank* Archives, Toegangnummer 11969-11983.

women, were caught murdering a soul or thieving, either by house breaking or street robbery, stealing a range of goods including animals, clothes, money, and others things which were considered valuable. Meanwhile only slaves would be charged for cases of running away or amok. In regard to victims and plaintiffs, criminals could attack anyone in the population. The victims of burglary mostly came from people who owned properties or considered wealthy by others. Hence, it attacked not only rich indigenous, but also the Chinese. The Chinese who played important role in economy mostly have better position on the Ommelanden society. Thus, they became a target for thieves and bands of robbers and vulnerable for murder and violence, which usually occurred following the action of robbery.

Conversely, during the period subject to study, the *schepenbank* archives recorded the Chinese as defendants were mainly in cases of injuries, financial fraud, and smuggling. All these cases uncovered the involvement of the Chinese in crime in the Ommelanden area with their distinctiveness and characteristics. This explained the fact that just like in Batavia; the Chinese in the Ommelanden also gained greater access and involvement in trade. Hence they could commit such crimes. Additionally, a period of economic decline and crisis led to many monetary loans vanishing from society or the conduct of financial fraud involving bankruptcies.

Following Radin Fernando who succeed exploring criminal records in Malaka during the same period, this study has reveals that the Chinese in the Ommelanden of Batavia, as the people in the periphery have to deal with its poor infrastructure and further isolated from the coastal town of Batavia resulting in weakened control of the High Government in the crime ridden countryside. Hence these cases provide information the establishment process of structures in the Ommelanden Batavia society, judicial process in the Court of *Schepenen*, and criminal cases occurred in the Ommelanden that constituted the Company's power over its subjects in enforcing its law.

REFERENCES

Manuscript Sources

Nationaal Archief, The Hague, *Schepenbank Archief* toegang nummer 1.04.18.03 inventory nummer 11969 to 11983.

Printed Manuscript

- Chrijs, J.A. Van Der. 1885. *Nederlandsch-Indisch Plakaatboek 1602-1811*, eerste Deel 1602-1642. Batavia: 's Hage M. Nijhoff.
- _____ (ed.). 1872. *Daghregister int Casteel Batavia I*. 9 April 1925. 'S-Gravenhage: Nijhoff.
- Coolhaas, W. PH. 1960. *Generale Missiven van Gouverneurs-Generaal en Raden Aan Heren XVII*. Deel II (1639-1655). 'S Gravenhage: Nijhoff.
- _____. 1964. *Generale Missiven van Gouverneurs-Generaal en Raden Aan Heren XVII*, Deel III: 1655-1674, 's-Gravenhage, Martinus Nijhoff.
- Leeuwen, Mr. Symon van. 1656. *Paratitula juris novissimi, dat is, Een kort begrip van het Rooms-Hollands-recht.: Waer in alle de materien van rechten, met alle de titulen ende wetten van het Roomsche recht voor soo veel die eenighsints tot de dagelijcxe onderhouding ende gebruyck kunnen dienen kortelijck ende methodice te samen gestelt, met het huydensdaeghsche recht, bestaende in allerhande ordonnantien,placcaten, handtvesten, privilegien, keuren, observantien costuymen, gewijsde van Hoven van justitie in Hollandtse ende elders, getrouwelijck werden vergeleecken*, den tweeden druck van nieuws oversien, Tot Leyden: by Pieter Leffen, boeck-verkooper in de Klock-Steegh, in den Phoenix.
- Stavorinus, John Splinter, esq, *Voyages to the East Indies*, translated by Samuel Hull Wilcocke, Volume III 1775-1778. London: 1798.
- Valentyn, Francois, *Beschryving van Groot Djava, ofte Java Major. Vierde Deel, Dordrecht, MDCCXXVI*.
- Worden, Nigel and Groenewald, Gerald (ed.). 2005. *Trials of Slavery. Selected Documents Concerning Slaves from the Criminal Records of the Council of Justice at the Cape of Good Hope, 1705-1975*, Cape Town: Paarl Print.

Secondary Sources

- Abeyasekere, Susan. 1989. *Jakarta: A History*, Singapore: Oxford University press.
- Alphen, Van. 1848. "Over den Oorsprong en de Eerste Uitbreiding der Chineessche Volkplanting te Batavia" in *Tijdschrift Voor Neerland Indië*, Deel I.
- Ball, John. 1982. *Indonesian Legal History 1602-1848*, Sydney: Oughtershaw Press.
- Benton, Lauren. 2002. *Law and Colonial Cultures: Legal Regimes in World History, 1400-1900*, New York: Cambridge University Press.
- Blussé, Leonard. 2008. *Visible Cities*. Massachusetts: Harvard Univ. Press, 2008.
- _____. 1981. "Batavia, 1619-1740: The Rise and Fall of a Chinese Colonial Town." *Journal of Southeast Asian Studies*. Vol.12.

- _____. 1986. *Strange Company: Chinese Settlers, Mestizo Women and the Dutch In VOC Batavia*, Dordrecht.
- _____. 1975. "Western Impact on Chinese Communities in Western Java at the Beginning of the 17th Century" in *Nampo Bunka*, Tenry University, Volume 2, (Tokyo, 1975).
- _____ and Chen Menghong (ed.). 2003. *The Archives of the Kong Koan of Batavia*. Leiden: Brill.
- _____. 2003. "Change of Regime and Colonial State Formation in the Malay Archipelago 1780-1830" in ARI Working Paper No. 41, Asian Research Institute, Singapore, June.
- Brug, Peter H. Van der. 2007. "Batavia yang tidak sehat dan kemerosotan VOC pada abad kedelapan belas" in Kees Grijns et. Al (ed.) *Jakarta Batavia Esai Sosio-Kultural*, Jakarta: Banana-KITLV.
- Chang, Tsuen-Kung. 1956. *Historical Geography of Chinese settlement in the Malay Archipelago*, Doctoral Dissertation, Department of Geography University of Nebraska.
- Cribb, Robert. 2000. *Historical Atlas of Indonesia*, London: Curzon Press.
- De Roo De La Faille, P. 1924. "De Chineesche Raad te Batavia en Het Door Dit College Beheerde Fonds" in *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde van Nederlandsch-Indië*, Vol. 80 (1), 303-324.
- Dobbin, Christine. 1996. *Asian Entrepreneurial Minorities. Conjoint Communities in the Making of the World-Economy, 1570-1940*. Richmond: Curzon Press, Ltd.
- Fernando, Radin. 2006. *Murder Most Foul. A Panorama of Social Life in Melaka from the 1780s to the 1820s*, Selangor: Academe Art & Printing Services Sdn Bhd.
- Foucault, Michel. 1977. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, Trans. By Alan Sheridan, Middlesex.
- Gaastra, Femme S. 2003. *The Dutch East India Company Expansion and Decline*, Leiden: Walburg Press.
- Gooszen, Hans. 2003. *Population Census in Batavia 1673-1792*, Leiden: Intercontinental no.25.
- Hoetink, B. 1917. "So Bing Kong. Het Eerste Hoofd der Chineezzen te Batavia (1619-1636)," in *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde van Nederlandsch-Indië*, Vol.73, 344-385.
- Hunter, Ronald D & Datzker, Mark L. 2005. *Crime and Criminality: Causes and Consequences*, New York: Criminal Justice Press.
- Heuken SJ, A. 1997. *Tempat-tempat Bersejarah di Jakarta*, Jakarta: Yayasan Cipta Loka Caraka.
- Jacobs, Els M. 2006. *Merchant in Asia: The Trade of The Dutch East India Company during the Eighteenth Century*, Leiden: CNSW Publication.

- Jones, Eric Alan. 2003. *Wives, Slaves, and Concubines: A History of the Female Underclass in Dutch Asia*, PhD Dissertation, Graduate Division of the University of California Berkeley.
- La Bree, Jacobus. 1951. *De Rechttelijke Organisatie en Rechtbedeling te Batavia in de XVIIe Eeuw*, Rotterdam: Nijgh & Van Ditmar.
- Lohanda, Mona. 2007. *Sejarah Para Pembesar Mengatur Batavia*, Jakarta: Masup Press.
- _____. 1994. *The Kapitan Cina of Batavia 1837-1942. A History of Chinese Establishment in Colonial Society*, Jakarta: Djambatan.
- McVay, Pamela. 1995. *'I am the Devil's Own': Crime Class and Identity in the 17th Century Dutch East Indies*, PhD Dissertation, University of Illinois at Urbana Champaign.
- Nieuwhof, Johan. 1988. *Voyages and Travels to the East Indies 1653-1670*. Singapore: Oxford Univ. Press.
- Niemeijer, Hendrik E. 2007. "The Central Administration of the VOC Government and the Local Institutions of Batavia (1619-1811)—an Introduction" in G.L. Balk, et. al. *The Archives of the Dutch East India Company and the Local Institutions in Batavia*, Leiden: Brill.
- _____. 2000. 'The Free Asian Christian Community and Poverty in pre-modern Batavia' in Keen Grijns and Peter J.M. Nas(ed.), *Jakarta Batavia. Socio-Cultural essays*, Leiden: KITLV Press.
- Raben, Remco. 1996. *Batavia and Colombo. The Ethnic and Spatial Order of Two Colonial Cities 1600-1800*. Doctoral Dissertation, Leiden University.
- _____. 2007. "Seputar Batavia: Etnisitas dan Otoritas di Ommelanden, 1650-1800," in Kees Grijns et. Al (ed.) *Jakarta Batavia Esai Sosio-Kultural*, Jakarta: Banana-KITLV.
- Salmon, Claudine dan Lombard, Dennis. 2003. *Klenteng-Klenteng dan Masyarakat Tionghoa di Jakarta*. Jakarta: Yayasan Cipta Loka Caraka.
- Sharpe, J.A. 1984. *Crime in Early Modern England 1550-1750*, London: Longman.
- Till, Margreet van. 2006. *Batavia Bij Nacht*, Amsterdam: Aksant.
- Trisna, Mr. R. 1957. *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, Amsterdam: W. Versluys N.V.
- Vandenbosch, Mary. 1940. "Customary Law in the Dutch East Indies" in *Journal Comparative Legislative and International Law*, vol. 30, 3rd series, 1940, p.41
- Vries, J.J. De. 1988. *Jakarta Tempo Doeloe*, Jakarta: Pustaka Antarkota.
- Wallerstein, Immanuel. 1974. *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, New York: Academic Press.

- Ward, Kerry. 2009. *Networks of Empire: Forced Migration in the Dutch East India Company*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Widodo, Johannes. 2004. *The Boat and The City. Chinese Diaspora and the Architecture of Southeast Asian Coastal Cities*. Singapore: Marshall Cavendish Academic.
- Wills, Jr. John E. 1976. "De VOC en de Chinezen in China, Taiwan en Batavia in de 17de en 18de eeuw" in Meilink-Roelofs (ed.), *VOC in Azie*. België: Unieboek.
- Yang, Anand A. (ed.). 1985. *Crime and criminality in British India*, Arizona: the University of Arizona Press.

MATHEMATICAL MODELING ANALYSIS FOR INVESTIGATING THE FUTURE EXPANSION OF THE ELECTRIC POWER SYSTEM IN INDONESIA¹

Maxensius Tri Sambodo², dissertation in Public Policy Program with degree offered Ph.D. in Social System Analysis, National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), thesis defense on 2 August 2012.

ABSTRAK

Tulisan berikut berisikan ringkasan disertasi doktoral yang berjudul *Mathematical Modeling Analyses for Investigating the Future Expansion of the Electric Power System in Indonesia*. Studi ini memiliki lima tujuan yaitu (i) menginvestigasi sektor ketenagalistrikan sebelum dan setelah program percepatan 10.000 MW tahap I dan II; (ii) menganalisis hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan konsumsi listrik; (iii) menyusun model ekspansi tenaga listrik dalam mencapai tujuan minimisasi biaya pembangkit dan minimisasi emisi CO₂; (iv) mengaplikasikan model optimasi sistem pembangkit untuk sistem Jawa-Bali; (v) mengusulkan kebijakan guna mencapai sistem pembangkit listrik yang rendah emisi CO₂. Studi ini mengkombinasikan dua pendekatan, yaitu ekonometrik dan program linier untuk menjawab kelima tujuan penelitian tersebut.

Kata Kunci: *Listrik, Pertumbuhan Ekonomi, Emisi CO₂, Pembangkit Tenaga Listrik.*

¹ This article is the summary of the author's Ph.D. dissertation.

² Researcher at Economic Research Center – Indonesian Institute of Sciences (P2E-LIPI). I would like to express my gratitude to Professor Tatsuo Oyama, my main advisor. I am grateful to my committee members Professor Hozumi Morohosi, Professor Takashi Tsuchiya, Professor Roberto Leon Gonzales, and Professor Masanori Fushimi. I would also like to thank the Japanese government (Ministry of Education, Culture, Sports, Science, and Technology), who provided the Monbukagakusho scholarship. My thanks go to Dr. Siwage Dharma Negara, who suggested me to submit the summary of my dissertation to *Jurnal Masyarakat Indonesia*. Dr. Siwage also provided valuable suggestions and comments.

ABSTRACT

The following article contains a summary of a doctoral dissertation entitled “Mathematical Modeling Analyses for Investigating the Future Expansion of the Electric Power System in Indonesia”. This study has five objectives: (i) investigate the power sector before and after the accelerated program of 10,000 MW phase I and II; (ii) analyze the relationship between economic growth and electricity consumption; (iii) develop a model of expansion in the power generation cost minimization goals and minimization of CO₂ emissions; (iv) conduct optimization model plant system for the Java-Bali system; (v) propose policies to achieve a low power system CO₂ emissions. This study combines two approaches, namely the econometric and linear programming to answer the five research objectives.

Keywords: *Electricity, Economic Growth, CO₂ Emmision, Power Plant*

RESEARCH BACKGROUND

An available electric supply is one of the basic elements of national economic competitiveness that is important for sustaining long-term economic growth. As shown in **Table 1**, electricity consumption per capita in Indonesia is still below the average level of the lower middle income countries. If we compare the electricity consumption among the ASEAN countries, Indonesia is slightly above the Philippines. Electricity power consumption per capita in China is four times larger than in Indonesia, but electricity consumption in Indonesia is still slightly higher than in India. The Indonesian government has a target of increasing electricity consumption per capita to about 2,500 kWh in 2025 and 7,000 kWh in 2050 (Soerawidjaja 2011). Thus, the government needs to made a great effort in promoting new investment in the power supply.

Due to power shortages, the low electrification ratio, and the electricity subsidy policy, enhancing electricity production with the least cost is more important than mitigating CO₂ emissions. However, Indonesia has demonstrated a strong commitment to reducing CO₂ emissions. Following the Conference of Parties (COP) 13 in Bali, COP 15 in Copenhagen, COP 16 in Cancun, the Indonesian government published the National Action Plan for Greenhouse Gas Emissions Reduction 2011. Carbon reduction from the power sector will be obtained by promoting renewable energy and implementing demand-side efficiency, especially from the household sector. This study argues that Indonesia needs broader, more gradual and multiple approaches to ease the transition toward the low-carbon power system. This research identifies five areas that decisions

makers need to focus on: (i) demand-side management; (ii) technology switching from steam-coal subcritical to supercritical and ultrasupercritical³; (iii) fuel switching from oil or coal to natural gas; (iv) price incentives for less carbon intensive power plants; and (v) renewable energy targeting.

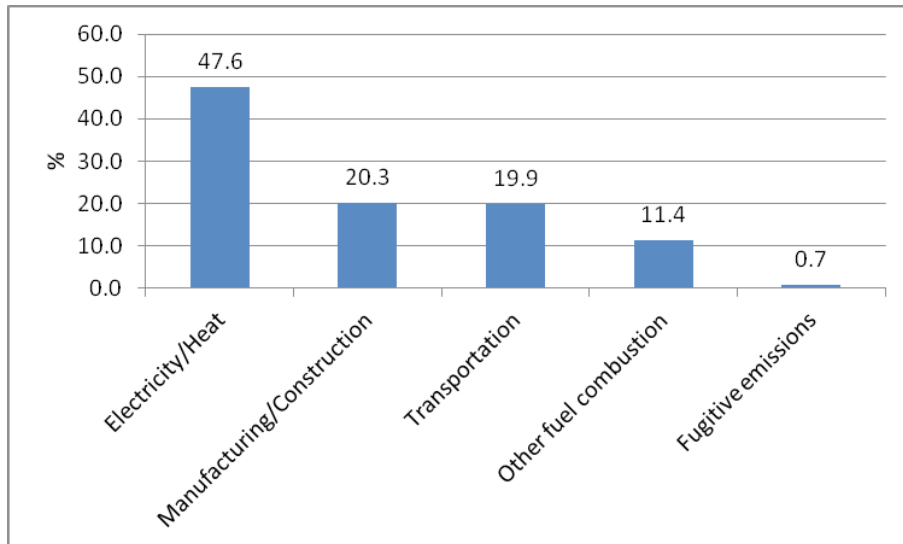
Table 1. Electricity Production and Consumption in 2009

Country	Electricity production (GWh)	Electric power consumption (GWh)	Electric power consumption (kWh per capita)
China	3,695,928	3,503,397	2,631
Lower middle income	2,007,887	1,575,710	644
India	899,389	689,537	571
Indonesia	155,470	140,111	590
Thailand	148,389	140,492	2,045
Malaysia	105,081	100,996	3,614
Vietnam	83,191	78,934	918
Philippines	61,921	54,422	593

Source: World Development Indicators

However, electricity and heat have the highest contribution to CO₂ emissions from the energy sector and the share will increase in the future if the systems planned depend on carbon intensive sources (see **Figure 1**). Thus, the power system will be trapped in a carbon ‘lock-in’ situation if there is no well-designed green power system in the future. This research aims to address ‘the green path’ power system with regard to two main issues: securing the power supply and achieving low CO₂ emissions in Indonesia.

³ There are three types of steam coal technology: subcritical, supercritical, and ultrasupercritical. They are different in terms of investment cost and efficiency. Ultrasupercritical has a more advanced technology than the others.



Source: World Resources Institute

Figure 1 Share of CO₂ emissions as total share of the energy sector in 2007

This study has five objectives: (i) to investigate the electricity sector before and after the fast-track program; (ii) to elucidate the relationship between economic growth and electricity consumption; (iii) to develop a power plant expansion model considering cost minimization strategy and CO₂ emissions minimization strategy; (iv) to apply the optimization model to the Java-Bali system in order to find the optimal electric power expansion plan; (v) to propose policy options dealing with a ‘green-path’ power system in the future. The main findings are summarized as follows.

We define the research framework into three major elements: (i) analysis on the Indonesian electric power system, (ii) investigating the relationship between economic growth and electricity consumption, and (iii) analysis the power expansion model in the Java – Bali system. In element one, we focus on the supply side analysis and in element two, we focus on the demand side analysis. Both in element one and two, we used the national data analysis. In element three, we combine both the supply and demand side analysis (integrated resource planning/IRP). We develop three strategies using a power expansion model or optimization models. First, we develop a strategy for minimizing

generating costs and use the results to investigate the electricity sector-based approach as a proposed post-Kyoto-Protocol framework⁴. Second, we simultaneously investigate minimizing generating costs and minimizing CO₂ emissions. Third, we run our model on our strategy to minimize generating costs with CO₂ emissions constraints applied. As seen from **Figure 2**, we implement four strategies to reduce CO₂ emissions in the system: (i) fuel mixed or fuel switching; (ii) technology switching; and (iii) demand response.

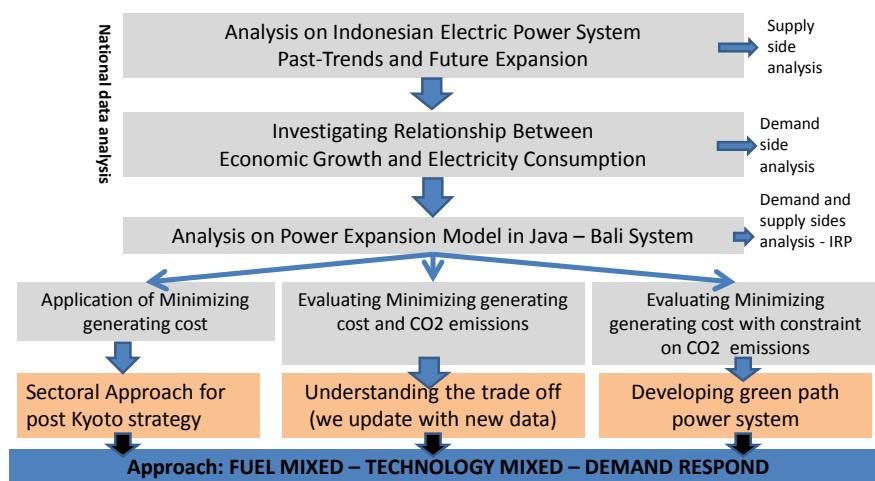


Figure 2. Research framework

FINDINGS

Chapter 2 highlights that in accordance with Electricity Law No 30/2009, the central and local governments have a major role to play in developing infrastructure in the power sector. Now the power planning and regulations can be provided not only by the central government but also by the provincial and district or city governments. Based on the new law, power system planning has moved from a centralized to a more decentralized system. In terms of pricing policy, the central government needs to obtain approval from the Parliament

⁴ The sectoral approach is designed for developing countries to meet voluntary ‘no-lose’ GHG emissions targets in a particular sector. The no-lose target means that there is no penalty for not meeting the target, but there are positive incentives for exceeding it (Schmidt et al., 2008).

(*Dewan Perwakilan Rakyat/DPR*), while the local government needs to obtain approval from the regional parliament (*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD*). Interaction between the economic and political dimensions may lead to uncertainty in pricing policy. This is what happened once the pricing policy became subject to a long decision process.

Before the fast-track program, we identify four major findings. First, electricity production from coal started to increase in the mid-1980s, and has grown by about 14% per year. Second, the share of PT.PLN to the national installed capacity declined from about 90% in the early 1990s to about 80% in 2005. Third, the Asian financial and economic crisis in 1997/98 reduced the growth of PT.PLN's installed capacity from 10.4% per annum between 1990 and 1997 to about 2.1% between 1998 and 2007. On the other hand, the private sector showed consistent growth from about 7.3% before the Asian economic crisis to about 8.1% after the crisis. Fourth, between 1986 and 2005, the diversification index was stable in terms of installed capacity between non-renewables and renewables.

The fast-track program is very important for supporting the power supply in the medium term. Unfortunately, this program cannot work effectively due to financial, technical and institutional problems. If the fast-track program can be implemented effectively, there will be five consequences of this program. First, the program will increase the national installed capacity between 17,753 MW and 21,175 MW by 2014 (see **Table 2**). Second, the Java-Bali system will obtain the highest share of newly installed capacity, or 70% of new total capacity, will be constructed in Java-Bali. Third, most of the additional geothermal power plant capacity depends on collaboration between PT. PLN and independent power producers (IPP). Fourth, the gap in capacity inequality among regions tended to increase in the first fast-track program from 1.74 in 2006 to about 1.78 in 2009, but it will decrease in the second fast-track program to about 1.69 in 2014. Fifth, the first fast-track program caused the diversity index of power generation to decline from 1.49 in 2006 to about 1.31 in 2009, because this program was mainly based on steam-coal power generation. Although in the second fast-track program the diversification index is expected to increase to about 1.43, it is still below the level before the fast-track program.

