

**Masyarakat Indonesia**  
Volume 38, No. 2, Desember 2012

LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA



MASYARAKAT INDONESIA  
MAJALAH ILMU-ILMU SOSIAL INDONESIA

Volume 38

No. 2, Desember 2012

---

DAFTAR ISI

EVALUASI KONDISI KEPARTAIAN 14 TAHUN REFORMASI  
DALAM PERSPEKTIF PELEMBAGAAN SISTEM KEPARTAIAN..... 221–250

**Firman Noor**

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

PENGAWASAN DPR DAN POLITIK KARTEL ERA REFORMASI:  
STUDI KASUS INTERPELASI DAN ANGKET TAHUN 1999–2011 ..... 251–268

**Wawan Ichwanuddin**

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

PROBLEM DEMOKRATISASI DALAM DESENTRALISASI  
ASIMETRIS PASCAORDE BARU ..... 269–296

**Mardiyanto Wahyu Tryatmoko**

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

PEREMPUAN PAPUA DAN PELUANG POLITIK DI ERA OTSUS  
PAPUA ..... 297–328

**Muridan S. Widjojo**

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

*FEMALE LEADERSHIP AND DEMOCRATIZATION IN LOCAL  
POLITICS SINCE 2005: TREND, PROSPECT, AND  
REFLECTION IN INDONESIA*..... 329–350

**Kurniawati Hastuti Dewi**

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

ARAH PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI PERDESAAN  
PASCAORDE BARU ..... 351–374

**Heru Cahyono**

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Masyarakat Indonesia, Vol. 38, No. 2, Desember 2012 | iii

PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA PASCAORDE BARU: REFLEKSI TENTANG PENGUATAN PARTISIPASI MASYARAKAT .....	375–398
--	---------

**Ahmad Helmy Fuady**  
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

**DISERTASI**

OPOSISI DALAM SISTEM PRESIDENSIAL: SEPENGGAL PENGALAMAN PDIP DI ERA PEMERINTAHAN SBY-JK.....	399–426
---	---------

**Tuswoyo**  
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

RAKYAT MISKIN DAN PEREBUTAN RUANG KOTA DI SURABAYA TAHUN 1900–1960-AN.....	427–458
---	---------

**Purnawan Basundoro**  
Universitas Gadjja Mada, Yogyakarta

**TINJAUAN BUKU**

ISLAM INDONESIA DAN UTOPIA NEGARA SEKULER .....	459–476
---	---------

**Muhammad Hisyam**  
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

POLITIK WACANA BUDAYA KEBERSIHAN DALAM PASCAKOLONIAL INDONESIA.....	477–492
--	---------

**Wahyudi Akmaliah Muhammad**  
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

BIODATA PENULIS .....	493–496
-----------------------	---------

# EVALUASI KONDISI KEPARTAIAN 14 TAHUN REFORMASI DALAM PERSPEKTIF PELEMBAGAAN SISTEM KEPARTAIAN

**Firman Noor**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

## ABSTRACT

*This paper examines the quality of political parties during the reformation era. The paper evaluates the situation of the Indonesian political parties by using Mainwaring and Scully's perspective on the system institutionalization, namely (1) the level of stability of party competition, (2) the depth of party's root in the society, (3) the election and party's legitimization, and (4) party's commitment to the enforcement of rules and structures. The paper shows that even though the new political system has succeeded in revitalizing the position of the political parties, in general, their performance is still far from optimum.*

**Keywords:** political parties, party's system, election, stability, competition

## PENGANTAR

Sejalan dengan komitmen bangsa Indonesia pada demokrasi, partai politik kembali memainkan peran penting dalam kehidupan politik nasional. Setelah hampir empat dekade terkungkung dalam sistem otoriter dan memainkan peran pinggiran, kini partai politik telah berada di tengah pusaran kekuasaan dan pertarungan politik (*power game*).

Konstitusi yang makin disempurnakan telah memberikan mandat demikian besar bagi partai-partai untuk turut menentukan komposisi cabang-cabang *trias politica*, yakni anggota parlemen, presiden dan wakil presiden, dan pada akhirnya juga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Tidak ketinggalan tentu saja komposisi kabinet dan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, jika dulu Afan Gaffar (1990) menilai sistem politik yang bekerja sebagai *non-party system*, maka saat ini partai politik telah demikian *omnipotent* dan *omnipresent* dalam kehidupan politik. Tidak ada satu pun wilayah politik yang luput dari keterlibatan partol di dalamnya.

Secara normatif, kedudukan partai politik yang deterministik dalam wadah sistem politik demokrasi adalah sebuah kewajaran karena partai politik merupakan “kebutuhan alamiah” bagi demokrasi. Bagi sebagian kalangan, membicarakan kualitas kepartaian sejatinya membicarakan kualitas demokrasi itu sendiri. Menurut Stepan dan Linz (1996: 8–10), misalnya, persoalan konsolidasi demokrasi pun pada akhirnya tidak dapat terlepas dari eksistensi partai.