Table 2. Changes in Installed Capacity Before and After the Fast-Track Program (in MW)

No	Year/Period	Hydro	Steam	Gas	Combine Gas-Steam	Geothermal	Diesel	Combined Oil-Gas	Total
1	2006 (Before the fast-track)	3,532	12,990	2,727	7,895	800	3,001	12	30,958
2	After the I fast-track (2006-2009)	3,532	20,690-24,112	2,727	7,895	800	3,001	12	38,658-42,080
3	After the II fast-track (2010-2014)	4,736	23,902-27,324	2,827	9,455	4,777	3,001	12	48,711-52,133
4	Change (No. 3 – No. 1)	1,204	10,912-14,334	100	1,560	3,977	0	0	17,753-21,175
5	Installed capacity in 2010*	3,709	12,290	3,460	7,840	1189	4,343	38.8	32,870
6	Change between 2006–2010	117	-700	733	-55	389	1,341	27	1,912

Source: Calculated from President Decree No 71/2006 and Minister of Energy and Mineral Resources Regulation No 02/2010; * data obtained from MEMR (2011).

The first and the second fast-track programs are based on a supply-side approach. Policy makers also need to promote demand-side policies, such as electricity conservation and power-saving policy. This research argues that new power investment can not only boost electricity consumption but also improve access to electricity utilities. However, energy conservation can reduce electricity demand and minimize unnecessary new investment in power generation. Will electricity saving policy or power conservation policy affect economic growth? **Chapter 3** investigates the relationship between electricity consumption and economic growth. In the case of Indonesia, there is no general conclusion. There are many econometric techniques available to estimate the relationship, and this study applies three approaches. First, it investigates the long-term relationship by applying bivariate and trivariate analysis, and conducting the Granger causality test. Second, it performs a variance decomposition analysis. Third, before applying the trivariate method, the Bayesian model averaging (BMA) technique is performed to obtain intermittent variables.

The study applies time series data analysis between 1971 and 2007. There are five major findings of this study. First, the bivariate vector autoregressive (VAR) analysis showed that there is no causal relationship (the neutral hypothesis) between economic growth and electricity consumption⁵. Second, applying the Hodrick-Prescott filter also supported the neutral hypothesis. Third, the BMA technique suggests that a percentage of the productive population needs to be included in the model. Fourth, Johansen's technique showed that there is no long-run relationship in the bivariate and trivariate analysis. The trivariate analysis also supported the neutrality hypothesis between electricity consumption and economic growth. Five, the variance decomposition analysis confirmed the neutral hypothesis between economic growth and electricity consumption. Thus, in terms of policy implication, the government still has more space to implement the electricity conservation policy, while promoting new power investment. Although we may argue that an electricity-saving policy will not have a significant impact on economic growth, we need to be careful to implement the energy-saving program, especially in the case when there is a shortfall in power supply. Pasquier (2011) suggests three steps before conducting a conservation program: (i) analyse the

⁵ No causal relationship (neutral hypothesis) implies that neither conservative nor expansive policies in relation to electricity consumption have any effect on economic growth

cause and duration⁶; (ii) identify opportunities for energy savings; and (iii) implement a comprehensive and balanced package.

Before applying the mathematical analysis of the power expansion model, this study attempts to narrow down the analysis of the power-generating sector in the Java-Bali system. There are four reasons for selecting the Java-Bali region. First, following the fast-track program, the Java-Bali system obtained the highest share of additional capacity. Second, currently the share of installed capacity in the Java-Bali region is about 71% of the national power capacity, and the share of electricity production relative to national production is about 76.5%. Third, the Java-Bali system is coincident, while outside of Java-Bali is non-coincident⁷. Finally, about 50% of the CO₂ emissions from the energy sector are driven by the power sector. Thus, pursuing a green path for the power system in the Java-Bali system can contribute significantly to reducing CO₂ emissions at the national level.

Both power expansion and electricity conservation can, in theory and empirical studies, be done simultaneously. This study develops an optimization mathematical model to investigate power plant expansion models in Indonesia in the last two chapters. Based on the same structure of the model, the study deploys three types of analysis. First, by pursuing a strategy of minimizing the generating cost, the study investigates the possibility of obtaining carbon credits from the power sector. Second, instead of following the minimizing generating cost, the study also investigates the impact of minimizing CO₂ emissions strategy on the generating system. Third, the study developed the 'green path' power system in Indonesia with the following strategies: (i) obtaining an upper bound of CO₂ emissions, that is CO₂ emissions under minimizing generating cost⁸; (ii) obtaining a lower bound of CO₂ emissions that is CO₂ emissions from minimizing CO₂ emissions; and (iii) by pursuing minimizing generating cost, the study introduces a new constraint into the

⁶ There are two types of electricity shortfalls (Pasquier 2011): (i) energy constraint when demand exceeds energy input available for electricity generation. This happens because hydro power drops due to draught or fuel/supply disruption; (ii) capacity constraint when the functioning infrastructure is insufficient to meet demand during the peak hours because of plant breakdown, loss of transmission or distribution capacity, or growth in peak demand outstripping capacity.

⁷ Coincident means that the power system is integrated and we can observe power demand simultaneously.

⁸ Upper bound is CO₂ emissions when we minimize generating cost and lower bound is CO₂ emissions when we minimize CO₂ emissions.

system that is CO₂ emissions, and it simulates a gradual increase of CO₂ emissions from the lower bound to the upper bound.

Chapter 4 found that Indonesia can participate actively in a sectoral agreement (SA) if new additional steam power plant capacity is based on ultrasupercritical technology (**Table 3**). For example, if between 2010 and 2019, new additional steam-coal technology is based on the ultrasupercritical technology, and the government chooses a less stringent baseline such as $A = 0.6$, the cumulative emissions reduction is about 67 million tons, or about a 27.3% reduction from the business-as-usual scenario (BAU)⁹. This indicates that Indonesia can sell more than 60 million tons of CO₂ to developed countries. Indonesia will obtain more credits by selecting the less stringent parameter in the negotiation process. The sectoral agreement in the power sector is a complement to the Clean Development Mechanism and National Action Plan. This study argues that pursuing several strategies to curb CO₂ emissions will have more benefits in terms of scale effect. This can also reduce the risks if one of the programs cannot work effectively. The study found economic benefits of adopting a more advanced technology, such as supercritical and ultrasupercritical. For instance, if the price of coal and natural gas price increases by 100%, those technologies will cause a lower increase in generating cost compared with a subcritical technology. Similarly, the study also found that the demand side management can effectively reduce CO₂ emissions. We also observe that technology switching from subcritical to ultrasupercritical has a minor impact on generating cost. Thus, Indonesia can propose technology switching and demand side management as strategies to obtain carbon credits.

⁹ A = weight for the existing capacity, A has value between 0 and 1. The higher “ A ,” the less stringent the baseline. The negotiation over the baseline, once there has been an agreed measure of the CO₂ intensity of existing plants, would focus on the value for parameter A . BAU = emissions intensity without demand-side management under subcritical scenario. We observed that emissions intensity tends to decrease for two reasons. *First*, while oil consumption tends to decrease, natural gas consumption tends to rise. *Second*, the new power generating will be more efficient in energy consumption. For example coal consumption to produce one unit MWh will decrease from about 0.886 tons in 2006 to about 0.838 tons in 2019. However, the emissions intensity is still higher than in China, which was about 0.339 in 2009. The government can effectively reduce emissions intensity by combining demand-side management policy with renewable energy targeting or increasing electricity production from power plants with low emission intensity.

Box 1 Sector-Based Approach in the Power Sector

Schmidt et al. (2008) included Indonesia as one of 10 candidate countries that could participate in a sector-based approach to electricity. According to Schmidt et al. (2008), there is a three-step process to establish ‘no-lose’ targets:

1. Experts assess and define energy intensity benchmarks in each sector to use as a starting point for discussions
2. Non-Annex I countries pledge a carbon intensity level that they can meet without assistance
3. Annex I countries negotiate with developing countries on specific financial and other support – through a Technology Finance and Assistance Package – to encourage non-Annex I countries to ultimately commit to stricter ‘no-lose’ emissions intensity levels. Schmidt et al. (2008) argued that a Technology Finance and Assistance Package is needed because this can provide greater support for developing advanced technology than a simple awarding of carbon credits. It is possible that the revenues from the emissions reduction credit (ECR) would be insufficient to fund the initial level of investment and technology transfer.

The analysis from **Chapter 5** confirms that if the Java-Bali system focuses on minimizing CO₂ emissions, the availability of power plants other than steam-coal power plants will become the key. This also implies that a supply of natural gas needs to be secured. The lowest CO₂ emissions can be achieved with a combination of four policies, namely, minimizing CO₂ emissions, adopting supercritical technology, using high-rank coal (5,100 kcal/kg instead of 4,200 kcal/kg)¹⁰, and implementing a 5%–10% demand-side management policy. From a data set for 2011–2020, the study found that the share of electricity production from renewable power plants will increase to about 16% in 2020 while the share of independent power producers (IPP) increases to about 50%.

On average, generating cost under a strategy of minimizing CO₂ emissions will increase by about 85% (for data set 2010–2019) than minimizing generating cost between 2006 and 2019. This is because power plants with low emissions intensity have higher generating costs than power plants with higher emissions intensity. The price difference between the two objectives will also tend to

¹⁰ We define this as fuel switching.

Table 3. Emissions Credit from Sectoral Approaches (Without Demand Side Management)

Year	Emissions intensity (tonCO ₂ /MWh)				Electricity production (GWh) w/o DSM	Emission credit (thousand ton CO ₂)				Total Emission (Ton CO ₂) BAU		
	Baseline – ultrasupercritical		A = 0			A = 0.2		A = 0.4			A = 0.6	
	A = 0.6	A = 0.4	A = 0.2	A = 0		A = 0.2	A = 0.4	A = 0.6	A = 0.2		A = 0.4	A = 0.6
2010	0.714	0.718	0.722	0.726	146,577	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	109,515,762	
2011	0.715	0.712	0.710	0.708	161,707	356	711	1,067	1,067	1,067	126,646,026	
2012	0.697	0.697	0.696	0.696	178,720	71	143	214	214	214	139,003,422	
2013	0.680	0.677	0.673	0.669	197,849	752	1,504	2,255	2,255	2,255	150,614,102	
2014	0.656	0.641	0.627	0.613	217,400	3,121	6,243	9,364	9,364	9,364	158,944,493	
2015	0.654	0.643	0.631	0.620	241,461	2,775	5,549	8,324	8,324	8,324	176,899,483	
2016	0.652	0.642	0.633	0.623	266,939	2,551	5,102	7,653	7,653	7,653	197,065,209	
2017	0.642	0.628	0.613	0.599	288,787	4,192	8,384	12,577	12,577	12,577	207,204,045	
2018	0.597	0.588	0.578	0.568	311,839	3,042	6,083	9,125	9,125	9,125	209,688,861	
2019	0.623	0.608	0.592	0.577	355,512	5,506	11,012	16,518	16,518	16,518	245,763,933	
Average	0.663	0.655	0.648	0.640								
Cumulative emissions credit						22,366	44,732	67,098	67,098	67,098		
Share of emissions reduction from total emission in 2019 (%)						9.10	18.20	27.30	27.30	27.30		

Note: BAU = emissions intensity without demand-side management under subcritical scenario; Emissions credit = (emission intensity at corresponding A – emission intensity when A=0) x electricity production; we do not obtain carbon credit in 2010 because emissions intensity at corresponding A is lower than BAU; w/o DSM = without demand-side management

increase from about 36% in 2010 to about 117% in 2020 (for the 2011–2020 data set)¹¹. This indicates that pursuing a strategy of minimizing CO₂ emissions will become more and more expensive in the future. With this situation, it becomes difficult to pursue low CO₂ emissions or power systems will be ‘locked in’ to high CO₂ emissions in the future. Minimizing CO₂ emissions will still be costly to implement, or both economically and politically or it is not a feasible strategy. However, if minimizing CO₂ emissions becomes the only objective, the study suggests that the government needs to pursue scenario 4 (technology and fuel switching with 10% demand-side management) that will lead to a 60% increase in generating cost compared to all scenarios under minimizing generating cost. However, a 60% increase in generating cost is still very high. Alternatively, if minimizing generating cost becomes an objective, to obtain the least CO₂ emissions, the government still needs to pursue both fuel, technology switching, and demand side management. This will lead to an increase in generating cost by 17% and reduction in CO₂ emissions by about 19.5%.¹².

The analysis in **Chapter 5** shows that the current power planning will lead the Java-Bali system to a carbon ‘lock in’ situation for four reasons. First, steam coal will become the backbone of the primary energy supply in the Java-Bali system. Between 2010 and 2020, the share of steam-coal installed capacity will increase from 46% to about 60%. Second, because of the rising role of IPP’s steam power plants, unless emissions targets are set for IPP, only PT.PLN has more capacity to diversify output, and it can help to reduce CO₂ emissions. If the government only considers minimizing generating cost, the share of CO₂ emissions from steam-coal power plants will increase from about 84% in 2010 to about 94% in 2020, while with minimizing CO₂ emissions, the share increases from about 55% to about 71%. Third, the study obtains the ‘bad luck’ curve when we represent relationship between CO₂ emissions and generating cost. This indicates that generating cost need to be increased progressively in order to obtain the same amount of CO₂ emissions reduction. Four, the abatement cost, or the cost to reduce one ton of CO₂ emissions, also tends to increase. There are three main factors that affect the abatement cost: (i) flexibility in utilizing an energy mix

¹¹ We forecast generating cost for old power plant by using autoregressive moving average (ARMA) model and the levelized cost for new power plant. Because ARMA model considers oil price in the model, we obtain huge price gap between minimizing generating cost and minimizing CO₂ emissions.

¹² In this analysis we compare scenario I (subcritical technology-lignite-no demand side) with scenario II (supercritical technology-subituminous-10% demand side management).

with less carbon intensity, such as gas; (ii) the availability of renewable energy; and (iii) the state of steam technology.

Although utilizing a more advanced steam-coal technology can help Indonesia to minimize CO₂ emissions, there is a ‘squeezing effect’¹³ (see **Table 4**.) This means by adopting supercritical technology, marginal abatement cost will be higher than subcritical technology. When we adopt a more advanced technology, the opportunity to squeeze the emissions becomes higher than without adopting new technology. Thus, marginal abatement costs of more advanced technology will be more expensive than a less advanced technology due to the ‘squeezing effect.’ Alternatively, it is necessary to open the technology space or to diversify technology options, such as promoting renewable energy. Thus, the space or share of renewable energy also needs to be increased. Because minimizing CO₂ emissions will be costly, the study suggests the Indonesia needs to pursue the gradual approach of a ‘green path’ power system that is represented by the long dash (**Figure 1**). By providing price incentives with certain targets for CO₂ emissions, Indonesia will have more capacity to manage CO₂ emissions in the future. The study suggests that the long-term price signal of about US\$ 11-12 cent/kWh can be proposed instead of US\$ 9.7 cent/kWh for geothermal power plants, which is currently being offered by the government. With this price, CO₂ missions can be reduced between 24% and 26% compared to minimizing generating cost scenario (**Figure 1**).

Table 4. Upper and Lower Bounds of CO₂ Emission (in Tons)

Year	Subcritical			Supercritical		
	Lower bound (minimizing CO ₂ emission) (1)	Upper bound (minimizing generating cost) (2)	With supercritical in 2017 (3)	Lower bound (minimizing CO ₂ emissions) (4)	Upper bound (minimizing generating cost) (5)	With supercritical in 2017 (6)
2010	89,580,995	104,039,184	104,039,184	84,519,829	95,159,616	95,159,616
2011	106,291,481	127,884,325	127,884,325	99,556,171	115,786,504	115,786,504
2012	114,532,331	142,874,950	142,874,950	107,171,304	128,796,240	128,796,240
2013	126,024,098	152,584,303	152,584,303	117,448,106	137,627,453	137,627,453
2014	138,818,180	162,810,339	162,810,339	129,071,738	147,071,085	147,071,085

¹³ Squeezing effect means in more advanced technology the gap between upper and lower bound is lower than less advanced technology.

2015	149,668,708	174,719,136	174,719,136	138,819,274	157,607,088	157,607,088
2016	158,260,151	184,474,897	184,474,897	146,534,039	166,208,940	166,208,940
2017	171,088,274	197,534,729	163,001,334	158,053,170	177,904,615	148,271,607
2018	181,501,840	210,542,813	174,248,590	167,753,097	189,934,313	158,520,223
2019	186,502,035	216,704,246	181,002,748	172,460,281	195,480,806	164,775,061
2020	191,618,553	222,284,694	193,547,601	177,678,810	200,970,521	176,487,714

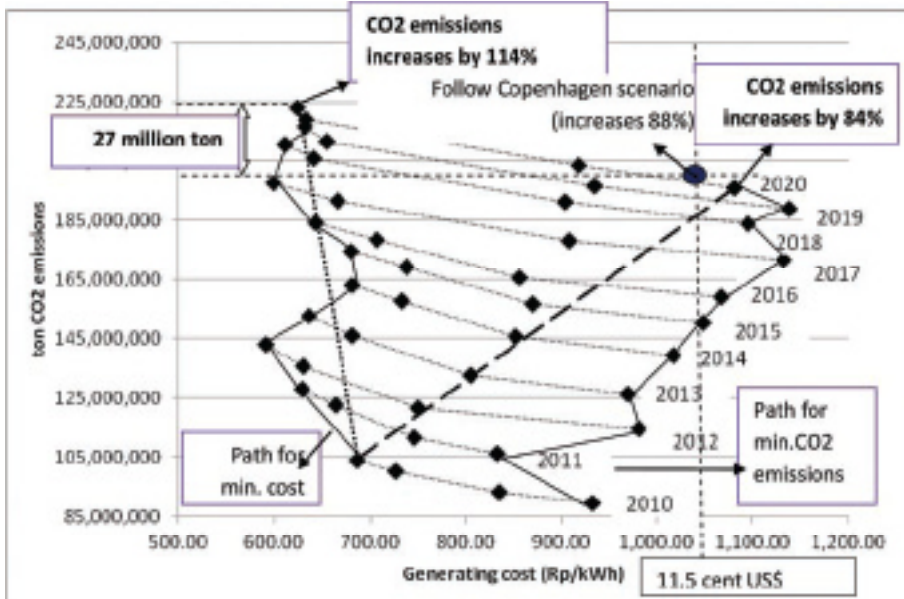


Figure 1. Green path subcritical technology scenario¹⁴

FUTURE PROBLEMS

We need to collect precise information by conducting surveys at the plant level. The surveys need to cover the following information: (i) availability factor; (ii) generating cost; (iii) emissions intensity; and (iv) efficiency. We also need to study deeply the behavior of the load duration curve (LDC) based on three

¹⁴ This figure shows the path of generating cost and CO₂ emissions both for minimizing generating cost (path for min. cost) and minimizing CO₂ emissions (path for min. CO₂ emissions). The left path represents minimizing generating cost and the right path indicates minimizing CO₂ emissions.

dimensions: (i) time; (ii) session; and (iii) economic sector. This is important for providing more information on the future behavior of LDCs and there are also some possibilities to implement demand side management at different load categories such as between the peak load and base load. Finally, there is still uncertainty about the primary energy supply, generating cost, emission intensity, and availability factor. Thus it is necessary to develop a power plant expansion with several scenarios. More robust optimization techniques or stochastic optimization is necessary for further study.

POLICY IMPLICATIONS

Power expansion and CO₂ emissions reduction need to be pursued simultaneously. Indonesia's electricity system can play an important role in Indonesia's transition to a low-carbon economy. However, the study argues that Indonesia needs a broader approach or multiple approaches to ease the transition. Four areas that decision makers need to focus on are recommended as follows: demand-side management, technology switching, fuel switching and price incentives that reflect the cost of service. The policy needs to maintain a balance between supply and demand-side investments.

Indonesia's transition toward a low-carbon electricity system will depend on 'hard' technology and 'soft' technology. 'Hard technology' means an ability to adopt more advanced technology for steam-coal power plants while deploying more renewable energy into the system. 'Soft technology' means an ability to design and to plan power systems that not only can minimize upward pressure on generating cost, but can also reduce CO₂ marginal abatement cost in the future¹⁵. Political and legal reforms are needed to enable both 'hard technology' and 'soft technology' to work effectively. The strategies to control CO₂ emissions from the electricity sector rest on three pillars (IEA, 2009): (i) significant improvements in energy efficiency of electricity end users that can reduce pressure to build more capacity in the future; (ii) policy incentives to move toward a decarbonization of power supply; and (iii) enhanced R&D in low-carbon generation technology. Following our research findings, the study offers nine (9) policy recommendations.

¹⁵ The marginal abatement cost is influenced by three factors: (i) flexibility in utilizing an energy mix with lower carbon intensity such as gas; (ii) availability of renewable energy; and (iii) the state of steam technology.

1. Indonesia needs more solid and comprehensive instruments and a stronger political will, commitment and actions, both at the national and local levels to develop the green power sector. New power investment needs to optimize the primary energy supply at the regional level and provide more incentives to improve the power supply from renewable energy, such as through land concessions, easing of construction permit procedures, favorable long term contracts, cheap loans for required capital goods, and subsidies to minimize exploration risks for finding new renewable energy sites.
2. The capacity to conduct demand- and supply-side investment will improve if the government gradually switches the electricity subsidy from the final consumer to the upstream level. However, reducing electricity subsidies needs to be done gradually to provide time for producers and consumers to upgrade and to prepare their infrastructure, while the government will also have time to improve the personnel skills and management capacity. As Victor in 2009 (as cited in Bazilian & Onyeji, 2012) argued, ‘serious reforms involve not only reducing subsidy demand, but also augmenting the government’s ability to put in place alternative policies that would be more cost-effective.’
3. Promoting natural gas utilization not only will help the Java-Bali system to reduce dependency on oil, but also to reduce CO₂ emissions. By increasing the share of natural gas in the primary energy mix, the Java-Bali system can reduce marginal abatement cost on CO₂ emissions. However, the infrastructure for distributing and storing the natural gas needs to be improved. The infrastructure trap on natural gas causes Java-Bali to be unable to fully obtain the economic and environmental benefits of natural gas¹⁶. It is also important to note that although the current policy plans to reach ‘zero oil consumption,’ the strategy needs to be done within a robust planning system. This is important because the transition process should not negatively affect economic development.
4. A renewable energy targeting policy will not have an impact on the output mix in the future if generating costs from renewable energy is much higher than fossil fuels. Thus, renewable energy targeting needs to be complemented with efforts to prioritize and to enhance green power

¹⁶ Infrastructure trap is lack in natural gas infrastructures such as pipe and LNG terminals

investment. A suitable reference price is important to enhance green power investment in the future. The current regulated price is not attractive enough to boost rapid investment in renewable energy due to high risks in explorations or high capital cost. The model suggests that the Java-Bali system can reduce CO₂ emissions 26% below the business-as-usual scenario with ‘green’ generating cost of about 11–12 cents USD/kWh in 2020, instead of offering 9.70 cents US\$/kWh as based on the current regulation. If government offers a much higher price on renewable energy, such as between 10 and 17 cents USD/kWh, we expect that Indonesia will have more opportunity to reduce CO₂ emissions in the future¹⁷. Renewable energy policy in Japan provides some insights on how Indonesia needs to promote the inclusion of renewable energy into the power system. In 2003, Japan enacted the Renewable Portfolio Standard (RPS) Law. According to this law, the utilities companies are obliged to supply a certain share of their electricity from renewable energy. However, the share is very low, about 1.35% of electricity output in 2010 and 1.63% of electricity output by 2014 (Moe, 2012; Takase & Suzuki, 2011). The law also compels the utilities to buy surplus electricity from rooftop photovoltaic at a price two times higher than the current price offered under voluntary net-metering by the utilities (Takase & Suzuki, 2011). However, due to a large amount of bank credits, relative to their targets, there is a lack of incentives to invest in renewable energy (Takase & Suzuki, 2011)¹⁸. After the Fukushima disaster, in June 2011 Prime Minister Naoto Kan planned to increase the share of renewable energy in the power supply to about 20% by 2020, and on August 2011 he extended the feed-in tariff (FIT)¹⁹ (Huenteler et al. 2012). The FIT starts in July 2012. However, Hoppmann et al. (2012), as cited in Huenteler et. al., (2012) argue that ‘the generous FIT incentivized firms to reallocate resources to new production capacity and in relative terms, away from R&D.’ Thus, the FIT needs to be evaluated from an industrial policy perspective. Lessons from Germany show that ‘market

¹⁷ Ministry of Energy and Mineral Resources plans to increase the price of geothermal between 10 and 17 cent USD/ kWh (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2012/07/18/02550513/Harga.Listrik.Panas.Bumi.Naik>)

¹⁸ Banked means for use in the future years. Because there is more banked credit than the target, there will be excess supply in the future.

¹⁹ According to Huenteler et al. (2012: p7) ‘A feed-in tariff guarantees the power producer a fixed electricity purchase tariff for a specified period (often 10–20 years), typically in combination with preferential grid access for the electricity produced.’

subsidies rather than research funding tend to create incentives to favor deadweight effects over long-term research' (Hueteler et al. (2012). It is important to note that energy efficiency needs to be placed as the filter to minimize vested interests in promoting renewable energy (Moe, 2012). We suggest that the National Energy Council (Dewan Energi Nasional) needs to play a more active role in this area.

5. Based on the current power planning scenario, in the future, the share of electricity production from the private sector will increase rapidly and steam power plants will become the main source of power supply from the private sector. Diversification in energy sources needs to be considered in preparing a strategy for the power-purchase agreement (PPA). Benchmarking on plant efficiency, minimum technology requirements, and emissions intensity standards needs to be set as a basis for setting up purchasing power agreements (PPAs). These conditions need to be evaluated regularly.
6. Instead of constructing subcritical and supercritical steam-coal power plants, PT.PLN needs to enhance investment in ultrasupercritical steam technology²⁰. There are three benefits of utilizing a ultrasupercritical technology: lowering exposure to rapid increases in fuel cost, reducing emissions intensity, and helping the deal with the carbon credit negotiations under the sectoral agreement mechanism.
7. The study showed that demand-side management can help to reduce generating cost and CO₂ emissions. Investment in energy efficiency such as machines, equipment, and appliances needs to be supported by the government. Energy saving from the adoption of best practice of commercial technologies in the manufacturing sector can be classified in several ways such as motor systems, combined heat and power, steam systems, process integration, increased recycling, and energy recovery (IEA, 2007). According to the IEA (2007), the manufacturing sector can improve its energy efficiency by 18% to 26%, while reducing the sector's CO₂ emissions by 19 to 32% based on proven technology. The motor system has the highest contribution in terms of energy and carbon saving

²⁰ Investment cost on ultrasupercritical technology is 33% higher than subcritical. In 2017, the first ultrasupercritical technology will start to operate with capacity (2 x 1,000 MW) in central Java. This is the first public private partnership (PPP) for power generation, and J-power-Itochu-Adaro won the bid.

(IEA, 2007). The type of energy also determines the level of efficiency. For example, coal is less efficient than other energy sources because of ash content and the need for further gasification (IEA, 2007). In the case of the industrial sector, Sambodo & Oyama (2011) found that the government needs to improve efficiency in the textile, chemical, basic metals, and other manufacturing industries. They argue that incentives and disincentives can be applied to enhance energy use and clean energy utilization.

8. In Indonesia, there are four regulations that attempt to enhance energy and electricity conservation: (i) Instruksi Presiden No 10/2005, (ii) Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No 31/2005, (iii) Peraturan Pemerintah No 70/2009 and (iv) Instruksi Presiden No 13/2011. PT.PLN also provides a 20%–50% discount for industrial customers with electricity consumption above 200 kva if they can shift the working hours to night time. Next, PT.PLN also will reimburse fuel consumption for firms that use their own generators during peak hours. In early 2008, PT.PLN planned to distribute for free about 51 million light emitting diodes (LED) to more than 17 million household customers, but on 3 April 2008 this program was suspended (PT.PLN 2008). We argue that campaigns for power saving need to be enhanced. The government also needs to build capacity in monitoring, evaluation, and enforcement in power saving both at the central and local levels. Currently, the Minister of Energy and Mineral Resources is helped by four general directorates, and one of them is the Director General of New Energy, Renewable and Energy Conservation. Energy conservation is managed by only one director. This is one of the reasons why energy conservation policies have not worked effectively. Indonesia needs to learn from Japan that it is very effective to implement energy efficiency policies. Japan has an energy-saving law that requires companies in the industry, transportation, and commercial sectors to report their emissions records and plans for further energy saving each year (Takase & Suzuki, 2011). Japan includes the energy efficiency policy under the climate change policy framework (Takase & Suzuki, 2011). Japan's 'Top-runner' program is believed to be one of the world's most successful environmental policies (Huenteler et al., 2012). The 'Top-runner' program is designed to improve efficiency for household and office appliances and for motor vehicles (Takase & Suzuki, 2011; Huenteler et al., 2012). Manufacturers of the appliances and vehicles are required to improve the average efficiency

of their products to a level above that of the current ‘top-runner’ or the most efficient products on the market. The government also set up advisory committees (Takase & Suzuki, 2011; Huenteler et al., 2012).

9. Finally, good power planning models need to cover and to measure three dimensions: (i) the economic and business dimension (minimizing generating cost, tariff reflects cost of service and reduces price uncertainty); (ii) the natural resources and environmental dimension (utilizing local resources, reduce CO₂ emissions, reduce marginal abatement cost and improve diversification index); and (iii) the social dimension (reduce inequality in regional capacity to balance electricity consumption).

REFERENCES

- Bazilian, M. & Onyeji, I. 2012. “Fossil Fuel Subsidy Removal and Inadequate Public Power Supply: Implications for Businesses”. *Energy Policy*, 45:1-5.
- Hoppmann, J., Peters, M., Schneider, M., & Hoffmann, V.H. 2011. The two faces of market support-how deployment policies affect technological exploration and exploitation in the solar photovoltaic industry. Presented at the DRUID Conference in Copenhagen, Denmark, June 15-17, 2011.
- Huenteler, J., Schmidt, T.S., & Kanie, N. 2012. “Japan’s Post-Fukushima Challenge-implications from German Experience on Renewable Energy Policy”. *Energy Policy*, 45:6-11.
- International Energy Agency/IEA. 2009. *Sectoral Approaches in Electricity: Building Bridges to a Safe Climate*, IEA: Paris.
- International Energy Agency/IEA. 2007. *Tracking Industrial Energy Efficiency and CO₂ Emissions*, IEA, France
- Moe, E. 2012. “Vested Interest, Energy Efficiency and Renewables in Japan”. *Energy Policy*, 40:260-273.
- Pasquier, S.B. 2011. Saving Electricity in a Hurry. Retrieved June 7, 2012, from http://www.iea.org/papers/2011/saving_electricity.pdf
- Sambodo, M.T., & Oyama, T. 2011. *Application of graph theory to measure dominant industry*. Paper presented at the Annual Meeting of Science and Technology Studies (AMSTECs) in GRIPS on 11 June 2011.
- Schmidt, J., Helme, N., Lee, J., & Houdashelt, M. 2008. Sectoral-based approach to the post-2012 climate change policy architecture. Retrieved March 23, 2012, from [http://www.ccap.org/docs/resources/539/CPOL8-5_05_Schmidt%20\(2\).pdf](http://www.ccap.org/docs/resources/539/CPOL8-5_05_Schmidt%20(2).pdf).

- Soerawidjaja, T.H. 2011. Beberapa Komentar terhadap Rencana Penyediaan Energi di Indonesia [Several comments on Energy Supply Planning in Indonesia]. Paper presented at Seminar Nasional Kebijakan Energi Nasional Sebagai Fondasi Terwujudnya Kedaulatan Energi Nasional Menuju Kemandirian Bangsa [National Seminar on National Energy Policy as a Foundation toward national energy sovereignty and national independence], 28 November 2011, Jakarta.
- Takese, K., & Suzuki, T. 2012. "Japanese Energy Sector: Current Situation, and Future Paths. *Energy Policy*, 39:6731-6744.
- Victor, D. 2009. The politics of fossil-fuel subsidies, Global Subsidies Initiative (GSI) of the International Institute for Sustainable Development (IISD). IISD. Geneva.

KONSTRUKSI IDENTITAS AGAMA DAN BUDAYA ETNIS MINANGKABAU DI DAERAH PERBATASAN

Perubahan Identitas dalam Interaksi Antaretnis di Rao Kabupaten Pasaman Sumatera Barat

Syafwan Rozi, disertasi Program Studi Religious Studies, dipertahankan di depan Sidang Senat Guru Besar Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Gunung Djati Bandung, pada tanggal 7 Februari 2013.

ABSTRACT

This dissertation discusses the rise of religious and ethnic identity change in a frontier area in West Sumatera. Its analysis focuses on inter-ethnic interaction between Minangkabau people and other ethnic groups in a frontier area of Rao, Pasaman. This study finds that social relationship in a frontier area took place in the form of individual relationships between the Minangkabau people with the Mandailing people. In their social interaction, these communities were engaged in the process of cultural contact, conflict or competition, accommodation, assimilation, adaptation, acculturation, negotiation and contestation. This study confirms that the process of interaction affects the religious and cultural identity change. Finally, the construction of religious and Minangkabau ethnic culture in a frontier area formed a new identity which was established from the synthesis of a long process of social interaction. The construction of religious and cultural identity formed a religious and ethnic conflict prevention model.

Keywords: *Construction of Identity, Religious and Ethnic Identity, Frontier Area.*

ABSTRAK

Disertasi ini membahas tentang munculnya perubahan identitas agama dan etnis di daerah perbatasan di Sumatera Barat. Fokus penelitian adalah pada interaksi antar – etnis, antara orang-orang Minangkabau dan kelompok etnis lain di daerah perbatasan Rao, Pasaman. Penelitian ini menemukan bahwa hubungan sosial di daerah perbatasan terjadi dalam bentuk hubungan individu antara masyarakat Minangkabau dengan orang-orang Mandailing. Komunitas ini terlibat dalam proses kontak budaya, konflik

atau persaingan, akomodasi, asimilasi, adaptasi, akulturasi, negosiasi dan kontestasi dalam interaksi sosial mereka. Penelitian ini menegaskan bahwa proses interaksi memengaruhi perubahan identitas agama dan budaya. Pembangunan budaya etnis Minangkabau dan budaya agama di daerah perbatasan membentuk identitas baru yang merupakan sintesis dari proses panjang interaksi sosial. Pembangunan identitas agama dan budaya membentuk model pencegahan konflik agama dan etnis .

Kata Kunci: *Konstruksi Identitas, Identitas Agama dan Etnis, Daerah Perbatasan.*

PENDAHULUAN

Peralihan dari era Orde Baru ke era Reformasi telah mengubah pandangan masyarakat Indonesia tentang identitas etnik dan agama. Kebangkitan identitas di era Reformasi dimaknai dengan munculnya identitas kedaerahan dan kesadaran politik baru untuk merestrukturisasi nilai-nilai kearifan lokal atas dasar primordial etnis dan agama. Dalam ranah sosial budaya, kebangkitan identitas tercermin dari upaya memasukan nilai-nilai keetnisan ke dalam peraturan daerah, pemekaran wilayah berbasis etnis dan perjuangan untuk mendapatkan otonomi khusus. Sementara dalam konteks keagamaan, kebangkitan identitas terefleksi dalam aktualisasi nilai-nilai keagamaan dalam proses pembuatan kebijakan, termasuk bermunculannya “perda syariah”, maupun upaya menjadikan sebuah kota identik dengan agama tertentu (Nordholt dan van Klinken 2007).

Fenomena di atas juga ditemukan secara spesifik di Sumatera Barat sebagai salah satu dari sedikit daerah administratif setingkat provinsi di Indonesia yang teritorialnya identik dengan daerah budaya Minangkabau (Asnan 2006). Kebangkitan identitas agama dan budaya etnik Minangkabau ditandai dengan munculnya Perda *Nagari*, sebuah peraturan provinsi untuk mengembalikan sistem pemerintahan desa ke sistem pemerintahan otonom *Nagari* (Franz dan Keebet von Benda Beckmann 2007). Penerapan Perda *Nagari* yang menegaskan identitas agama dan etnik “*Adat Basandi Syara’: Syara’ Basandi Kitabullah*” merupakan politik identitas etnis Minangkabau di seluruh daerah Sumatera Barat termasuk daerah yang dihuni oleh etnik lain seperti di perkotaan, daerah pinggiran dan perbatasan tanpa terkecuali (Biezeveld 2010).

Tapi sayangnya, euforia kebangkitan identitas Minangkabau tidak berjalan lama seiring dengan perkembangan dan evaluasi yang tidak menggembirakan dalam penerapan Perda *Kembali ke Nagari* dan *Kembali ke Surau* di Sumatera

Barat termasuk di daerah Rao perbatasan (Rozi 2009). Tapi di sisi lain, ketidakefektifan Perda *Nagari* dan Perda Syariah di daerah pinggiran atau perbatasan ini tidak bisa dilepaskan dari perubahan dan kebangkitan identitas agama dan etnik Minangkabau di daerah multietnik yang tidak hanya dihuni oleh etnik Minangkabau saja, tapi dihuni oleh etnik lain seperti Mandailing dan Batak Toba. Temuan di lapangan menjelaskan bahwa terdapat beberapa gugatan identitas masyarakat perbatasan terhadap identitas agama dan budaya mayoritas Minangkabau yang selama ini “dilekatkan” kepada mereka. Padahal mereka telah mengalami beberapa perubahan berdasarkan demografi kultural dan interaksi sosial dengan beberapa etnik lain.

Pada prinsipnya, perubahan identitas adalah suatu keniscayaan yang didorong oleh dinamika yang menjiwai kebudayaan etnik Minangkabau sendiri. Sejak dulu identitas Minangkabau sangat kuat dan ambivalen dalam beraneka ragam lapisan yang penuh dengan kontradiksi-kontradiksi. Secara historis, adat atau budaya merupakan lapisan tertua kemudian berdialektika dengan unsur-unsur luar seperti agama Islam, kebudayaan Barat yang dibawa oleh penjajahan Belanda, dan nilai-nilai demokratisasi dan nasionalisme dalam kebudayaan modern (Franz dan von Benda Beckmann 2007). Perubahan identitas agama dan budaya Minangkabau dapat dibuktikan dalam identitas-identitas Minangkabau seperti sistem kekerabatan, sistem perkawinan, sistem kepemilikan dan kewarisan serta sistem organisasi sosial yang akan terus mengalami pembaharuan, perkembangan dan dialektika.

Kebangkitan identitas tidak hanya merupakan praktik perjuangan berbasiskan identitas kelompok atas dasar etnik, agama, atau denominasi sosial-kultural lainnya (Sparringa 2005). Dalam hal ini, kebangkitan identitas dimaknai dalam bentuk kesadaran dan mobilisasi atas dasar identitas kolektif yang sebelumnya disembunyikan (*hidden*), ditekan (*suppressed*), atau diabaikan (*neglected*) oleh kelompok dominan yang terdapat dalam sistem demokrasi liberal atau oleh agenda politik kewarganegaraan yang diusung untuk dan atas nama demokrasi yang lebih progresif (Hall 1996). Di samping itu, kebangkitan identitas juga merupakan dampak perubahan identitas dalam proses interaksi antaretnik. Perubahan identitas merupakan wujud kedinamisan budaya, karena pada prinsipnya kebudayaan bukanlah suatu yang statis, melainkan mengalami perubahan secara evolusioner (Nursyam 2011). Identitas bukanlah sesuatu yang permanen, tetap dan tidak bisa berubah. Identitas menjadi hal yang

terbuka untuk ditafsirkan kembali, diubah dan dimanfaatkan dalam proses sosial (Ramstedt 2011).

Dengan demikian, perubahan identitas ini disebabkan oleh perubahan batas-batas identitas secara arbiter oleh dinamika sosial. Identitas-identitas itu bisa dirubah dan dibangun dalam dinamika dan interaksi sosial masyarakat. Adapun pertanyaan yang akan dirumuskan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: *Pertama*, bagaimana proses dan pola interaksi etnik Minangkabau dengan etnik-etnik lain di daerah perbatasan Sumatera Barat dengan Sumatera Utara? *Kedua*, bagaimana proses perubahan identitas agama dan budaya etnik Minangkabau yang terjadi dalam proses interaksi antar etnik di daerah perbatasan Sumatera Barat dengan Sumatera Utara? *Ketiga*, bagaimana konstruksi identitas agama dan budaya etnik dalam proses interaksi antar etnik di daerah perbatasan?

METODOLOGI

Dalam konsepsi kultural, daerah Minangkabau dibagi dalam dua lingkungan wilayah yaitu: (1) Daerah *darek* atau Minangkabau inti, yang merupakan organisasi masyarakat berdasarkan prinsip geneologi adat istiadat dan keturunan. *Darek* terdiri dari tiga bagian yang disebut *luhak* yaitu *luhak* Agam, *luhak* Tanah Datar dan *luhak* Lima Puluh Koto; (2) Daerah *rantau*, yaitu daerah perluasan bentuk koloni dari setiap *luhak* tersebut di atas yaitu; *pertama*, *rantau luhak* Agam yang meliputi dari pesisir barat Pariaman sampai Air Bangis, Lubuk Sikaping dan Pasaman. *Kedua*, *rantau luhak* Lima Puluh Koto yang meliputi Bangkinang, Lembah Kampar Kiri, Kampar Kanan, Rokan Kanan, Rokan Kiri; *Ketiga*, *rantau luhak* Tanah Datar meliputi Kubuang Tigo Baleh, Pesisir Barat, Pesisir Selatan dari Padang sampai Indrapura, Kerinci dan Muara Labuh (Batuah 1959). Hampir semua *tambo* atau historiografi tradisional Minangkabau menyebutkan bahwa *rantau* Pasaman terdiri dari daerah Lubuk Sikaping, Rao, Talu, Ophir dan Air Bangis (Asnan 2003).

Oleh karena *rantau* Pasaman itu sendiri cukup luas, maka disertasi ini memfokuskan pada kawasan yang dikenal dengan Rao, salah satu daerah yang menjadi bagian dari *rantau* Pasaman. Secara administratif, saat ini Rao merupakan daerah yang berada dalam tujuh kecamatan di Kabupaten Pasaman yaitu; Kecamatan Rao, Kecamatan Rao Utara, Kecamatan Rao Selatan dan

Kecamatan Panti, Kecamatan Padang Gelugur, Kecamatan Mapat Tunggul Utara dan Kecamatan Mapat Tunggul Selatan di Kabupaten Pasaman Sumatera Barat (Tim Penyusun 2009).

Adapun fokus dalam disertasi ini adalah perilaku sosial masyarakat perbatasan terutama komunitas etnik Minangkabau. Khususnya, proses interaksi mereka dengan etnik lain dalam mengekspresikan identitas agama dan budaya mereka seperti pelaku *slametan*, *yasinan* dan *salawatan*, ritual perkawinan, kewarisan dan tradisi budaya lain. Sedangkan informan yang dipilih adalah masyarakat Rao pelaku dimensi-dimensi keagamaan dan unsur-unsur budaya. Tokoh dan elit keagamaan dan budaya juga dijadikan informan dalam penelitian karena pengetahuan dan pemahaman mereka tentang realitas. Mereka adalah pemimpin informal lembaga adat dan agama seperti *ninik mamak*, alim ulama, *bundo kanduang* sebagai kelompok *proximate decision maker*, elit dan tokoh-tokoh masyarakat yang mengetahui banyak hal tentang persoalan masyarakat yang berkembang di nagari-nagari tersebut

Data dikumpulkan dengan menggunakan tiga cara yaitu: studi kepustakaan, wawancara mendalam dan observasi (Moleong 2006). Studi kepustakaan yakni mengumpulkan, meneliti dan menganalisis data dokumentasi, buku-buku dan jurnal-jurnal tentang sejarah, dinamika agama dan budaya masyarakat Minangkabau terutama orang Rao Sumatera Barat. Tulisan-tulisan termasuk literatur kolonial dan yang ditulis oleh penulis asing dan Indonesia sendiri sangat berguna untuk membangun arah dan pendekatan penelitian. Selanjutnya wawancara mendalam dilakukan untuk mendapatkan informasi, pengalaman dan perasaan masyarakat Rao terhadap perilaku dan praktik keagamaan dan budaya mereka. Wawancara secara mendalam dilakukan terhadap orang yang memahami fenomena sosial. Adapun teknik observasi dilakukan dengan mengamati fenomena dan gejala sosial masyarakat dalam praktik keagamaan dan perilaku budaya mereka. Peneliti juga ikut serta dalam kegiatan keagamaan dan tradisi budaya etnik seperti acara *tablig akbar*, *tahlilan*, *selametan*, *ziarah* serta hadir dalam acara perkawinan dan kematian di perbatasan Rao.

Langkah awal penelitian yang dilakukan adalah menemukan dan menyusun struktur identitas agama dan budaya orang Minangkabau berdasarkan studi kepustakaan. Berdasar struktur yang ditemukan, data-data lapangan kemudian dianalisis dengan menjabarkan dan memahami bagaimana model ini mengambil bentuk-bentuk konkret sesuai dengan ruang dan waktu dan keterlibatan aktor serta kelompok sosial di dalamnya. Cara aktor

menginterpretasi dan memaknai identitas agama dan budaya yang berkembang dan hadir di hadapannya diinterpretasi lewat data-data yang terkumpul. Langkah analisis terakhir adalah menghubungkan perilaku keagamaan dan kebudayaan aktor dan kelompok sosial dengan segala dinamika interaksi mereka dengan berbagai etnik. Dalam konteks ini, relasi sosial antara aktor dan kelompok sosial, aturan (adat), material serta sumber daya yang dimiliki dan dilibatkan dalam praktik keagamaan dan kebudayaan, dipahami sebagai satu kesatuan yang utuh

KERANGKA TEORETIK

Dalam interaksi dan dinamika sosial masyarakat Minangkabau, perubahan-perubahan identitas itu selalu terjadi terutama dalam proses interaksi sosial mereka di daerah multietnik. Namun selama ini dalam ranah ilmu sosial, studi identitas ditemukan dalam pemahaman bahwa identitas itu tidak bisa dirubah, pribadi, dan tetap. Hanya saja dalam konteks kekinian, identitas sudah dipahami sebagai aspek publik, bisa diubah dan dinegosiasikan (Eriksen 1993). Menurut Week seperti dikutip Hasanuddin (2009), identitas merupakan konstruksi yang menggambarkan perihal esensi diri seseorang atau suatu kelompok yang disadari oleh subjeknya dan diakui oleh orang atau kelompok lain. Identitas itu dibentuk atau dibangun dari buah interaksi yang dinamis antara konteks dan konstruksi. Maka sifatnya situasional dan bisa berubah, disusun dalam hubungannya dengan sejumlah kelompok. Identitas juga dapat ditandai dengan faktor material budaya seperti makanan, pakaian dan perumahan, di samping faktor nonmaterial seperti bahasa, adat istiadat dan kepercayaan.

Selanjutnya, menurut Michael E. Brown (1997) dan D. Bruce MacKay (2000) ada tiga perspektif dalam memahami identitas etnik yaitu; primordialisme, instrumentalisme dan konstruktivisme. *Pertama*, primordialisme, perspektif ini melihat identitas etnis yang bersifat stabil, *fixed, ascribed* atau identitas manusia yang diberikan sejak manusia itu lahir. Identitas ini menempel dan tidak bisa ditolak oleh manusia itu sendiri, tidak dapat berubah dalam jangka waktu yang relatif lama. *Kedua*, instrumentalisme, sebuah perspektif yang melihat identitas sebagai sebuah bentuk manipulasi dari beberapa kelompok dominan. Nilai-nilai yang ada dalam masyarakat seperti budaya, ras, dan agama yang berlaku dalam masyarakat dijadikan sarana mobilisasi oleh elit

politik untuk persaingan kepentingan politik dan ekonomi (Bradley H. 1997). Sedangkan, *ketiga*, konstruktivisme, yakni sebuah upaya respon dari tekanan situasi kelompok dominan, respon terhadap perlakuan pilih kasih, dan juga upaya defensif dari suatu kelompok. Berdasarkan pandangan ini, maka proses konstruksi sosial selalu dikaitkan dengan keterlibatan anggota komunitas kelompok dan elite.

Terkait dengan penerapan perspektif konstruktif dalam perubahan identitas etnik Minangkabau di daerah perbatasan, penulis merujuk pada pemikiran Castell yang menguraikan konstruksi identitas sebagai formasi identitas, melalui tiga sudut yang berbeda, yaitu: *legitimizing identity*, *resistance identity*, dan *project identity* (Castells 2004). *Legitimizing identity* menawarkan pembahasan bahwa identitas yang dipaksakan oleh suatu lembaga dominan, misalnya, negara. Dengan kata lain, bahwa kajian identitas dari perspektif kelompok atau lembaga dominan yang bertujuan memperoleh rasionalisasi dan justifikasi atas dominasi dan otoritasnya terhadap yang lain. *Resistance identity*, adalah salah satu identitas tandingan yang muncul menentang penyeragaman identitas oleh lembaga dominan. *Resistance identity*, membuka cara melihat identitas dari sudut pandang kelompok yang tertindas, dimarginalisasi, dan atau didevaluasi oleh kelompok dominan. Dapat diartikan bahwa perspektif ini dapat mudah ditemukan di kalangan kelompok minoritas serta mereka yang termarginalkan, biasanya diberikan kepada kelompok suku bangsa, ras, etnik, atau bahkan agama tertentu. *Project identity*, sebagai identitas tandingan, dibangun dengan antusias oleh kelompok-kelompok yang menjunjung otonomi dan ingin lepas dari jeratan masa lampau.

Di samping itu, konstruksi identitas dapat dipahami sebagai dinamika dan perubahan budaya. Kebudayaan yang dimaksud adalah sebagai produk dari proses budaya sebelumnya dan sebagai sesuatu yang terbuka bagi segala reinterpretasi dan gagasan-gagasan baru serta ausnya komponen lama. Kebudayaan bukanlah suatu yang statis, melainkan bisa mengalami perubahan walaupun lambat tapi pasti atau yang dikonseptualisasikan secara evolusioner (Nursyam 2009). Dengan konseptualisasi kebudayaan inilah, Kahn berpendapat identitas budaya tak hanya dikonstruksi tetapi juga menemukan konteksnya (Kahn 1995).

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, konstruksi identitas etnis dipahami sebagai perubahan identitas yang mengakibatkan perubahan sosial dan budaya komunitas tertentu. Untuk melihat konstruksi identitas yang mengakibatkan

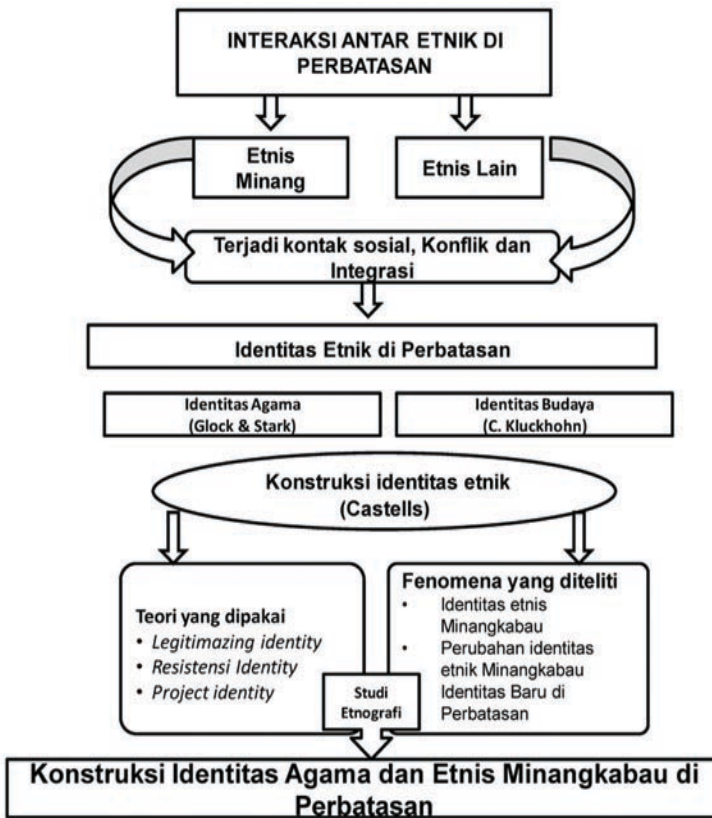
perubahan budaya tersebut, dapat ditemukan dalam interaksi sosial antara komunitas. Menurut E. Part sebagaimana dikutip Judistira K. Garna (1993), interaksi antara kelompok etnis merupakan studi menarik dalam perubahan budaya terutama terkait dengan kontak budaya dan interaksi antarkelompok.

Dengan demikian, perspektif yang digunakan dalam disertasi ini adalah teori interaksionisme simbolik. Teori ini berprinsip bahwa manusia adalah aktor yang kreatif dari realitas sosialnya. Realitas sosial bukan alat yang statis seperti struktur dan pranata sosial yang dipaksakan oleh fakta sosial dengan teori struktural fungsional dan teori konflik. Artinya menurut paradigma definisi sosial, tindakan manusia *tidak sepenuhnya* ditentukan oleh norma-norma, kebiasaan dan nilai-nilai. Dalam teori ini manusia sebagai aktor mempunyai banyak kebebasan untuk bertindak di luar batas kontrol dari fakta sosial itu. Berbeda dengan paradigma fakta sosial, bahwa manusia dikendalikan oleh norma, nilai serta sekian alat pengendalian sosial lainnya (George 2004). Hal senada juga dikemukakan oleh Soerjono Soekanto (1969), interaksi sosial merupakan hubungan-hubungan sosial yang dinamis, yang menyangkut hubungan antara orang perorangan, antara kelompok-kelompok manusia, maupun antara manusia dengan kelompok masyarakat.

Berdasarkan kerangka teoretik di atas, dinamika keagamaan dan perilaku budaya masyarakat dalam interaksi antaretnik di daerah multietnik seperti Rao ini telah memunculkan dinamika sosial dan interaksi seperti kontak sosial, konflik dan integrasi. Bahkan dalam interaksi selama puluhan tahun telah memunculkan dinamika agama dan budaya khas perbatasan. Dinamika agama dan budaya khas tersebut muncul dari perubahan budaya dari proses panjang interaksi antaretnik dan antar penganut paham keagamaan. Tidak hanya itu, perubahan paham keagamaan dan dinamika budaya tersebut melahirkan konstruksi baru identitas agama dan budaya etnik Minangkabau di perbatasan. Kerangka pemikiran ini dikemukakan dalam bagan berikut:

Bagan: 1
Kerangka Pemikiran dalam Memahami Konstruksi Identitas Agama dan Budaya

Etnik Minangkabau di Daerah Perbatasan



POLA INTERAKSI ANTARETNIK DI RAO

Interaksi antaretnik di daerah Rao perbatasan telah berlangsung sejak puluhan tahun silam seiring dengan migrasi etnik dari Tapanuli ke daerah ini. Menurut Tambo Datoek Batoeah Sango (1966), migrasi etnik Mandailing telah dimulai pada akhir abad ke 16 M, sedangkan Castles (1974) berpendapat sekitar abad ke 17 M. Di samping itu, Undri (2008) meyakini bahwa migrasi yang intens dimulai masa Perang Padri abad ke 18, para migran ini diberi tanah pemimpin Padri. Selanjutnya menurut Undri (2008) terjadi gelombang migrasi etnis

Mandailing dari Tapanuli Selatan ke daerah Rao Mapat Tunggul pada tahun 1915, setelah pemerintah kolonial mengeluarkan keputusan Gubernur Jenderal No.31 mengenai undang-undang agraria atau *domein verklaring*. Bahkan, pada tahun 1950-an pun migrasi Mandailing, Batak dan Jawa di daerah Pasaman mulai menunjukkan intensitasnya. Gagasan untuk memindahkan orang Batak dan Mandailing dari daerah utara ke daerah Pasaman, kemudian dirintis oleh Bupati Pasaman Busyarah Lubis tahun 1947-1949 yang merupakan keturunan etnik Mandailing. Migrasi etnik Batak Toba yang menganut agama Kristen Katolik tidak dapat dibendung, sehingga di beberapa jorong/nagari terdapat konsentrasi umat kristiani. Kedatangan etnik Mandailing Islam dan Batak yang Kristen ke wilayah Pasaman disusul oleh pendatang dari etnik Jawa yang sebagiannya Kristen sebagai buruh perkebunan. Migrasi etnik Jawa ini berlanjut ketika program transmigrasi menjadi strategi pemerintah Orde Baru untuk mengurangi kepadatan penduduk di pulau Jawa (Undri 2008).

Pengkategorian etnik-etnik di daerah Rao terdiri dari etnik Minangkabau sebagai penduduk asli (*urang asa*) yaitu orang yang lebih dahulu mendiami suatu daerah. Selanjutnya etnik Mandailing dan Batak Toba sebagai penduduk pendatang (*urang datang*), mereka yang datang kemudian tinggal dan menetap di daerah itu. Keberadaan kelompok etnik dalam suatu sistem sosial dapat diukur dari ada atau tidaknya individu satuan etnik berperan serta dalam aktivitas lingkungan sosial. Selain diukur dari faktor keberadaannya di dalam sistem sosial, lebih dari itu yang penting adalah sejauh mana keterlibatan di dalam berbagai bentuk hubungan sosial yang terjadi di dalamnya.

Pada awalnya, etnik-etnik tersebut cenderung tinggal berkelompok berdasarkan etnik mereka walaupun sebagian kecil di antara mereka menyebar dan tinggal tidak berdasarkan pada pengelompokan etnik. Pengelompokan pemukiman penduduk berdasarkan etnik tertentu di daerah multietnik ini pernah dibuat oleh Mc William sebagaimana dikutip oleh Undri sebagaimana tabel berikut:

Tabel 1. Nama Nagari dan Etnik yang Menempati Daerah Rao pada Tahun 1983

No	Nama Nagari	Etnik	Adat	Pertamakali menghuni	Suku asli
1	Rabi Jangor	Mandailing	Mandailing	± 200 tahun yang lalu	Lubis, Nasution
2	Rao Mapat Tunggul	Minangkabau	Minangkabau	Tidak ada data	Melayu
3	Sontang	Mandailing	Mandailing	Tidak ada data	Lubis, Nasution

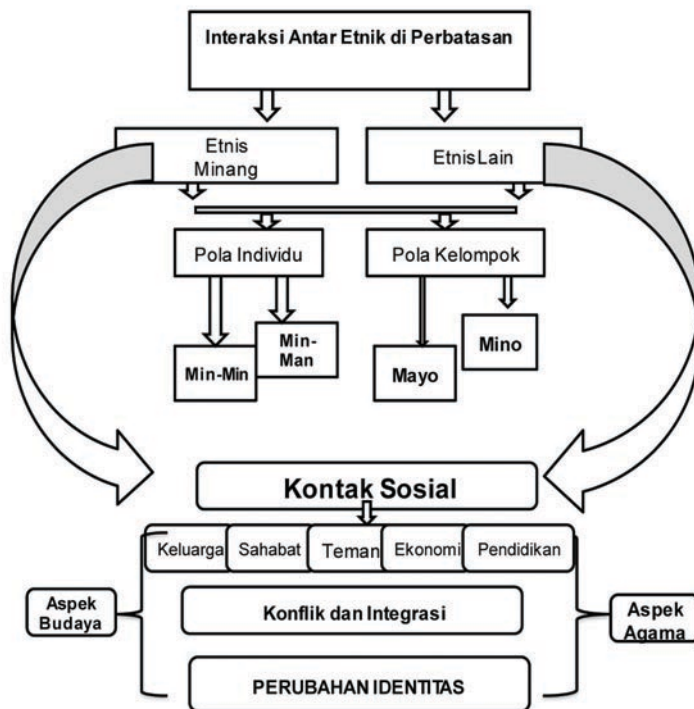
Sumber: Undri dari McWilliam 1983: 15

Hanya saja, migrasi dan interaksi etnik sebelum 1950-an tersebut tidak membentuk corak baru dalam dinamika sosial di Rao. Pada fase itu interaksi terjadi secara intens dan jarang terjadi konflik. Identitas Minang sebagai identitas mayoritas pada waktu itu tidak terjadi perubahan secara signifikan. Fenomena ini disebabkan karena etnik yang datang menghargai budaya setempat. Mereka masih menghormati adat dan tradisi setempat dan menjunjung adagium “di mana bumi dipijak di sana langit dijunjung”. Artinya para pendatang yang menetap di suatu daerah seharusnya menghormati budaya setempat. Etnik asli menerima dengan tangan terbuka setiap etnik yang datang ke daerah mereka.

Namun, saat ini seiring dengan proses migrasi dan semakin terbukanya daerah perbatasan telah terjadi beberapa perubahan konsentrasi tempat tinggal etnik. Kantong-kantong etnik yang dihuni oleh mayoritas Minangkabau secara perlahan tapi pasti telah berubah menjadi daerah yang dihuni oleh beberapa etnik yang berbeda. Walaupun ada yang masih bertahan yang hanya dihuni oleh etnik asli, tapi umumnya daerah ini berada di pedalaman. Bahkan yang menarik, ada kantong-kantong etnik di daerah baru yang didominasi oleh etnik pendatang, mereka tinggal secara eksklusif dan menjalankan tradisi mereka. Fenomena ini sangat kentara dalam arus migrasi dan interaksi pasca 1950-an di mana terjadi perubahan signifikan dalam realitas sosial masyarakat Rao. Banyak sistem budaya Minangkabau yang berubah karena interaksi yang semakin intens pada periode ini. Kuatnya arus migrasi beberapa etnik mengakibatkan unsur-unsur budaya dan sosial masyarakat mulai berubah. Pada fase ini banyak ditemukan persoalan sosial bahkan konflik etnik mewarnai dinamika sosial di daerah ini. Bahkan sejak itu terjadi perubahan identitas etnik Minangkabau dalam proses interaksi antaretnik di daerah multi etnik ini.

Interaksi antaretnik di Rao sangat unik dan spesifik karena mengarah pada upaya mempertahankan dan kebutuhan mendefinisikan identitas diri dan kelompok. Hubungan sosial di antara kelompok etnik berlangsung dinamis. Realisasinya dapat dilihat dalam bentuk interaksi sosial antara individu-individu dalam suatu masyarakat seperti kontak sosial, konflik, akomodasi, adaptasi, asimilasi, akulturasi, negosiasi dan kontestasi. Interaksi yang terjadi pada prinsipnya merupakan proses pengorganisasian berbagai identitas etnis dengan perilaku dan budaya etnik bersangkutan. Dengan demikian terdapat struktur interaksi yang kemudian melahirkan beberapa pola interaksi antaretnik di daerah perbatasan ini. Struktur interaksi yang dimaksudkan merupakan suatu bentuk kombinasi spesifik antarkelompok dalam situasi sosial. Penelitian ini kemudian menghasilkan pola interaksi antaretnik di perbatasan berdasarkan fenomena di lapangan dengan bagan sebagai berikut:

Bagan 2. Pola Interaksi Etnik Minangkabau di Perbatasan



Pola tersebut merupakan hasil telaahan dari teori interaksi antaretnik dan penemuan di lapangan yang kemudian melahirkan satu pola sederhana.

Adapun temuan penulis tentang stuktur interaksi antaretnik mengacu pada pendapat Parsudi Suparlan (1989) tentang struktur hubungan sosial antara etnik dalam dikelompokkan menjadi tiga kategori: 1. Hubungan antar suku bangsa asal; 2. Hubungan etnik asli dan etnik pendatang; dan 3. Hubungan antara sesama etnik pendatang. Namun, stuktur interaksi sosial lebih spesifik di daerah perbatasan Rao mengarah dua varian pola hubungan yaitu: 1) pola hubungan orang perorang berupa hubungan antarsuku bangsa asal atau Minang dengan Minang, hubungan etnik asli dan etnik pendatang atau Minang dengan Mandailing atau Batak Toba. Serta, hubungan antara sesama etnik pendatang atau Mandailing dengan dengan Batak Toba; 2) Pola hubungan kelompok berupa interaksi di antara kelompok mayoritas etnik Minang dengan etnik lain yang minoritas dalam konteks penelitian ini diistilahkan dengan komunitas mayoritas. Interaksi di antara kelompok mayotitas etnik lain dengan etnik Minang yang minoritas yang diistilahkan dengan komunitas minoritas. Pola-pola hubungan tersebut baik antar individu maupun antarkelompok mempunyai dinamika dan spesifikasi berbeda yang kemudian mengarah pada perubahan dan pembentukan identitas.

Selanjutnya, jenis dan sifat hubungan sosial mengacu pada pendapat Aristotle dalam Ibn Hajar (1998) yang menyatakan bahwa umumnya terdapat tiga bentuk hubungan yaitu: 1) sebagai keluarga atau kerabat; 2) sebagai sahabat; dan 3) sebagai teman atau kenalan. Adapun di daerah perbatasan terdapat beberapa jenis hubungan sosial di samping kekeluargaan, sahabat, dan teman juga ditemukan dimensi pendidikan dan ekonomi. Namun demikian, hubungan yang paling intens dan dinamis adalah hubungan kekeluargaan melalui perkawinan dan hubungan pendidikan berupa hubungan guru dan murid, syeikh dan murid. Hubungan kekeluargaan berdampak pada perubahan dimensi budaya lain seperti kekerabatan, kewarisan dan kepemilikan harta komunal. Hubungan pendidikan kemudian berdampak pada perubahan dimensi-dimensi paham keagamaan seseorang.

PERUBAHAN IDENTITAS AGAMA DAN BUDAYA ETNIK MINANGKABAU DI RAO

Perubahan Identitas Agama di Rao: Sebuah Sinkretisme Agama”Baru”

Proses interaksi antaretnik di daerah Rao tidak hanya memunculkan konflik dan integrasi budaya, tetapi memunculkan perubahan-perubahan dalam

aspek keagamaan. Perubahan identitas keagamaan ini tidak bisa dilepaskan dari fakta bahwa agama Islam yang datang ke Minangkabau khususnya Rao berhadapan dengan sosial budaya masyarakat perbatasan yang khas. Di sini, agama berasimilasi dengan budaya lokal perbatasan yang dihuni oleh beberapa etnik. Fenomena menarik inilah yang menjadikan Islam perbatasan yang khas berbeda dengan sejarah sosial Islam di Minangkabau secara umum.

Seiring dengan kondisi sosial Rao sebagai daerah *rantau* atau penyebaran yang dihuni oleh beberapa etnik, di daerah ini juga berkembang beberapa organisasi dan paham keagamaan di antaranya seperti Muhammadiyah, Tarekat Naqsyabandiah, Perti dan NU. Dinamika sosial, pendidikan dan afiliasi politik keagamaan beberapa organisasi keagamaan ini telah meramaikan dinamika dan perkembangan sosial yang khas di daerah perbatasan. Dari segi etnisitas, pengikut Muhammadiyah tidak mesti dari etnik Minangkabau, beberapa etnik Mandailing telah menjadi anggota Muhammadiyah. Sedangkan paham keagamaan NU lebih cenderung didominasi oleh etnik Mandailing. Hal yang berbeda ditemukan pada organisasi keagamaan Perti dan Naqsyabandiah yang dianut oleh etnik Mandailing dan juga etnik Minangkabau.

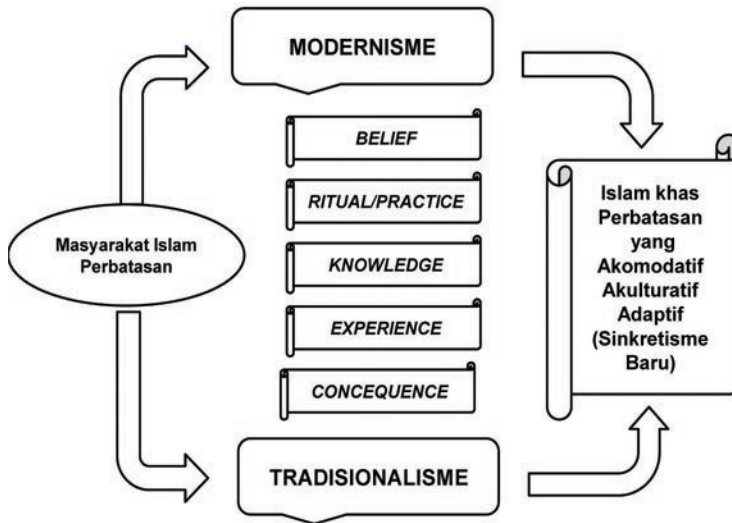
Beberapa organisasi keagamaan di daerah Rao dapat ditipologikan kepada modernis dan tradisional sebagai varian untuk melihat tipologi masyarakat Islam perbatasan. Hal ini karena dua istilah tersebut lebih moderat dan mewakili kondisi sosial keagamaan masyarakat. Sementara itu, dalam ranah kajian sosial antropologi menurut Dadang Kahmad (2002) istilah modernisme dan tradisionalisme merupakan tipe ideal dari dua tatanan masyarakat yang berbeda¹. Muhammadiyah cenderung berpaham modernis karena secara umum gerakan keagamaan ini melancarkan ide-ide pembaharuan bersifat puritan, skripturalis, dan menentang kepercayaan budaya sinkretis yang bercampur baur dengan unsur-unsur tradisi. Sedangkan NU, Perti dan Tarekat Nasyabandiah cenderung berpaham tradisional karena prinsip keyakinan mereka secara umum bersifat mistis, hierarkis dan permisif terhadap unsur budaya lokal.

¹ Pada umumnya pengertian modern mencakup ciri-ciri masyarakat tertentu yang ditemui sekarang ini. Sedangkan pengertian *ancient* atau *traditional* mencakup “pengertian sisa” (*residual sense*) dari ciri-ciri masyarakat modern. Istilah modern ini kemudian dipahami sebagai masyarakat masa kini yang berorientasi ke depan. Mereka berusaha mengubah dan memperbaharui aspek lama dalam kehidupan mereka sekarang. Sedangkan tradisional merupakan masyarakat yang hidup pada masa kini yang berorientasi masa lalu. Mereka berusaha menjaga keaslian dan warisan masa lalu sebagai acuan dan pedoman hidup untuk masa kini dan akan datang. Orientasi pada masa depan dan masa lalu ini merupakan tipe-tipe populer yang merepresentasikan masyarakat Islam.

Beberapa paham keagamaan ini dalam beberapa kasus memunculkan perbedaan pola tindakan dan interpretasi sehingga terjadi konflik dan integrasi dalam interaksi sosial mereka.

Selanjutnya disertasi ini merumuskan bagan perubahan identitas agama di perbatasan. Bagan ini merupakan hasil telaahan berdasarkan teori lima dimensi keagamaan dari Glock dan Stark (1968) yaitu dimensi *belief*kepercayaan, dimensi ritual, dimensi pengetahuan, dimensi pengalaman dan dimensi konsekuensi beragama. Masing-masing dimensi ditelaah melalui varian-varian yang ada dalam masyarakat Rao yaitu varian tradisional dan modernis.

Bagan 3. Perubahan Identitas Agama Etnik Minangkabau di Rao



Berdasarkan penelitian di lapangan ditemukan bahwa kalangan modernis seperti pengikut Muhammadiyah mulai akomodatif memasukkan budaya lokal dalam paham dan perilaku keagamaan mereka. Perayaan hari besar Islam seperti *Maulidan* dan *Isra' Mikraj* bersama dengan penganut paham keagamaan lain merupakan bentuk akomodasi kelompok modernis. Bahkan mereka cenderung akulturatif dengan memasukkan unsur-unsur budaya lokal dalam praktik dan ritual keagamaan seperti ikut serta dalam kegiatan *wiridan*, *salwatan* dan *selamatan*, walaupun mereka menerapkan standar baku selagi tidak menyimpang dari ajaran dasar agama Islam.

Karakteristik Muhammadiyah di daerah perbatasan ini tidak bisa dikategorikan gerakan puritan yang berusaha secara radikal membersihkan paham keagamaan dari budaya sinkretis yang mengarah pada penyimpangan agama sebagaimana penelitian Greertz (1966) dan Sutiyono (2011). Temuan penelitian ini cenderung mendekati penelitian Peacock (1978), Nakamura (1983), Beck (1995) dan Beaty (2001) yang membahas masyarakat Muhammadiyah lebih toleran dan moderat. Menurut mereka sikap toleran dan moderat yang dianut kelompok modernis ini bertujuan untuk menyesuaikan dan memperlihatkan sikap toleran terhadap kelompok tradisional yang sinkretis. Sedangkan sikap toleran yang dimunculkan kalangan modernis di daerah perbatasan ini adalah adanya kesadaran bersama untuk saling menghargai dan menjaga stabilitas masing-masing. Sehingga dengan sikap toleran dan moderatnya ini Muhammadiyah berkembang di daerah perbatasan yang dihuni oleh mayoritas kalangan tradisional.

Sementara itu, kalangan tradisional seperti NU, Perti dan Tarekat Naqsyabandiah “mulai agak” selektif dalam memasukkan unsur budaya lokal dalam pemahaman dan perilaku keagamaan mereka. Mereka melakukan upaya puritanisme seiring dengan semakin berkembangnya pemahaman keagamaan masyarakat ke arah keaslian ajaran Islam itu sendiri. Di lapangan ditemukan praktik-praktik keagamaan kelompok tradisional seperti *tahlilan*, *selamatan* dan *shalawatan* sudah mulai meninggalkan praktik bakar kemenyan dan sesajen. Mereka sudah menyadari praktik-praktik tersebut sebenarnya menyimpang dari ajaran agama walaupun tradisi-tradisi tersebut harus tetap dilestarikan sebagai sarana dakwah dan silaturahmi masyarakat tradisional. Ada semacam sikap adaptif yang mereka terapkan seiring dengan maraknya gerakan pemurnian di Minangkabau. Bahkan di daerah Rao terdapat kelompok wirid *yasinan* yang semestinya adalah tradisi keagamaan kelompok tradisional, tetapi telah ternegosiasi dan teradaptasi dengan kelompok modernis. Terlepas dari latar sosio historis politis dalam pembentukannya, namun tradisi ini telah mengakomodasi beberapa kelompok keagamaan di Rao.

Kalangan tradisional di daerah perbatasan juga tidak bisa disebut sebagai sinkretis dalam perspektif sinkretisme agama seperti penelitian Benda (1980), Peacock (1978), Woodward (1999) dan Beaty (2001). Mereka tidak ragu menyebutkan Islam sinkretis untuk penganut paham keagamaan tradisional. Dalam analisis Peacock (1978), oleh karena budaya dan agama sinkretis dianggap agama campuran, maka muncul gerakan pemurnian agama yang

disebut gerakan puritan guna membersihkan agama campuran tersebut. Namun fenomena lain ditemukan di lapangan bahwa kalangan tradisional mulai menyadari agama campuran akan merusak orisinalitas prinsip-prinsip agama. Ibarat gayung bersambut kesadaran kelompok tradisional ini menjadikan kelompok modernis semakin moderat dan toleran.

Dengan demikian, interaksi antara kelompok modernisme dan tradisionalisme dalam dimensi-dimensi keagamaan menghasilkan corak keagamaan yang akomodatif, akulturasi dan adaptatif baik dalam hubungannya dengan masyarakat maupun budaya lokal yang sudah mentradisi. Perpaduan agama dan budaya lokal dalam masyarakat perbatasan masih terintegrasi dengan baik terutama dalam kelompok modernis dan apalagi kelompok tradisional. Kalau boleh dikatakan perpaduan tersebut sebagai sinkretisme baru dalam aspek agama, karena merupakan sebuah konstruksi identitas agama sebagai bentuk ketaatan pada agama yang bersifat orisinal. Di samping itu juga sebagai upaya saling menyadari pentingnya budaya lokal dalam kehidupan keagamaan serta toleran di antara masing-masing paham keagamaan. Hal ini dapat dipahami bahwa sinkretisme tidak hanya dipahami sinkretisme agama *ansich* secara sempit sebagai percampuran antara dua tradisi atau lebih yang terjadi ketika masyarakat mengadopsi sebuah ‘agama’ baru dan berusaha tidak membuatnya tidak bertabrakan dengan gagasan dan praktik budaya lama. Namun sinkretis merupakan konsep yang mengandung harmonisasi dari paham keagamaan dan nilai-nilai budaya yang berbeda. Sinkretisme baru ini mengarah pada mencari titik temu dan menghilangkan perbedaan.

Perubahan Identitas Budaya Etnik: Sebuah Integrasi Budaya Mayoritas dan Minoritas

Selanjutnya, perubahan budaya juga ditemukan dalam interaksi sosial antar etnik di daerah perbatasan Sumatera Barat. Perubahan identitas yang mengarah pada perubahan budaya sangat simultan dan intens terjadi pada komunitas etnik yang beragam. Hal ini didukung oleh kultur masyarakat Minangkabau yang memiliki kecenderungan terbuka dan toleran terhadap perubahan dan pengaruh budaya lain. Padahal pada prinsipnya, dalam suatu masyarakat di mana tumbuh dan berkembang kebudayaan mayoritas cenderung dominan dan terkesan menguasai kelompok minoritas. Dalam penelitian Eriksen (1993) masing-masing etnik dalam proses interaksinya cenderung untuk

mempertahankan identitas etniknya. Pada masyarakat budaya yang mayoritas berkeinginan untuk menerapkan identitas etnik dalam proses sosial mereka. Sementara dalam Budiman (2009) masyarakat budaya minoritas berusaha secara diam-diam mempertahankan identitas etnik mereka dari dominasi budaya mayoritas. Bahkan, keabsahan budaya dominan tersebut seakan-akan membuka peluang menguatnya kesetiaan primordial tiap kelompok etnik.

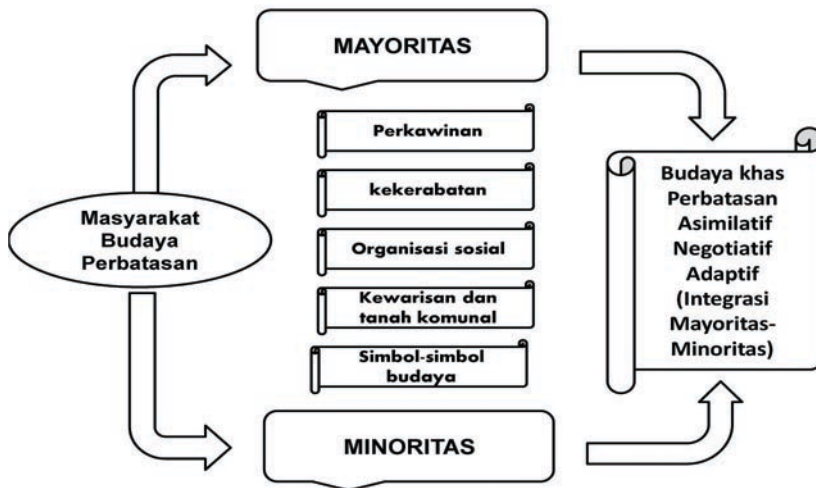
Penelitian disertasi ini menggunakan varian budaya mayoritas dan budaya minoritas untuk melihat lebih dalam unsur-unsur kebudayaan Minangkabau dalam interaksi sosial antar etnik di perbatasan. Tipologi budaya mayoritas dan budaya minoritas ditemukan dalam beberapa kajian para peneliti sosial seperti Royce sebagaimana dikutip Pelly (1983). Menurutnya dalam relasi dan hubungan antara etnik dapat dibedakan menjadi kelompok dominan dan tidak dominan. Kelompok dominan berasal dari kombinasi antara kekuatan material, ideologis dan hak historis. Mereka banyak menentukan aturan-aturan permainan dalam masyarakat majemuk tersebut. Sementara itu, Preece (2005) mendefinisikan minoritas sebagai kelompok yang tidak memiliki karakteristik peradaban menurut ukuran tertentu, serta tidak memiliki hak-hak penuh dalam masyarakat. Menurutnya, perbedaan agama dan etnik dalam suatu komunitas menyebabkan adanya diskriminasi, penganiayaan dalam tingkatan verbal maupun tindakan yang dilakukan secara sadar maupun tidak sadar oleh masyarakat mayoritas atau bahkan melalui kebijakan di suatu negara. Bahkan menurut Bruner (2001) ada tiga hal yang menentukan suatu kelompok etnik itu berstatus dominan yaitu faktor demografis, politis dan budaya lokal sehingga kelompok dominan mencoba berfungsi sebagai wadah pembauran.

Namun di daerah perbatasan, etnik asli dan etnik pendatang pada awalnya terkonsentrasi pada kantong-kantong berdasarkan etnik yang sama. Saat ini, kantong-kantong etnik tersebut sudah menyebar dan tidak terkonsentrasi pada daerah tertentu, sehingga pada satu daerah etnik Minang mayoritas, sementara itu etnik Mandailing atau Batak Toba menjadi minoritas. Adakalanya pada suatu daerah etnik pendatang yang mayoritas sedangkan etnik asli menjadi minoritas. Jadi, etnik Minang sebagai etnik asli tidak bisa dikatakan mayoritas dan etnik Mandailing dan Batak Toba menjadi minoritas. Di daerah ini sedikit demi sedikit komunitas etnik Minangkabau yang mayoritas mulai berkurang seiring proses migrasi etnik lain. Dengan terbukanya komunitas asli terhadap etnik lain sehingga satu persatu kantong mayoritas Minangkabau maupun

mayoritas etnik lain akan berubah menjadi komunitas campuran yang terbuka dan toleran.

Varian budaya mayoritas dan minoritas ini digunakan secara bersamaan untuk menjelaskan unsur-unsur kebudayaan berdasarkan pola C. Kluckhohn dalam Koentjaraningrat (2005) seperti perkawinan, kekerabatan, struktur sosial, kewarisan dan harta komunal serta simbol-simbol budaya. Relasi sosial antar kelompok etnik pada masyarakat perbatasan tergambar pada bagan berikut:

Bagan 4. Perubahan Identitas Budaya Etnik Minangkabau di Rao



Berdasarkan fenomena yang ditemukan di lapangan, interaksi antaretnik di daerah perbatasan mengarah pada integrasi budaya mayoritas dan minoritas. Dalam budaya perkawinan di daerah multi etnik ini terdapat sistem adat perkawinan *jujur pinang sabatang*² yang terbentuk dari asimilasi dari keheterogenitasan masyarakat yang mendiami daerah tersebut. Pedoman yang dipakai dalam pelaksanaan perkawinan pada prinsipnya masih menjalankan adat dan tradisi masing-masing. Namun dalam kasus tertentu diambil jalan

² *Jujur pinang sabatang* merupakan pola menetap sesudah menikah pada masyarakat Pasaman yang bersifat patrilokal bahwa istri menetap di lingkungan kerabat suaminya. *Jujur pinang sabatang* artinya seorang laki-laki (suami) boleh membawa istri tinggal di lingkungan kerabatnya disebabkan laki-laki (suami) tidak mempunyai saudara perempuan

kompromi dan asimilasi dari keduanya. Sementara itu, dalam identitas kekerabatan terdapat beberapa perubahan terutama pada status kekerabatan anak keturunan dari orang tua yang kawin lintas etnis. Di sini terdapat tradisi *ba moma/ba popa*, yaitu tradisi memilih dan menentukan seorang anak beretnik ke mana, bisa mengikut salah satu etnik orang tuanya apakah Minang atau Mandailing. Perubahan juga terjadi pada budaya kepemilikan harta atau kewarisan yang akhirnya muncul kompromi antara tradisi Minangkabau dan tradisi Mandailing dalam pembagian harta pusaka. Komunitas adat di daerah multietnik ini lebih cenderung mewariskan hartanya pada anak laki-laki dan perempuan dengan mengadaptasi sistem kewarisan Islam. Bentuk adaptasi ini dikuatkan dengan kultur komunitas multietnis yang sudah mempunyai kekerabatan campuran sehingga harta pusaka tidak serigid dan seketat di daerah pedalaman.

Perubahan-perubahan budaya tersebut menekankan bahwa kelompok mayoritas tidak lagi dikonstruksi sebagai kelompok dominan yang menguasai serta kelompok minoritas kelompok kecil, marjinal dan tertindas, melainkan telah terintegrasi dalam perilaku budaya bersifat asimilatif, negoiatif dan adaptatif bahkan mengarah pada budaya baru khas perbatasan. Hal ini sesuai dengan temuan Habib (2004) ketika meneliti interaksi etnik Jawa dengan etnik Cina di pedesaan Jawa menyimpulkan bahwa proses interaksi tersebut telah memunculkan konstruksi dan penempatan sosial dalam hubungan antaretnik. Kelompok etnik Jawa tidak lagi dikonstruksi sebagai kelas bawahan, dan kelompok etnik Cina sebagai kelas atasan, melainkan sama-sama sebagai mitra kerja (*partner*). Hubungan sosial antaretnik yang sebelumnya cenderung bersifat penguasaan, bergeser menjadi kerjasama (*cooperation*), dengan akibat sosial kesadaran dan kesetaraan (*awareness and equality*).

Fenomena tersebut dimungkinkan karena adanya acuan (*reference*) yang sama terutama identitas dan nilai-nilai yang sama (*shared values*) yang menjadi pedoman bagi setiap individu untuk bertingkah laku dalam berinteraksi sosial. Olsen sebagaimana dikutip Habib (2004) menganalisis bahwa penanaman nilai-nilai pluralisme budaya merupakan pendorong pelestarian keragaman budaya etnik serta memperlakukan semua kategori penduduk secara setara. Kelompok minoritas memang mungkin saja membaaur sejauh kehendak mereka sendiri, tetapi keragaman budaya etnik dihargai dan dihormati. Selain itu, tidak ada satu pun bentuk diskriminasi terhadap kelompok minoritas yang ditoleransi. Sekalipun tatanan dan kebijakan demikian memang dinilai ideal

dan secara praktis sangat sulit untuk diwujudkan, tetapi tetap mungkin untuk dicapai. Sehingga, sekalipun ada peraturan perundang-undangan sebagai struktur normatif dalam kebijakan kesetaraan legal tetapi hanya bekerja dalam ruang publik, sedangkan dalam ruang privat masyarakat tetap memperlakukan secara diskriminatif kelompok minoritas. Secara formal memang ada kesetaraan, namun secara informal tetap berlangsung perlakuan diskriminatif.

Dengan tidak adanya budaya dominan, setidaknya akan mempermudah bagi terwujudnya keserasian hidup di antara berbagai kelompok, oleh karena setiap individu dalam perilakunya cenderung mengacu pada norma-norma, adat istiadat dan nilai-nilai yang disepakati dan dikonstruksi bersama, menggunakan simbol-simbol yang sama. Setiap orang akan mengacu pada nilai-nilai yang sama, maka unsur-unsur prasangka, *stereotype* antar individu dan kelompok sukar untuk muncul pada diri setiap individu. Pada gilirannya jarak sosial di antara merekapun tidak akan terbuka lebar.

KONSTRUKSI IDENTITAS AGAMA DAN BUDAYA DI RAO

Interaksi antaretnik di Rao tidak hanya mengubah identitas keberagamaan dan kebudayaan, tapi juga memunculkan sebuah bentuk identitas baru khas perbatasan. Para ahli ilmu sosial berperspektif konstruktif-interpretatif percaya bahwa identitas adalah hasil sebuah konstruksi sosial dan hasil sebuah proses dan praktik sosial. Perspektif konstruktif ini membantah perspektif primordial yang memahami identitas secara sempit dan egosentrisme. Dalam proses interaksi, konstruksi identitas dimaknai sebagai saling terbuka, berdialog, toleran dan menciptakan identitas bersama yang pada gilirannya akan mencegah atau paling tidak meminimalisir terjadinya konflik agama dan etnik.

Menurut Castell (2004), perspektif konstruktif, yang kontras dengan primordialisme berprinsip bahwa konstruksi identitas merupakan upaya respon dari tekanan situasi kelompok dominan, respon terhadap perlakuan pilih kasih, dan juga upaya defensif dari suatu kelompok etnik dominan. Berdasarkan pandangan ini, maka proses konstruksi sosial selalu dikaitkan dengan keterlibatan anggota komunitas kelompok dan elite yang merepresentasikannya. Persepsi "kami" menjadi berbeda dan pembeda dengan kelompok lain tetapi menjadi pengikat dengan kelompoknya sendiri.

Dalam pandangan konstruktivis, etnisitas merupakan upaya dari kelompok elite untuk merespon, memiliki sikap pragmatis, dan merasionalkan lingkungan. Etnisitas dipandang sebagai sesuatu yang tidak alamiah. Etnisitas dijadikan sebagai sumber politik dan sebagai sarana untuk kohesi seseorang agar dipromosikan untuk memfasilitasi artikulasi politik dari kepentingan individu dan kelompok. Dengan demikian, etnisitas adalah sesuatu yang *manipulated* dan *construction*, karena etnisitas bukan sesuatu yang diakibatkan oleh pembawaan turun temurun dan fisik saja, melainkan karena adanya konstruksi yang dilakukan oleh kelompok tertentu terhadap kelompok lain secara intersubjektif. Dengan demikian, pemahaman elite terhadap etnik adalah sesuatu yang sengaja diciptakan atau dibangkitkan.

Penelitian ini berprinsip bahwa batas-batas budaya (*cultural boundary*) dan batas-batas fisik (*physical boundary*) sebuah etnik telah berubah dalam proses interaksi sosial mereka. Identitas yang pada awalnya bersifat primordial telah dikonstruksi dalam dinamika sosial mereka. Terutama untuk kasus identitas Minangkabau, menurut Franz dan Keebet (2007), sebelum desentralisasi, identitas Minangkabau tidak mengalami masalah atau dapat disepakati bersama dan sudah tetap atau *fix*. Artinya identitas Minangkabau telah mewedahi pelbagai unsur adat, agama dan sosial politik masyarakat Minangkabau. Namun, sesudah reformasi ini identitas tersebut mulai berubah dan dinegosiasikan. Masalah terbesar adalah bukan soal pendefinisian kembali batas-batas etnik dan religius dalam hubungannya dengan kelompok etnik atau kelompok agama lain. Sebaliknya, masalah yang mengemuka adalah ketidaksepakatan di dalam masyarakat Minangkabau tentang identitas kolektif mereka. Identitas Minangkabau selalu beragam, bersifat tidak pasti dan selalu dipersoalkan.

Selanjutnya, asumsi tentang identitas yang dikonstruksi ini mengacu pada pendapat Castell (2004) yang menguraikan konstruksi identitas sebagai formasi identitas, melalui tiga sudut yang berbeda, yaitu: *legitimizing identity*, *resistance identity*, dan *project identity*. *Legitimizing identity* menawarkan pembahasan bahwa identitas yang dipaksakan oleh suatu lembaga dominan. Dengan kata lain, bahwa kajian identitas dari perspektif kelompok atau lembaga dominan yang bertujuan memperoleh rasionalisasi dan justifikasi atas dominasi dan otoritasnya terhadap yang lain. Dalam hal ini penulis mengidentifikasi unsur kebudayaan Minangkabau seperti sejarah etnik, agama, perkawinan dan kekerabatan, kewarisan dan kepemilikan harta komunal

serta bahasa dan simbol budaya. Ada kesan bahwa unsur-unsur budaya ini cenderung diterapkan pada semua wilayah budaya Minangkabau. Padahal, banyak varian dalam masyarakat seperti masyarakat perkotaan dan masyarakat perbatasan yang dihuni tidak hanya etnik Minangkabau, tetapi oleh beragam etnik lain yang hidup dan berdomisili di daerah tersebut.

Resistance identity, adalah identitas tandingan yang muncul menentang penyeragaman identitas oleh lembaga dominan. Secara umum, fenomena ini dapat dengan mudah ditemukan di kalangan kelompok minoritas serta mereka yang termarginalkan. Di daerah perbatasan terdapat beberapa perubahan identitas yang berbeda dari identitas Minangkabau sebelumnya sebagai bentuk dinamika sosial dalam masyarakat multietnik. Dalam aspek agama, terdapat beberapa perubahan identitas perilaku keagamaan kalangan penganut tradisional dan modernis sebagai bentuk dinamika sosial keagamaan. Bahkan dalam dimensi budaya, interaksi sosial antaretnik telah mengubah unsur-unsur identitas budaya etnik Minangkabau seperti perkawinan, kekerabatan, organisasi sosial, kewarisan, kepemilikan harta komunal, bahasa dan simbol budaya.

Project identity, sebagai identitas baru, dibangun dengan antusias oleh kelompok-kelompok masyarakat melalui proses interaksi antara etnik selama puluhan tahun. Perubahan identitas agama dan budaya etnik Minangkabau kemudian mengarah pada terciptanya konstruksi identitas agama dan budaya tersendiri seperti tradisi keagamaan *wirid yasinan*, peringatan hari besar keagamaan bersama dan tradisi budaya perkawinan *jujur pinang sabatang* serta tradisi *ba moma/ ba popa* sebuah adat pindah suku atau marga. Bahkan, dengan munculnya identitas baru tersebut memancing sebagian kalangan untuk mewacanakan sebuah konstruksi sejarah “baru” masyarakat Rao. Di lapangan ditemukan beberapa wacana bahwa mereka punya identitas dan sejarah tersendiri yang berbeda dengan identitas Minangkabau yang selama ini di”lekat”kan pada mereka.

Konstruksi Identitas Agama dan Budaya untuk Pluralitas Indonesia.

Dari temuan di lapangan tentang konstruksi identitas etnik Minangkabau semakin terbukti bahwa identitas bukan hanya sekedar bersifat pribadi, permanen dan tidak bisa berubah. Ternyata bisa berubah, didialogkan, dinegosiasikan atau direkonstruksi. Bahkan dalam proses modernisasi

yang berjalan sangat cepat ini batas-batas identitas tersebut semakin kabur dan bahkan hilang. Tekanan politik rezim Orde Baru, yang disertai oleh penggunaan kekuatan bersenjata, memunculkan kesan seolah-olah identitas itu adalah aspek kebudayaan yang primordial dan langgeng. Diskursus kebudayaan rezim Orde Baru menciptakan efek esensialis tentang konsep kebudayaan dan terhadap pengertian identitas yang terdapat di dalamnya (Ramstedt dan Thufail 2011). Dengan runtuhnya Orde Baru sebagai penjaga esensialisme identitas, terbuka lebar pelbagai kemungkinan untuk kembali mempersoalkan identitas nasional, etnik, agama dan daerah. Identitas menjadi hal yang terbuka untuk ditafsirkan kembali, ditangkap dan dimanfaatkan dalam proses sosial dan negosiasi politik, dan juga dikembalikan pada ruang kultur tradisi.

Persoalan yang muncul kemudian, setelah runtuhnya rezim Orde Baru ini adalah bagaimana mengelola perbedaan etnik dan agama dalam pluralitas Indonesia di tengah kebangkitan identitas agama dan etniknya. Menurut Ju Lan (2006), membicarakan persoalan agama dan etnisitas dalam masyarakat Indonesia yang majemuk hari ini, artinya membahas kekompleks-an makna etnisitas, khususnya pada ruang-ruang pertemuan antara etnisitas yang direkonstruksikan oleh negara dengan etnisitas yang terkonstruksi akibat dinamika masyarakat sendiri dari generasi ke generasi. Selanjutnya menurutnya etnisitas dalam konteks kekuasaan merupakan bentuk rekonstruksi yang dibuat atas dasar perbedaan antara kita dan yang lain. Artinya kita ada karena ada yang lain, begitu pula yang lain ada karena ada kita. Di dalam negara bangsa Indonesia yang majemuk, rekonstruksi etnisitas bertolak dari konsep mayoritas dan minoritas, superioritas dan inferioritas, dominasi dan subordinasi.

Sampai saat ini, kajian tentang konflik di Indonesia banyak berawal dari pandangan yang menganggap bahwa konflik itu merebak karena diakibatkan atau dipengaruhi oleh identitas kelompok yang berbeda (Ju Lan, 2007). Akan tetapi, menurut Abdullah (2007), konflik-konflik yang terjadi di Indonesia selama ini bukan semata-mata persoalan perbedaan budaya etnik, tetapi sudah lebih mengakar sebagai kesalahan berbagai pihak dalam mengelola perbedaan dan konflik itu sendiri. Edwar Azar seperti dikutip Abdullah (2007) menegaskan faktor pengingkaran kepentingan identitas kelompok sebagai faktor sentral dalam pertikaian etnik yang kemudian membentuk kesadaran kelompok yang berlebihan dan eksklusif sosial.

Menurut Budiman (2009), penyebab konflik etnik dan agama bukan keterbukaan politik saat ini tapi justru represi politik dan kultural di masa lalu. Konflik-konflik berbasis etnik dan agama di Ambon, Poso, Sampit dan di lain-lain tempat, terjadi bukan karena identitas-identitas partikular itu mendapat pengakuan atau rekognisi yang lebih baik, melainkan karena sebelumnya mereka telah diingkari. Jika demikian maka alih-alih menguatkan kesatuan atau integrasi nasional, pengabaian terhadap diversitas kultural justru terbukti telah menimbulkan *disunity* (ketidakbersatuan).

Memahami kembali makna “*Bhinneka Tunggal Ika*” merupakan upaya penting dalam mengelola perbedaan etnik dan agama di Indonesia saat ini. Parsudi Suparlan sebagaimana dikutip Budiman (2009) berpendapat cara terbaik memahami kebhinekaan adalah dengan mengubah masyarakat majemuk (*plural society*) menjadi masyarakat multikultural (*multicultural society*) dengan cara mengadopsi ideologi multikulturalisme sebagai pedoman hidup dan sebagai keyakinan bangsa Indonesia untuk diaplikasikan dalam kehidupan bangsa Indonesia. Dalam bangunan baru tersebut, *Bhinneka Tunggal Ika* tidak bisa lagi dipahami sebagai keanekaragaman suku bangsa dan kebudayaannya, melainkan keanekaragaman kebudayaan yang ada dalam masyarakat Indonesia.

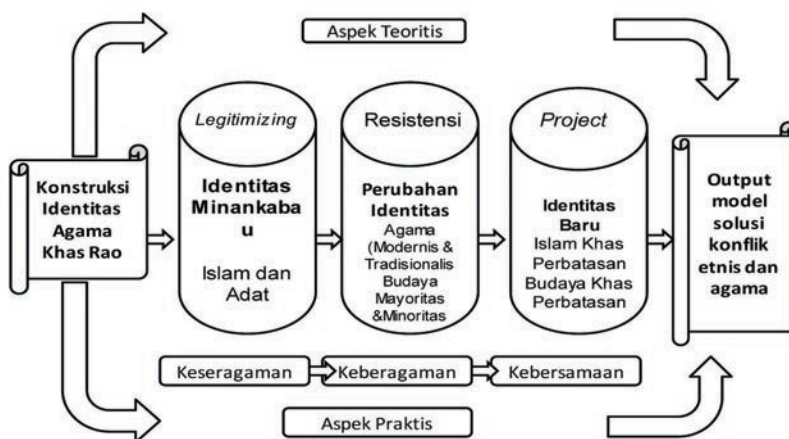
Persoalan mendasar dalam isu-isu multikulturalisme dalam konteks Indonesia bukan terletak pada kenyataan tentang terdapatnya perbedaan antara kelompok masyarakat yang satu dengan yang lainnya, melainkan lebih pada berlangsungnya praktik-praktik pembedaan (*distinction*) oleh yang satu terhadap yang lain. Konsep tentang perbedaan merupakan deskripsi bahwa setiap kelompok masyarakat memiliki karakteristik dan identitas yang berbeda satu dari yang lainnya. Sedangkan, konsep pembedaan lebih merujuk pada serangkaian proses melalui keunikan masing-masing karakter yang dipakai sebagai acuan untuk menetapkan bentuk-bentuk relasi sosial di antara mereka. Perbedaan menjadi sumber persoalan ketika ia menjadi dasar pembedaan perlakuan terhadap masing-masing kelompok. Pembedaan adalah bentuk rekognisi terhadap perbedaan tapi dalam cara yang negatif, yakni dalam bentuk penciptaan jarak hierarkis di atas apa diskriminasi didasarkan. Ironisnya, pembedaan juga terjadi justru karena proses pencarian kesamaan dan kesatuan melalui proses asimilasi. Yang berbeda diusahakan untuk bisa masuk ke dalam “yang sama” dan yang minoritas. Asumsinya yang dimunculkan bahwa hanya melalui asimilasi dengan kelompok yang lebih besarlah kelompok-kelompok

kecil ini bisa menjadi warga yang sederajat dan berhak sepenuhnya atas akses-akses pada pelayanan publik yang disediakan oleh negara, sehingga yang memilih tetap berbeda akan menjadi lain dan minoritas.

Berdasarkan penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa konstruksi identitas merupakan sebuah solusi dalam memahami dan mengelola perbedaan etnik dan agama daripada asimilasi dan tekanan militer atau bahkan model integrasi politik seperti ditawarkan peneliti sebelumnya. Konstruksi identitas merupakan proses perubahan sosial dalam interaksi sosial masyarakat multietnik yang berjalan secara alamiah. Belajar dari kasus masyarakat multietnik di Rao, dalam proses interaksi dan keterbukaan masyarakat ternyata identitas agama dan etnik telah mengalami proses perubahan dalam bentuk akomodasi, akulturasi, adaptasi dan bentuk integrasi lainnya. Bukan hanya itu proses integrasi tersebut telah membentuk identitas baru sebagai identitas bersama mereka.

Selanjutnya penelitian ini mengemukakan bagan mekanisme dan implementasi konstruksi identitas perbatasan yang mengarah pada terciptanya identitas baru dalam proses interaksi antaretnik di perbatasan sebagai sebuah solusi pemecahan dan peredaman konflik etnik dan agama yang selama ini terjadi .

Bagan 5. Mekanisme dan Implementasi Konstruksi Identitas Agama dan Budaya Etnik Minangkabau di Rao



Berdasarkan mekanisme dan implementasi konstruksi identitas etnik Minangkabau di atas, dapat dipahami bahwa masyarakat multietnik di Rao bisa hidup secara rukun dan damai dengan keragaman etnik dan paham keagamaan. Hasil penelitian ini merekomendasikan bahwa komunitas budaya Rao sebagai laboratorium alami dengan prinsip kebersamaan di tengah keragaman etnik dan agama. Persoalan perubahan identitas agama dan budaya memperlihatkan adanya simbol-simbol dan batas-batas identitas yang selalu berubah dalam interaksi antar etnik di daerah perbatasan.

Dengan demikian, penelitian ini bisa diterapkan sebagai model untuk memahami, penanganan dan pemecahan konflik sosial yang terjadi di wilayah Nusantara. Selama ini penanganan konflik etnik yang muncul dalam komunitas yang berbeda etnik dipaksakan untuk menaati aturan bersama tanpa mengkaji sebab akibat dari perbedaan mereka. Sekalipun ada upaya memahami perbedaan hanya menjurus pada prinsip memahami perbedaan. Sikap ini masih memancing sentimen kelompok dan primordial etnis karena mereka cenderung hidup sendiri-sendiri. Sikap tersebut belum mengarah pada upaya hidup bersama dengan rukun dan damai. Dengan temuan konstruksi identitas, sebuah komunitas berbeda etnik, agama dan ras menuju pada prinsip kebersamaan dalam aktivitas sosial mereka. Jadi, konstruksi identitas ini berangkat dari perspektif keseragaman, kemudian melangkah ke keberagaman selanjutnya harus menuju pada kebersamaan.

KESIMPULAN

Penelitian tentang konstruksi identitas agama dan budaya etnik Minangkabau ini menguji teori identitas terutama di daerah multietnik di wilayah perbatasan. Berdasarkan temuan di lapangan, identitas merupakan suatu konsep yang berubah dan bisa dikonstruksi secara alamiah dalam proses interaksi sosial masyarakat multietnik. Sementara itu, interaksi sosial etnik Minangkabau dengan kelompok etnik di daerah perbatasan berlangsung dinamis. Realisasinya dapat dilihat dalam bentuk interaksi sosial yang unik antar individu-individu dan antarkelompok etnik dalam suatu masyarakat. Interaksi yang terjadi pada prinsipnya merupakan proses pengorganisasian berbagai identitas agama dan etnis dalam kehidupan sehari-hari.

Interaksi sosial antaretnik di daerah perbatasan telah mengubah identitas agama dan identitas budaya etnik Minangkabau. Interelasi agama dan budaya lokal dalam masyarakat perbatasan masih berintegrasi dengan baik, kedua unsur ini saling memengaruhi perubahan-perubahan identitas agama maupun budaya. Konstruksi identitas keagamaan seperti perayaan hari besar keagamaan bersama dan wirid *yasinan* merupakan tradisi keagamaan khas Rao yang terlahir dari sikap saling memahami di antara paham keagamaan. Identitas itu merupakan sebuah sinkretisme baru yang mengarah pada pencarian titik temu dan menghilangkan perbedaan di antara paham keagamaan serta respon terhadap tradisi budaya lokal. Di samping itu, perubahan identitas budaya etnik Minangkabau di perbatasan terjadi dalam interaksi sosial antara komunitas mayoritas dan minoritas. Perubahan budaya tersebut melahirkan konstruksi identitas budaya seperti tradisi *jujur pinang sabatang* dan tradisi *ba moma/ ba popa*, tradisi-tradisi budaya yang mengintegrasikan antara budaya mayoritas dan budaya minoritas, atau budaya tuan rumah dengan budaya pendatang.

Dengan demikian, interaksi antaretnik di Rao tidak hanya mengubah identitas keberagaman dan kebudayaan, tapi melahirkan sebuah konstruksi identitas dalam bentuk identitas baru khas perbatasan. Konstruksi identitas agama dan budaya tersebut merupakan identitas yang dibangun berdasarkan pengalaman sejarah masa lalu dan masa kini. Kebangkitan identitas ini sebagai akumulasi dari perubahan-perubahan identitas agama dan budaya yang tidak bisa dipungkiri. Bahkan rekonstruksi sejarah baru masyarakat perbatasan merupakan kesadaran akan perubahan-perubahan identitas serta antiklimaks dari kesadaran sejarah yang selama ini dianggap dikaburkan dan dimanipulasi.

PUSTAKA ACUAN

- Abdullah, Irwan. 2007. *Konstruksi dan Rekonstruksi Kebudayaan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Asnan, Gusti. 2003. *Kamus Sejarah Minangkabau*. Padang: Pusat Pengkajian Islam dan Minangkabau (PPIM).
- Batuah, Ahmad Datuk. 1956. *Tambo Minangkabau dan Adatnya*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Beatty Andrew. 2001. *Variasi Agama di Jawa: Suatu Pendekatan Antropologi*. Jakarta: PT Grafindo Persada.

- Beck, Herman. 1995. "Islamic Purity at Odds with Javanese Identity: The Muhammadiyah and the Celebration of the Garebeg Maulud Ritual in Yogyakarta" dalam Jan Plavouet and Karel van Der Toorn (ed). *Pluralisme and Identity, Studies in Ritual Behavior*. Leiden and New York Koln: EJ. Brill.
- Beckmann, Franz dan Keebet von Benda. 2007. "Identitas-identitas Ambivalen: Desentralisasi dan Komunitas-komunitas Politik Minangkabau" dalam Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Benda, Harry. 1980. *Bulan Sabit dalam Matahari Terbit: Islam di Indonesia pada Masa Pendudukan Jepang*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Benda, Von Beckmann Franz and Keebet. 2007. "Identitas-identitas Ambivalen: Desentralisasi dan Komunitas Politik Minangkabau", dalam Henk Schulte Nordholt (et al) *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Biezeveld, Renske. 2010. "Ragam Peran Adat di Sumatera Barat" dalam Jamie S. Davidson (et.al.), *Adat dalam Politik Indonesia*. Jakarta: KITLV Jakarta dan Yayasan Obor Indonesia.
- Bradley, H. 1997. *Fractured Identity: Changing Patterns of Inequality*. Cambridge: Polity.
- Brown, Michael. 1997. *Nationalism and Ethnic Conflict*. Cambridge: Library of Congress.
- Budiman, Hikmat (et.al). 2009. *Hak Minoritas: Ethnos, Demos dan Batas-batas Multikulturalisme*. Jakarta: The Interseksi Foundation.
- Burner. 2001. "Urbanization and Ethnic Identity in North Sumatera" dalam *American Anthropology* Vol. 63 (3).
- Castells, M. 2004. *The Power Of Identity*. USA: Blackwell.
- Castles. 1974. "Statelessness and Stateforming Tendencies among the Batak before Colonial Rule" dalam *Pre Colonial State Systems in Southeast Asia*. Kuala Lumpur: The Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society.
- Eriksen, Thomas Hylland. 1993. *Ethnicity and Nationalism, Anthropological Perspective*. London: Pluto Press.
- Geertz, Clifford. 1966. *The Religion of Java*. London: The Free Press.
- Habib, Achmad. 2004. *Konflik Antaretnik di Pedesaan: Pasang Surut Hubungan Cina-Jawa*. Yogyakarta: LKIS.
- Hajar, Ibnu. 1998. "Dinamika Inteteraksi Antaretnik dalam Mewujudkan Keserasian Sosial di Kotamadya Medan", *Disertasi Doktor Ilmu Sosial*. Bandung: Perpustakaan Pusat Universitas Padjajaran.
- Hall, Stuart (et.al). 1996. *Question of Social Identity*. London: Sage Publications.

- Hasanuddin. 2009. "Wacana identitas Etnik Masyarakat Minangkabau di Bali", Disertasi Program Doktor Ilmu Budaya. Denpasar: Perpustakaan Pusat Universitas Udayana Bali.
- Kahmad, Dadang. 2002. *Sosiologi Agama*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Kahn, Joel S. 1995. *Culture, Multiculture, Postculture*. London: Sage Publications.
- Kambo, Gustiana. 2008. "Memahami Politik Identitas Pemikiran tentang Pencarian Identitas Etnik: Sebuah Kajian dalam Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat", *Makalah* disampaikan pada Seminar Internasional ke-9 "Politik Identitas: Agama, Etnisitas, dan Ruang/Space dalam Dinamika Politik Lokal di Indonesia dan Asia Tenggara", yang diselenggarakan oleh Yayasan Percik, Salatiga – Jawa Tengah, pada tanggal 15 – 17 Juli 2008
- Koentjaraningrat. 2005. *Pengantar Antropologi: Pokok-pokok Etnografi*. Jakarta: Dian Rakyat.
- Lan, Thung Ju, (et.al). 2006. *Klaim Kontestasi dalam Konflik Identitas Lokalitas versus Nasionalitas*. Jakarta: LIPI Press.
- MacKay, Bruce. 2000. "Ethnicity" dalam Willi Braun and Russell T. Mc Cutcheon, *Guide to the Study of Religion*. Cassell: London and New York.
- Maunati, Yekti. 2006. *Identitas Dayak, Komodifikasi dan Politik Kebudayaan*. Yogyakarta: LKIS.
- Moleong, Lexy J. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya.
- Nakamura, Mitsuo. 1983. *Bulan Sabit Muncul dari Balik Pohon Beringin: Studi tentang Pergerakan Muhammadiyah di Kotagede*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Nordholt, Henk Schulte dan Gerry van Klinken. 2007. "Pendahuluan" dalam Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (et.al), *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Nursyam. 2009. *Mazhab-mazhab Antropologi*. Yogyakarta: LKIS.
- Peacock, James L. 1978. *Muslim Puritan: Reformist Psychology in South East Asia*. Berkeley: University of California Press.
- Pelly, Usman. 1983. *Urbanisasi dan Adaptasi di Indonesia: Studi terhadap Etnis Minangkabau dan Batak Mandailing di Kota Medan*. Jakarta: LP3ES.
- Preece, Jenifer Jackson. 2005. *Minority Right*. Cambridge: Polity Press.
- Ramstedt, Martin (et.al). 2011. *Kegalauan Identitas: Agama, Etnisitas dan Kewarganegaraan pada Masa Pasca Orde Baru*. Jakarta: Grasindo.
- Ritzer, George. 2004. *Sosiologi Ilmu pengetahuan Berparadigma Ganda*. Jakarta: Rajawali Press.
- Rodney, Stark and Charles Y. Glock. 1968. *American Piety, The Nature of Religious Commitment*. California: University of California Press.

- Rozi, Syafwan. 2008. “Relasi Agama dan Negara dalam Konteks Politik Lokal (Dinamika Formalisasi Islam dalam Perda Nagari dan Perda-perda Syariah di Sumatera Barat)” Ringkasan penelitian ini telah disampaikan pada Seminar Internasional ke-9 “Politik Identitas: Agama, Etnisitas, dan Ruang/Space dalam Dinamika Politik Lokal di Indonesia dan Asia Tenggara”, yang diselenggarakan oleh Yayasan Percik dan Ford Foundation di Salatiga – Jawa Tengah, pada tanggal 15 – 17 Juli 2008
- Sango, Datoek Batoeah. 1966. *Tambo Alam Minangkabau: Jaitu Asal Usul Minangkabau Segala Peraturan dan Undang-undang Hukum Disegala Negeri Jang Masuk Daerah Minangkabau*, edisi ke-5. Pajakumbuh: Limbago.
- Smith, Rita R. 1993. *Dissociated Identities: Ethnicity, Religion and Class in an Indonesian Society*. The United States of America: The University of Michigan Press.
- Soekanto, Soejono. 1969. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: UI Press.
- Sparringa, Daniel. 2005. “Multikulturalisme sebagai Respon Alternatif terhadap Politik Identitas dan Resolusi Konflik yang Bersifat Transformatif: Sebuah Perspektif Sosiologi Politik”. *Makalah* yang disampaikan pada kursus dan pelatihan singkat tentang HAM dan Demokrasi, oleh CESASS-UGM dengan NCHR Oslo University, Norwegia, Jogyakarta, 28 Nov-2 Des 2005
- Suparlan, Parsudi. 1989. *Interaksi Antaretnik di Beberapa Provinsi di Indonesia*. Jakarta: Depdikbud.
- Sutiyono. 2011. *Benturan Budaya Islam: Puritan dan Sinkretisme*. Jakarta: Penerbit Kompas.
- Syukur, Abdul. 2010. “Konstruksi identitas Agama Budha Tahun 1950-1960 an”, *makalah* pada *International Conference on Postcolonial Indonesian Identity* yang diselenggarakan Jurusan Sejarah UGM Yogyakarta bekerjasama dengan Institut Sejarah Indonesia, Universitas Leiden dan Australian National University, 14-15 Januari 2010
- Tim Penyusun. 2009. *Pasaman Dalam Angka*. Lubuk Sikaping: Genta.
- Undri. 2008. *Hulului Anak Hulului Tona: Menelusuri Tradisi Migrasi Orang Mandailing ke Pasaman*”, dalam *jurnal Suluah Media Komunikasi Kesejarahan, Kemasyarakatan dan Kebudayaan*, Balai Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional Padang (BPSNT) Vol 8 No. 9, Desember 2008
- Woodward, Mark R. 1999. *Islam Jawa: Kesalehan Normatif versus Kebatinan*. Yogyakarta: LKIS.

MEMBANGUN PEREKONOMIAN INDONESIA YANG INKLUSIF DAN BERKELANJUTAN

H. Hill, M.E. Khan and J. Zhuang (eds). 2012. *Diagnosing the Indonesian Economy: Toward Inclusive and Green Growth*. London: Anthem Press for the Asian Development Bank.

Siwage Dharma Negara

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

PENDAHULUAN

Perekonomian Indonesia sedang menghadapi tantangan besar. Tantangan ini terkait upaya mengubah pola pertumbuhan ekonomi yang sarat tergantung pada sumber daya alam yang berlimpah dan upah tenaga kerja yang murah, menjadi pola pertumbuhan ekonomi yang lebih inklusif (*inclusive growth*) serta ramah lingkungan dan berkelanjutan (*green growth*). Pertumbuhan yang inklusif didefinisikan sebagai pertumbuhan yang tidak hanya menghasilkan peluang ekonomi, tetapi juga menjamin akses yang adil bagi seluruh anggota masyarakat terhadap peluang ekonomi yang tercipta. Pertumbuhan yang inklusif memungkinkan semua anggota masyarakat untuk berpartisipasi dan mengambil manfaat dari pertumbuhan dan pembangunan ekonomi atas dasar kesetaraan terlepas dari latar belakang sosial ekonomi yang berbeda (Hill, Khan, Zhuang 2012: 2)

Pertumbuhan yang inklusif perlu disertai dengan pertumbuhan yang ramah lingkungan dan berkelanjutan. Pertumbuhan yang ramah lingkungan dan berkelanjutan didefinisikan sebagai strategi pertumbuhan yang memperhatikan keseimbangan lingkungan dan ekosistem dalam jangka panjang. Strategi pertumbuhan ini tidak hanya mengejar target pertumbuhan yang tinggi,

tetapi lebih menitikberatkan pada upaya mengurangi emisi karbon, mencapai ketahanan energi melalui pengembangan *renewable energy*, mengelola sumber-sumber daya termasuk hutan, tanah dan air secara cermat untuk menghindari kerusakan lingkungan dan menjaga ketersediaan sumber daya bagi generasi yang akan datang sekaligus menciptakan kesempatan ekonomi dan meminimalisasi dampak sosial yang negatif.

Indonesia dipandang cukup sukses membangun stabilitas politik dan ekonomi sejak diterpa krisis keuangan dan ekonomi yang parah pada tahun 1997-98. Namun demikian, di samping keberhasilan menciptakan stabilitas ekonomi, Indonesia juga dipandang belum berhasil menciptakan pertumbuhan ekonomi yang lebih berkualitas. Berkualitas dalam hal mengurangi angka kemiskinan, mengurangi ketimpangan sosial, dan mengurangi kerusakan sumber-sumber daya alam dan lingkungan. Dibalik pesatnya pertumbuhan ekonomi dalam beberapa tahun terakhir, Indonesia masih memiliki banyak tantangan untuk lebih meningkatkan kualitas pertumbuhan ekonomi di masa depan.

Buku ini mencoba mengupas berbagai tantangan pembangunan yang menjadi kendala utama dalam membangun pertumbuhan ekonomi Indonesia yang lebih berkualitas. Tim penulis mengidentifikasi beberapa kendala utama bagi peningkatan kualitas pertumbuhan ekonomi antara lain: kualitas sumber daya manusia, produktivitas tenaga kerja, kualitas infrastruktur, daya saing industri, birokrasi, korupsi, pembangunan antarwilayah, kepedulian terhadap lingkungan, dan sebagainya. Kendala-kendala tersebut merupakan permasalahan klasik dalam perekonomian Indonesia. Buku ini juga mencoba memberikan rekomendasi kebijakan untuk mengatasi berbagai permasalahan di atas.

Inovasi dalam buku ini adalah upaya menyelaraskan konsep pertumbuhan yang inklusif dengan konsep pertumbuhan hijau dalam suatu kerangka diagnosa pertumbuhan. Buku ini mencoba mengkonsolidasikan berbagai aspek pembangunan di Indonesia dalam kerangka diagnosa pertumbuhan yang dikembangkan oleh Hausmann, Rodrik, dan Velasco (2005). Kerangka teori ini mengatakan bahwa pertumbuhan suatu negara ditentukan oleh tiga faktor utama, yaitu akumulasi modal sosial, adanya kegagalan pasar maupun pemerintah, dan tingginya biaya investasi.

Kerangka diagnosa pertumbuhan menjelaskan faktor-faktor penyebab rendahnya tingkat investasi swasta dan tingkat kewirausahaan di suatu negara.

Pada banyak kasus, sering kali keberlanjutan proses pertumbuhan ekonomi terhambat karena rendahnya modal sosial. Banyak faktor yang mempengaruhi tingkat akumulasi modal sosial yang rendah tersebut. Dalam kerangka diagnosa pertumbuhan, fenomena modal sosial yang rendah dapat disebabkan oleh rendahnya kapasitas modal manusia atau SDM (Bab 8), atau karena rendahnya tingkat teknologi dan tidak memadainya kualitas infrastruktur (Bab 7). Baik SDM, teknologi maupun infrastruktur merupakan faktor-faktor produksi yang diperlukan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Di samping kondisi SDM, teknologi dan infrastruktur, akumulasi modal sosial juga sangat tergantung pada kondisi geografis suatu negara. Indonesia yang merupakan negara kepulauan menghadapi masalah serius dalam membangun modal sosialnya. Kondisi geografis jelas merupakan tantangan besar bagi Indonesia. Ditambah lagi dengan kondisi infrastruktur yang buruk, kondisi teknologi dan kapasitas SDM yang tidak memadai. Akibatnya, akumulasi modal sosial di Indonesia akan terhambat dan selanjutnya pertumbuhan akan terkendala.

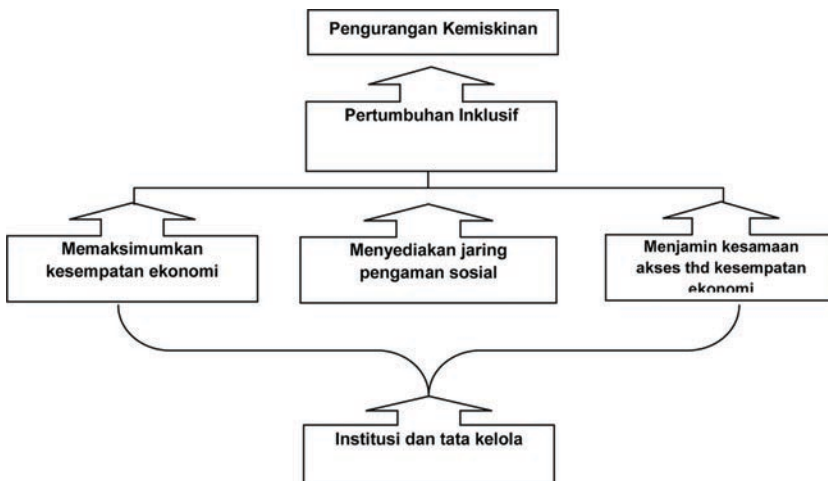
Pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan juga dapat terhambat karena adanya berbagai kegagalan pasar dan kegagalan pemerintah. Kegagalan pemerintah bisa dalam bentuk kerentanan kondisi makro ekonomi, pajak yang tinggi, hak kepemilikan yang buruk, penegakkan hukum yang buruk, tata kelola yang buruk (hlm. 268-270), korupsi (hlm. 60-64), dan kegagalan melakukan intermediasi dalam mengatasi konflik tenaga kerja dan pemilik modal. Sementara kegagalan pasar bisa dalam bentuk informasi yang tidak lengkap, timbulnya eksternalitas, dan kegagalan koordinasi (Bab 12).

Pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan memerlukan pendanaan yang murah dan kontinyu. Masalah pendanaan seringkali menjadi kendala utama bagi pembangunan ekonomi baik di Indonesia maupun di negara-negara berkembang lainnya. Kendala pendanaan dapat disebabkan karena rendahnya tingkat tabungan domestik, lemahnya sistem intermediasi di pasar keuangan domestik atau karena lemahnya integrasi pasar keuangan domestik dengan pasar keuangan global. Dalam kasus Indonesia, lemahnya sistem intermediasi keuangan domestik tampaknya menjadi kendala utama pertumbuhan ekonomi dalam jangka menengah dan jangka panjang. Sistem pendanaan investasi masih sangat didominasi oleh pendanaan dari sektor perbankan. Sedangkan sektor-sektor keuangan alternatif selain perbankan (pasar modal, obligasi,

modal ventura, dan sebagainya) masih belum berkembang. Secara khusus, sistem keuangan domestik gagal menyediakan akses keuangan yang memadai bagi usaha kecil dan menengah (UKM) (hlm. 34-40). Akibatnya UKM tidak mampu tumbuh menjadi usaha yang lebih besar dan kuat.

Bagan 1 menjelaskan tentang konsep pertumbuhan inklusif. Dalam pertumbuhan yang inklusif, upaya mengurangi kemiskinan merupakan tujuan utama. Untuk mencapai tujuan ini, pertumbuhan yang inklusif tergantung dari tiga komponen penting: keberhasilan memaksimalkan kesempatan atau peluang ekonomi bagi seluruh lapisan masyarakat; ketersediaan jaringan pengaman sosial bagi seluruh lapisan masyarakat; dan keberhasilan menjamin keadilan akses terhadap kesempatan kerja. Ketiga komponen dasar dari pembangunan yang inklusif sangat tergantung pada aspek institusi dan tata kelola.

Bagan 1: Konsep pertumbuhan yang inklusif



Sumber: Hill, Khan, Zhuang 2012: 2

Pentingnya peranan institusi dan tata kelola merupakan pesan sentral dalam buku ini. Berbagai persoalan pembangunan seperti rendahnya kualitas sumber daya manusia, rendahnya produktivitas tenaga kerja, buruknya kualitas infrastruktur, lemahnya daya saing industri, ketidak-profesional-an birokrasi,

maraknya kasus korupsi, ketimpangan pembangunan antarwilayah, serta rendahnya kepedulian akan aspek lingkungan, merupakan cerminan dari buruknya institusi dan tata kelola yang ada di negara ini.

Terkait dengan upaya menerapkan strategi pertumbuhan yang inklusif, buku ini mengemukakan bahwa Indonesia perlu mengatasi masalah kurangnya kesempatan kerja, kurangnya akses terhadap kesempatan ekonomi, dan belum adanya jaring pengaman sosial yang tidak memadai. Ketiga hal ini harus segera diatasi secara bersamaan.

KENDALA UTAMA MENGENTASKAN KEMISKINAN DAN KETIMPANGAN

Tesis utama buku ini adalah bahwa kemiskinan dan ketimpangan merupakan tantangan utama agenda pembangunan Indonesia saat ini dan masa yang akan datang. Dibalik prestasi Indonesia menurunkan angka kemiskinan, data terakhir justru menunjukkan bahwa tingkat pengurangan kemiskinan mulai melambat dan disparitas pendapatan antardaerah, antara perkotaan dan perdesaan semakin melebar. Pertumbuhan ekonomi yang terjadi semakin sulit mengurangi jumlah penduduk miskin dan cenderung memperbesar kesenjangan antarwilayah di Indonesia.

Tabel 1 menunjukkan peningkatan anggaran program kemiskinan yang sangat besar dari sekitar Rp.18 triliun pada tahun 2000 menjadi hampir Rp.100 triliun pada tahun 2012. Selama periode yang sama, dengan mengeluarkan anggaran lebih dari Rp.650 triliun, persentase penduduk miskin hanya berkurang sebesar 8%. Artinya, upaya mengurangi kemiskinan tidak semudah menaikkan anggaran program kemiskinan semata. Kenaikan anggaran kemiskinan harus disertai dengan efektifitas program-program pengentasan kemiskinan. Hal ini sangat tergantung pada kemampuan institusi dalam mengimplementasikan program-program pengentasan kemiskinan tersebut (World Bank 2012).

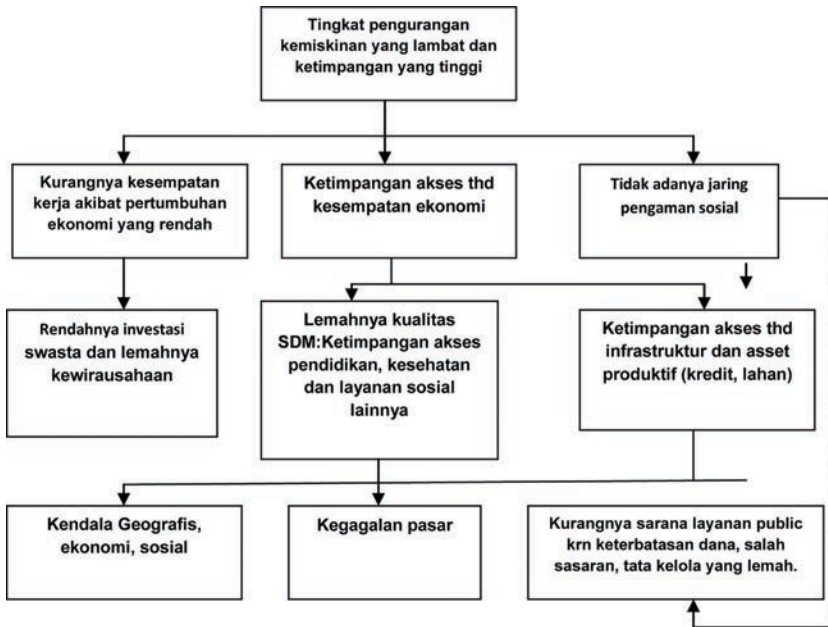
Tabel 1:
Perkembangan Anggaran Kemiskinan dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia, 2000-2012

Tahun	Rp (triliun)	Penduduk Miskin (% total penduduk)
2000	18,0	19,1
2001	25,0	18,4
2002	21,5	18,2
2003	24,5	17,4
2004	28,0	16,7
2005	23,4	16,0
2006	46,6	17,8
2007	53,1	16,6
2008	60,6	15,4
2009	80,1	14,2
2010	81,4	13,3
2011	93,8	11,5-12,5
2012	99,2	10,5-11,5

Sumber: Kementerian Keuangan, 2013.

Bagan 2 menjelaskan kerangka diagnostik untuk memecahkan kendala dalam upaya pengentasan kemiskinan dan ketimpangan. Dalam konsep pembangunan yang inklusif, adanya kesempatan kerja di sektor formal merupakan kunci bagi kemampuan rumah-tangga untuk meningkatkan kesejahteraannya. Namun demikian, sekalipun terdapat kesempatan kerja yang cukup besar, pengentasan kemiskinan tidak secara otomatis terjadi tanpa adanya kesetaraan dalam memperoleh kesempatan kerja. Ketimpangan dalam akses terhadap kesempatan kerja sering kali terjadi karena adanya perbedaan pada kemampuan sumber daya manusia (SDM). Kelompok masyarakat miskin yang tidak memiliki keterampilan dan pendidikan yang memadai tidak mampu bersaing dengan kelompok masyarakat yang lebih kaya. Mereka dihadapkan pada kondisi persaingan yang tidak seimbang (*uneven playing field*). Dua hal ini menyebabkan ketidakmampuan kelompok masyarakat miskin dalam berpartisipasi dan berkontribusi dalam proses pertumbuhan yang inklusif.

Bagan 2:
Kerangka Diagnostik Hambatan Pengentasan Kemiskinan dan Ketimpangan



Sumber: Hill, Khan, Zhuang 2012: 5

Bab 4 dan bab 9 buku ini menunjukkan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dalam beberapa tahun terakhir belum berhasil menciptakan lapangan kerja di sektor formal dan sektor produktif yang lebih banyak. Sebaliknya sektor informal berkembang sangat pesat untuk mengisi kebutuhan akan lapangan kerja. Lebih jauh disimpulkan bahwa ketidakmampuan mengubah pertumbuhan ekonomi menjadi pertumbuhan lapangan kerja di sektor formal turut mempengaruhi pengurangan efektivitas upaya pemerintah mengurangi angka kemiskinan secara signifikan.

Masih banyak kelompok masyarakat yang memiliki kemampuan lemah dalam meraih kesempatan kerja di sektor formal. Penyebabnya, mereka mungkin tidak memperoleh akses pendidikan, kesehatan atau layanan sosial seperti air bersih dan sistem sanitasi yang memadai. Ketimpangan dalam akses memperoleh kesempatan ekonomi juga terjadi ketika suatu kelompok

masyarakat tidak memiliki akses terhadap infrastruktur dan asset produktif, seperti tanah dan kredit.

Sebagai sebuah negara kepulauan yang besar, Indonesia sangat memerlukan dukungan infrastruktur untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap kesempatan ekonomi. Terjadinya arus urbanisasi yang begitu pesat dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan gejala ketimpangan infrastruktur desa-kota yang sangat besar. Penduduk desa tidak lagi memiliki kesempatan kerja yang memadai di wilayah perdesaan. Pada saat yang sama, aktivitas pembangunan yang terkonsentrasi di kota-kota besar menyedot angkatan kerja dari perdesaan baik melalui sektor formal maupun informal.

Bagan 2 juga menjelaskan bahwa fenomena-fenomena lemahnya kualitas SDM, tidak adanya persaingan yang adil, dan tidak adanya jaminan sosial yang memadai seringkali timbul karena adanya kegagalan pasar dan kegagalan pemerintah dalam memberikan layanan publik dan mengatasi ketimpangan sosial. Peran utama pemerintah dalam hal ini adalah mencari solusi bagi kegagalan-kegagalan yang ditimbulkan oleh pasar, institusi maupun kebijakan.

Tujuan utama pembangunan yang inklusif adalah mengurangi jumlah penduduk miskin melalui kesempatan kerja, akses terhadap kesempatan ekonomi, dan jaring pengaman sosial. Menurut data BPS, pertumbuhan ekonomi berkorelasi positif dengan pengurangan tingkat kemiskinan di Indonesia. Selama periode tahun 1999 hingga tahun 2012, angka kemiskinan turun dari 24% menjadi sekitar 12%, tetapi pada saat yang sama, penurunan kemiskinan juga diwarnai dengan peningkatan indikator ketimpangan ekonomi. Indeks Gini rasio yang mengukur besarnya ketimpangan antara kelompok kaya dan miskin, meningkat dari 0.3 menjadi 0.4 pada periode yang sama. Artinya, pertumbuhan ekonomi yang terjadi selama periode tersebut lebih banyak dirasakan manfaatnya bagi kelompok kaya. Semakin miskin seseorang, semakin sedikit porsi manfaat ekonomi yang diperoleh dari hasil pertumbuhan.

Ditinjau dari sisi ketimpangan yang semakin besar, penurunan angka kemiskinan tidak sepenuhnya sukses mencapai target pertumbuhan yang inklusif. Penurunan kemiskinan juga menutupi besarnya kerentanan sebagian besar kelompok masyarakat terhadap gejolak sosial dan ekonomi yang tiba-tiba. Sebagai contoh, pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM) dapat dengan cepat mengubah tingkat kesejahteraan masyarakat yang berada sedikit

di atas garis kemiskinan. Kelompok ini sangat rentan terhadap gejolak ekonomi akibat kondisi eksternal seperti inflasi, bencana, ataupun krisis.

Pemerintah biasanya mengandalkan transfer tunai untuk mengatasi gejolak ekonomi tadi. Kebijakan pemberian dana untuk mengkompensasi pengeluaran kelompok miskin tidak sepenuhnya menyelesaikan permasalahan yang sebenarnya. Kelompok masyarakat yang rentan ini membutuhkan adanya jaring pengaman sosial yang memadai. Sebagian besar dari kelompok miskin maupun yang rentan bekerja di sektor informal (60% dari 117 juta angkatan kerja, BPS 2013). Mereka tidak memiliki akses yang memadai terhadap jaminan dan layanan sosial (kesehatan, pendidikan, dsb). Sebagian besar dari kelompok ini juga tidak memiliki asuransi kesehatan dan jaminan terhadap kecelakaan kerja. Mereka tidak memiliki jaminan pensiun dan asuransi kesehatan.

Dalam kaitannya dengan berbagai persoalan tersebut di atas, mekanisme pasar tidak mampu memberikan fasilitas layanan sosial bagi kelompok miskin dan rentan. Peran pemerintah dibutuhkan untuk mengatasi kegagalan pasar dalam bentuk pengadaan jaminan layanan sosial yang memadai.

Upaya mewujudkan pembangunan yang inklusif membutuhkan peran pemerintah untuk menyediakan infrastruktur yang memadai agar kesempatan ekonomi dapat terdistribusi merata ke berbagai pelosok wilayah Indonesia. Selain infrastruktur, peran pemerintah juga dibutuhkan untuk menyediakan jaminan/jaring pengaman sosial yang memadai untuk mengurangi dampak dari gejolak ekonomi. Adanya jaring pengaman sosial ini dapat menjamin kebutuhan hidup minimum bagi masyarakat miskin. Di Indonesia, sebagian besar masyarakatnya masih berada dalam batas garis kemiskinan. Bagi kelompok ini, keberadaan jaring pengaman sosial menjadi sesuatu yang sangat penting disaat mereka mengalami tantangan hidup akibat ketidakpastian ekonomi. Tanpa adanya jaminan sosial yang memadai, upaya pengentasan kemiskinan dan ketimpangan akan terhambat bahkan gagal.

KENDALA UTAMA PERTUMBUHAN YANG BERKELANJUTAN

Pertumbuhan yang berkualitas tidak saja pro-kelompok miskin tetapi juga harus memperhatikan dampak terhadap kualitas lingkungan dan ekosistem. Dalam kaitannya dengan pertumbuhan yang ramah lingkungan

dan berkelanjutan, muncul istilah pertumbuhan hijau (*green growth*). Pertumbuhan hijau didefinisikan sebagai strategi pertumbuhan untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan. Pertumbuhan hijau menitikberatkan perbaikan ekonomi melalui sinergi antara pertumbuhan ekonomi dengan upaya perlindungan lingkungan serta pengelolaan sumber daya alam secara bijak dan berkelanjutan.

Konsep pembangunan hijau mencoba menyelaraskan antara kebutuhan pembangunan dengan upaya mengurangi kerentanan sistem sosial ekonomi terhadap perubahan lingkungan dan keterbatasan sumber daya alam. Dengan menerapkan konsep pembangunan hijau, masyarakat diharapkan akan semakin sejahtera karena mereka dapat memenuhi kebutuhan akan pangan, transport, perumahan, energi dan air yang lebih berkualitas. Strategi pembangunan hijau terfokus pada pengurangan intensitas eksploitasi sumber daya alam dan memitigasi dampak lingkungan. Untuk itu, pembangunan hijau memerlukan inovasi teknologi dan kebijakan yang terus menerus. Intinya, dengan menerapkan konsep pembangunan hijau, masyarakat akan semakin diuntungkan karena kesejahteraan dan kualitas hidup mereka akan meningkat.

Sayangnya, pembangunan yang terjadi di Indonesia sampai sekarang masih sangat jauh dari konsep pembangunan hijau. Pembangunan yang pesat dalam dua dekade terakhir berjalan seiring dengan proses deforestasi dan kerusakan lingkungan yang sangat cepat.

Selama periode tahun 2000an, laju deforestasi di Indonesia mencapai 2% atau sekitar 1.9 juta hektar per tahun (FAO 2010). Laju deforestasi ini didorong oleh kebakaran hutan dan pembukaan lahan untuk perkebunan dan sawah. Kebakaran hutan menyebabkan emisi gas rumah kaca yang sangat besar. Indonesia menempati peringkat tiga di dunia sebagai penghasil gas rumah kaca terbesar akibat kebakaran hutan yang kerap terjadi (World Bank 2007).

Selain emisi gas rumah kaca, polusi asap juga merugikan banyak pihak. Dampak polusi asap akibat kebakaran hutan tidak hanya merugikan Indonesia, negara-negara tetangga juga mengalami kerugian besar akibat kerusakan kualitas udara. Hal ini selanjutnya akan mempengaruhi hubungan Indonesia dengan negara-negara di sekitarnya.

Tabel 2:
Penyumbang Terbesar Emisi Gas Rumah Kaca (MtCO₂e)

Sumber Emisi	AS	China	Indonesia	Brazil	Rusia	India
Energi	5.752	3.72	275	303	1.527	1.051
Pertanian	442	1.171	14	598	118	442
Kehutanan	-403	-47	2.563	1.372	54	-40
Sampah	213	174	35	43	46	124
Total	6.005	5.017	3.014	2.316	1.745	1.577

Sumber: World Bank 2007

Proses deforestasi yang tidak terkendali menyebabkan penurunan kualitas lingkungan secara drastis. Lahan resapan hujan semakin berkurang, tanah semakin tergerus (*soil depletion*), hal-hal ini mengakibatkan kerugian ekonomi yang sangat besar. Kerusakan lingkungan yang parah juga terjadi di wilayah perairan Indonesia. Akibat pemanfaatan sumber daya di wilayah perairan yang tidak memikirkan dampak lingkungan, terjadi kerusakan di wilayah pantai dan lingkungan sekitar pantai. Terganggunya ekosistem perairan mempengaruhi aktivitas ekonomi nelayan dan masyarakat yang menggantungkan mata pencarian dari laut.

Dalam bidang energi, pembangunan sumber pembangkit listrik di Indonesia masih sangat didominasi oleh pembangkit berbahan baku batu bara dan minyak bumi yang tidak ramah lingkungan. Kurang dari 20% pembangkit listrik yang ada di Indonesia yang sudah memanfaatkan energi air (*hydroelectric*), geothermal dan sumber-sumber energy terbarukan lainnya. Subsidi bahan bakar minyak (BBM) menyebabkan distorsi alokasi sumber daya dan menyebabkan ketidakseimbangan makroekonomi (*deficit fiscal* yang besar). Pemerintah terus menerus mengeluarkan subsidi untuk penggunaan BBM yang tidak tepat sasaran dan berdampak buruk pada lingkungan.

Dalam bidang pengelolaan sumber daya mineral, Indonesia juga tidak memiliki konsep pengelolaan yang berkelanjutan. Mineral dan sumber daya energi memiliki kapasitas ketersediaan yang terbatas. Indonesia tidak bisa terus menerus mengeksploitasi sumber daya mineral dan energi yang tidak terbarukan (*non renewable energy*) ini. Tabel 3 menunjukkan seberapa besar cadangan sumber daya mineral dan migas yang dimiliki oleh Indonesia dibandingkan

tingkat eksploitasi/produksi yang berjalan saat ini. Tabel ini juga menunjukkan periode sumber daya mineral dan migas tersebut akan habis.

Tanpa adanya perubahan pola produksi dan konsumsi, dan tanpa adanya penemuan cadangan sumber daya mineral dan migas yang baru, maka cadangan yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, dalam waktu yang tidak terlalu lama, akan habis. Hal ini akan menjadi malapetaka bagi perekonomian yang sangat tergantung pada ekspor sumber daya alam khususnya mineral. Oleh sebab itu, Indonesia harus mulai memperhitungkan hal ini dalam strategi pembangunan jangka menengah dan panjang.

Tabel 3:
Cadangan Sumber Daya Mineral dan Energi Indonesia

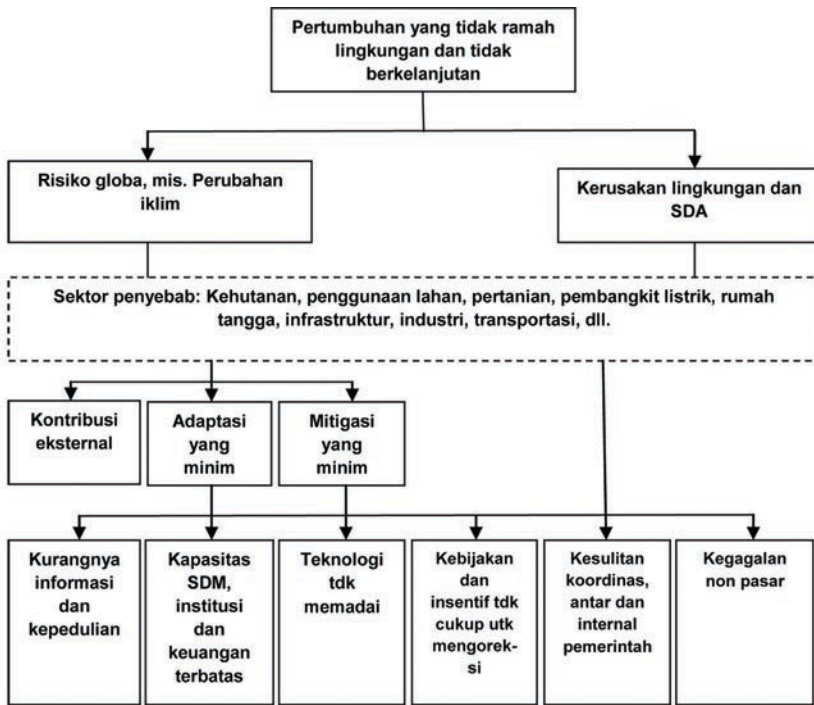
	Porsi thd total dunia:		Rasio Cadangan thd Produksi	Masa Habis
	Produksi	Cadangan		
Minyak*	1.1%	0.2%	11.8	2023
Nikel**	15.2%	5.2%	12.2	2024
Batu bara*	5.1%	0.6%	17.0	2028
Timah**	17.8%	16.3%	19.5	2032
Emas**	3.5%	5.8%	31.6	2044
Bauksit& Aluminium**	11.4%	3.6%	33.3	2045
Gas*	2.3%	1.4%	39.2	2050
Tembaga**	2.5%	4.1%	65.1	2077

Sumber: * 2012 data *BP Statistical Review of Energy*. ** 2011 data *US Geological Survey*.

Bagan 3 menjelaskan mengenai kerangka diagnosa pembangunan hijau. Pertumbuhan yang tidak ramah lingkungan dan tidak berkelanjutan akan mengakibatkan kerusakan lingkungan, hilangnya sumber daya alam serta memicu perubahan iklim serta risiko global lainnya. Beberapa aktivitas ekonomi yang perlu mendapat perhatian khusus termasuk pengelolaan hutan, penggunaan lahan, pertanian, pembangkit listrik, rumah tangga, infrastruktur, industri, dan transportasi. Aktivitas-aktivitas tersebut merupakan faktor penyebab utama kerusakan lingkungan dan sumber daya alam. Dalam

praktiknya, seringkali koordinasi yang kurang baik antar berbagai pihak termasuk antar lembaga pemerintah, memperburuk keadaan.

Bagan 3:
Kerangka Diagnostik Hambatan Pembangunan Ramah Lingkungan dan Berkelanjutan



Sumber: Hill, Khan, Zhuang, 2012, hal. 430

Terbatasnya kapasitas SDM, institusi dan keuangan menyebabkan minimnya kebijakan adaptasi. Keterbatasan teknologi, minimnya kebijakan dan insentif, kurangnya kepedulian dan adanya masalah koordinasi juga memperparah proses adaptasi maupun mitigasi dampak negatif pembangunan. Untuk menerapkan strategi ramah lingkungan yang berkelanjutan, Indonesia perlu memperkuat baik kapasitas finansial maupun kapasitas teknis untuk beradaptasi dengan dampak perubahan iklim. Selain itu, Indonesia perlu juga

meningkatkan kesadaran dan informasi tentang dampak perubahan iklim di masa depan. Terakhir dan tak kalah penting, Indonesia harus meningkatkan kebijakan dan insentif untuk mengatasi kegagalan pasar terkait respon terhadap perubahan iklim (Bab12).

KESIMPULAN

Pertumbuhan inklusif merupakan suatu konsep yang sangat luas dan melibatkan banyak aspek. Beberapa bab dalam buku ini mengamati beberapa hal yang saling tumpang tindih. Hal ini sulit dihindari karena keterkaitan antar berbagai isu pembangunan, seperti pertumbuhan ekonomi, penciptaan lapangan kerja, pengurangan kemiskinan, ketimpangan, infrastruktur, sumber daya manusia, dll. Namun demikian, secara umum buku ini menawarkan analisis yang menyeluruh tentang tantangan pembangunan yang dihadapi oleh Indonesia baik saat ini maupun di masa depan. Buku ini menyajikan data statistik yang cukup lengkap untuk mendukung rekomendasi kebijakan.

Buku ini menawarkan beberapa rekomendasi kebijakan di berbagai aspek, termasuk i) diversifikasi sumber-sumber pertumbuhan (mengurangi ketergantungan pada eksploitasi sumber daya alam), ii) menutup kesenjangan pembangunan antara wilayah timur dan barat Indonesia, iii) mempercepat pembangunan infrastruktur untuk mendorong konektivitas dan biaya logistik yang lebih rendah, iv) meningkatkan kualitas sumber daya manusia, v) mengelola urbanisasi, dan vi) mengatasi perubahan iklim. Buku ini mencoba menekankan kembali perlunya langkah aksi yang serius dalam rangka mengatasi tantangan pembangunan yang semakin kompleks.

Kelemahan utama dari buku ini adalah kurangnya informasi tentang hubungan antara strategi pertumbuhan yang inklusif dan pertumbuhan hijau. Buku ini tampaknya lebih terfokus pada konsep yang pertama, sedangkan konsep mengenai strategi pertumbuhan hijau tampaknya tidak dibahas secara detail dan tidak terlalu terintegrasi dengan konsep pertumbuhan inklusif. Pembaca masih harus mencari tahu apakah mungkin untuk mencapai tujuan pembangunan yang *pro-growth*, *pro-job*, *pro-poor* dan *pro-environment* secara bersamaan dengan sumber daya yang terbatas.

Idealnya, pilihan untuk menerapkan konsep pertumbuhan hijau yang berkelanjutan akan menjadi pilihan terbaik jika tidak ada tekanan untuk mempercepat pertumbuhan, menciptakan lapangan kerja lebih banyak dan mengurangi kemiskinan. Namun demikian, dalam praktiknya para pengambil kebijakan kerap kali justru memilih strategi lain, yang sangat jauh dari strategi ideal. Dalam hal ini, buku ini belum secara jelas memberikan masukan bagi para pembuat kebijakan untuk secara bertahap mengubah kebijakan pembangunan ke arah kebijakan pertumbuhan yang inklusif dan hijau. Akhirnya, sekalipun belum sempurna, buku ini tetap merupakan referensi berharga bagi para pembuat kebijakan, akademisi, mahasiswa, dan masyarakat umum yang tertarik pada kebijakan ekonomi Indonesia.

PUSTAKA ACUAN

Buku & Laporan

- Booth, Anne, 1998. *The Indonesian Economy in the Nineteenth and Twentieth Centuries: A History of Missed Opportunities*. London: Macmillan.
- FAO, 2010. *Global Forest Resources Assessment*.
- Hausmann, R., D. Rodrik, and A. Velasco. 2005. *Growth Diagnostic*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- H. Hill, M.E. Khan and J. Zhuang (eds). 2012. *Diagnosing the Indonesian Economy: Toward Inclusive and Green Growth*. London: Anthem Press for the Asian Development Bank.
- World Bank, 1993. *The East Asian Growth Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- World Bank, 2007. *Indonesia and Climate Change*.
- World Bank, 2012. *Protecting Poor and Vulnerable Households in Indonesia*.

Website

- Kementerian Keuangan, 2013, Jumlah Penduduk Miskin dan Anggaran Kemiskinan, <http://www.anggaran.depkeu.go.id/dja/edef-seputar-list.asp?apbn=miskin>. Diunduh 2 Agustus 2013.
- <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1170911056314/3428109-1174614780539/PEACEClimateChange.pdf>. Diunduh 2 Agustus 2013.

<http://www.usaid.gov/countries/eastasia/indonesia/Documents/prsp-report-protecting-poor-ipm.pdf>. Diunduh 2 Agustus 2013.

BIODATA PENULIS

Amorisa Wiratri

Peneliti pada bidang Kajian Asia Tenggara, Pusat Penelitian Sumber Daya Regional (PSDR), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Ia mendapat gelar sarjana Antropologi dari jurusan Antropologi Budaya, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada (UGM) pada tahun 2007. Penulis memperoleh gelar Master dalam Bidang Kajian *Women's Studies* dari *Flinders University*, Adelaide pada tahun 2013. Minatnya adalah pada kajian perempuan dan migrasi, khususnya di kawasan Asia Tenggara.

Angga Sisca Rahadian

Peneliti yang lahir di Jakarta tanggal 22 Oktober 1985 bekerja di Pusat Penelitian Kependudukan di Bidang Ketenagakerjaan. Lulus dari Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Indonesia pada tahun 2009 dan tertarik dengan isu pendidikan.

Carl Sterkens

Adalah *Assosiate Professor* di Departement of Empirical Religious Studies, Radboud University Nijmegen, Belanda. Ia banyak melakukan penelitian mengenai tema agama dan perdamaian di Indonesia dan Filipina. Ia merupakan anggota aktif di beberapa organisasi internasional, seperti *International Society Empirical Research in Theology* (ISERT), *American Academy of Religion* (AAR) dan *The Netherlands School for Advanced Study in Religion and Theology* (NOSTER). Salah satu bukunya yang telah diterbitkan berjudul "Interreligious Learning. The Problem of Interreligious Dialogue in Primary Education". Brill. Leiden.

Devi Riskianingrum

Penulis adalah peneliti Sejarah pada Puslit Sumberdaya Regional (PSDR), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Mempunyai latar belakang pendidikan pada bidang Sejarah, bidang kajian yang ditekuni adalah migrasi dan studi-studi wilayah Cina. Selama lima tahun terakhir bersama tim Cina Divisi Asia Pasifik PSDR-LIPI melakukan kajian etnisitas dan manajemen bencana di Cina.

Heru Cahyono

Adalah peneliti pada Puslit Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Sarjana ilmu Politik FISIP UI. Pernah menjadi wartawan (1991-1999). Karya yang telah dipublikasikan antara lain, *Peranan Ulama dalam Golkar: dari Pemilu sampai Malari* (Sinar Harapan, 1992), *Pangkopkamtib Jenderal Soemitro dan Peristiwa 15 Januari '74* (Sinar Harapan, 1998). Kecuali itu, juga kontributor pada buku *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia* (Sinar Harapan, 1998), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru* (Yayasan Obor Indonesia, 1998), *Kecurangan dan Perlawanan Rakyat dalam Pemilu 1997* (Yayasan Obor Indonesia, 1999), *Tentara Mendamba Mitra* (Mizan, 1999), *Tentara yang Gelisah* (Mizan, 1999), *Soemitro Djojohadikusumo: Jejak Perlawanan Begawan Pejuang*, (Sinar Harapan, 2000), *Kerusuhan Sosial di Indonesia* (Grasindo, 2001), *Konflik Antar Elit Politik Lokal* (Pustaka Pelajar, 2005), *Konflik Elite Politik di Pedesaan* (Pustaka Pelajar, 2005), *Kekerasan Komunal: Anatomi dan Resolusi Konflik di Indonesia* (Pustaka Pelajar, 2006), *Runtuhnya Gampong di Aceh: Studi Masyarakat Desa yang Bergolak* (Pustaka Pelajar, 2008), *Beranda Perdamaian: Aceh Tiga Tahun Pasca MoU Helsinki* (Pustaka Pelajar, 2008).

Maxensius Tri Sambodo

Peneliti pada Pusat Penelitian Ekonomi—Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2E LIPI). Gelar Ph.D dalam Bidang Analisis Sistem Sosial diraih pada bulan September 2012. Saat ini juga aktif sebagai Pemimpin Redaksi Jurnal *Review of Indonesia Economic and Business Studies* (RIEBS). Fokus penelitiannya adalah Energi dan Pembangunan Ekonomi. Dua dari publikasi

terkininya di tahun 2013 adalah “Facilitating the Penetration of Renewable Energy into the Power System” in Kimura, S., H. Phoumin and B. Jacobs (eds.), *Energy Market Integration in East Asia: Renewable Energy and its Deployment into the Power System*, ERIA Research Project Report 2012-26, Jakarta: ERIA. pp.195-225; and *ASEAN Energy Market Integration: from coordination to integration* in collaboration with ASEAN Studies Centre of Chulalongkorn University.

Muhamad Yusuf

Saat ini sedang menyelesaikan penulisan disertasi di *Departement of Empirical Religious Studies, Radboud University, Nijmegen, Belanda*. Di samping sebagai staf pengajar di Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada, ia juga merupakan peneliti pada *Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS) UGM*. Ia banyak menulis kolom di harian *the Jakarta Post* dan beberapa media berbahasa Indonesia. Bersama Zainal Abidin Bagir, ia mengedit sebuah buku berjudul “Ilmu, Etika dan Agama: Menyingkap Tabir Alam dan Manusia”, CRCS Press.

Nawawi

Sejak Maret 2000, bekerja sebagai peneliti di Pusat Penelitian Kependudukan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK LIPI). Gelar Sarjana Ekonomi (SE) diperoleh dari Jurusan Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan (IESP) Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, Semarang Jawa Tengah (2000). Pada tahun 2005-2006 mendapatkan kesempatan mengikuti *Asian Youth Fellowship Batch 11* dari *The Japan Foundation* dan *Asia Seed Institute* Tokyo Jepang untuk belajar bahasa dan budaya Jepang di *Kansai Japanese Language Institute, Osaka*. Gelar *Master of Arts (MA)* diperoleh dari *Graduate School of Social and Humanities Mie University Japan* (2007-2010). Sepulang dari Jepang (April 2010) bergabung dengan Tim Kajian UU Ketenagakerjaan di Kedeputan IPSK LIPI dan sekaligus menjadi anggota penelitian “Kajian LIPI terhadap UU No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan”. Selain itu, aktif dalam penelitian terkait isu ketenagakerjaan di Bidang Ketenagakerjaan PPK LIPI dan pembicara dalam berbagai forum diskusi tentang ketenagakerjaan.

Siwage Dharma Negara

Peneliti pada Pusat Penelitian Ekonomi (P2E)-LIPI dari sejak 1997 sampai sekarang. Menyelesaikan pendidikan S1 di bidang ilmu ekonomi dan pembangunan dari Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada. Memperoleh *Master of Economic Development* dari *The Australian National University* dan *PhD in Economics* dari *Department of Economics, the University of Melbourne*, Australia. Siwage aktif melakukan penelitian di bidang ekonomi industri, ekonomi moneter, dan ekonomi pembangunan serta aktif menjadi pembicara pada seminar nasional dan internasional. Beberapa publikasi dimuat dalam *Economic and Finance in Indonesia* dan *Bulletin of Indonesian Economic Studies*.

Syafwan Rozi

Penulis adalah dosen Metodologi Studi Keagamaan dan Filsafat Sosial pada Sekolah Tinggi Agama Islam (STAIN) Bukittinggi, Sumatera Barat. Ia menamatkan pendidikan S1 di Jurusan Aqidah Filsafat Fakultas Ushuluddin Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Imam Bonjol Padang pada tahun 2000. Pada tahun itu juga ia langsung melanjutkan pendidikan S2 pada Program Studi Pemikiran Islam Pascasarjana IAIN Imam Bonjol. Pendidikan S3 bidang Religious Studies diperoleh di Fakultas Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Gunung Djati Bandung tamat tahun 2013. Fokus kajian tentang identitas agama dan etnik yang terkait dengan isu-isu global seperti agama lokal, etnik minoritas, resolusi konflik, *disaster management* dan *community development*. Keseriusan terhadap fokus tersebut tertuang dalam disertasi yang telah diselesaikannya dengan tema identitas agama dan etnik Minangkabau di perbatasan. Tema ini telah mengantarkannya mengikuti dua program *short course* luar negeri, *The Summerschool Training Indonesia's Young Leader (TIYL) Programme* di Universiteit Leiden Belanda tahun 2011 dan *Asian Graduate Student Fellowship (AGSF) Asia Research Insitute (ARI) National University of Singapore (NUS)* tahun 2013. Saat ini ia sedang meneliti tentang agama lokal Suku Anak Dalam di Pedalaman Jambi.

Titik Handayani

Penulis adalah peneliti di Pusat Penelitian Kependudukan – Lembaga Ilmu pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI). Menyelesaikan studi S-1 di Jurusan Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIPOL) –UGM dan S-2 di Universitas Indonesia, bidang Kependudukan. Bidang kajian yang diminati adalah berkaitan dengan kualitas Sumber Daya Manusia: ketenagakerjaan / perburuhan dan pendidikan. Pada tahun 2010-2011, menjadi anggota tim kajian UU NO.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Kajian yang dilakukan pada lima tahun terakhir di antaranya adalah “Kebijakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun” dan “ Kebijakan Pendidikan dan Pelatihan Tenaga Kerja di Sektor Industri Jasa Pariwisata dan Sektor Perikanan”. Buku yang pernah ditulis bersama dengan peneliti di PPK –LIPI antara lain “Kebijakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun: Konsep dan Strategi Penuntasan”. Bersama peneliti PPK-LIPI, saat ini sedang menyiapkan buku tentang “Menyongsong Kebijakan Pendidikan Menengah Universal: Pembelajaran dari Implementasi Wajar Dikdas Sembilan Tahun”.

Wasisto Raharjo Jati

Lahir di Kota Yogyakarta pada 15 Maret 1990. Pendidikan dasar dan menengah diselesaikan di kota tersebut. Pada tahun 2012, telah menamatkan studi kuliah (S-1) di Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIPOL) Universitas Gadjah Mada. Aktif menulis di berbagai jurnal ilmiah nasional terakreditasi yang dipublikasikan seperti *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, *Jurnal Borneo Administrator*, *Jurnal Ulul Albab*, *Jurnal el-Harakah*, dan jurnal ilmiah lainnya. Aktif menulis kolom opini juga di berbagai macam media massa baik lokal maupun nasional serta menulis dalam salah satu bab buku berjudul Penelitian Kualitatif: Pengalaman dari UGM (2011) terbitan *Center of Politic and Governance Studies*, Jurusan Politik dan Pemerintahan, FISIPOL UGM. Saat ini bekerja sebagai peneliti di *Center of Politic and Media Research* Yogyakarta. menulis buku Pengantar Kajian Globalisasi: Analisa Teori dan Dampaknya di Dunia Ketiga (2013) dan Indonesia Kotemporer: Permasalahan Indonesia Masa Kini (2013). Bidang kajian yang kini tengah digeluti adalah globalisasi, politik lokal, ekonomi-politik internasional serta politik budaya.