Kedudukan partai yang demikian tentu saja secara teoretis akan membuka kesempatan besar untuk penguatan demokratisasi. Di samping itu, pemberian kesempatan bagi partai-partai untuk tumbuh dan berkembang secara bebas akan memudahkan pertumbuhan dan pemodernan partai yang lebih alamiah. Namun, tentu saja kedua situasi hipotesis tersebut masih perlu diuji secara saksama mengingat pengejawantahannya jelas tidak semudah membalikkan telapak tangan.

Terkait dengan upaya melihat kedudukan partai dari makna empiris, sekaligus sebagai media evaluasi akan kiprah partai politik yang sesungguhnya, tulisan ini akan meretas eksistensi partai-partai politik selama kurang lebih empat belas tahun berlangsungnya Era Reformasi. Momentum empat belas tahun ini penting karena dalam kurun waktu itu semakin dapat diraba letak sesungguhnya kekuatan dan kelemahan partai-partai politik yang ada. Huntington, misalnya, mengakui peran penting pemilu kedua sebagai saat yang layak untuk melakukan evaluasi sebuah sistem politik, termasuk eksistensi partai-partai politik (Huntington 1991: 266–267). Saat ini dengan telah terselenggaranya pemilu sebanyak tiga kali, tentu saja upaya evaluasi, dengan menggunakan asumsi Huntington itu, akan lebih layak lagi.

Persoalan utama yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah bagaimanakah potret kondisi kepartaian di Indonesia? Secara spesifik hal-hal yang akan tercakup di dalamnya terkait dengan pertanyaan apakah setelah empat belas tahun reformasi partai politik telah memainkan peran yang sesuai dengan tugas luhurnya itu? Apa sajakah kendala mendasar yang masih dihadapi oleh partai-partai? Bagaimanakah kualitas partai politik yang kita miliki sehubungan dengan daya dukungnya terhadap proses konsolidasi demokrasi?

#### SISTEM KEPARTAIAN SEBAGAI LANDASAN PEMIKIRAN

Kajian mengenai partai politik di Indonesia merupakan kajian yang telah banyak dikembangkan oleh para ilmuwan politik. Di Era Reformasi berbagai

pendekatan telah dikembangkan untuk melihat kondisi partai-partai di Indonesia, seperti kesejarahan (Evans 2003), transformasi gerakan sosial (Damanik 2002), pemikiran politik atau ideologi (Al-Chaidar 1998, Hassan, Sukardiyono, Basri 1998, Mandan 2008), perilaku (Soebekti, Achmad, Hendrowinoto 2002, Baswedan 2004), ataupun terkait dengan pemilu (Kamarudin 2003, Haris 2005).

Khusus mengenai kajian yang membahas potret atau kualitas partai politik di Era Reformasi telah dimulai, misalnya, oleh para akademisi dari Universitas Indonesia (Irsyam dan Romli 2003) dan para peneliti Pusat Penelitian Politik LIPI (Romli 2003). Kajian-kajian ini, dengan menggunakan berbagai pendekatan—mulai dari pendekatan perilaku hingga pasca-perilaku, termasuk di dalamnya pendekatan *neo-institutionalism*—menekankan studinya pada upaya memotret perilaku partai politik dan kontribusinya bagi kehidupan politik nasional. Setelah itu, para peneliti dan akademisi mengembangkan lagi penelitian untuk mengkaji kondisi partai politik dengan menggunakan pendekatan pelembagaan (Muchlis 2007b, Ufen 2007, Romli 2008, Tomsa 2008). Pelbagai kajian itu menemukan bahwa partai politik secara umum masih belum menunjukkan situasi organisasi dan perilaku yang positif.

Seiring dengan maraknya berbagai pendekatan untuk mengkaji situasi partai politik, salah satu kajian yang cukup komprehensif dalam mengkaji kondisi internal kepartaian secara umum ialah pendekatan sistem kepartaian. Pendekatan sistem kepartaian ini dikembangkan, terutama oleh Mainwaring dan Scully (1995). Salah satu kajian mengenai situasi kepartaian di Indonesia yang mengaplikasikan pendekatan sistem kepartaian Mainwaring dan Scully itu dilakukan oleh Tan (2006).

Kajian Tan telah cukup memotret kondisi kepartaian yang ada di Indonesia, termasuk di dalamnya pandangan-pandangan yang cukup relevan mengenai keberadaan beberapa partai penting. Namun, kajian Tan berhenti sampai pada 2006. Kajiannya pun tidak terlalu mendalam manakala membahas salah satu pilar dari sistem kepartaian, yakni *stable and procedure party*, dengan minimnya studi kasus dan data empiris. Secara umum, kajian Tan memerlukan beberapa data yang lebih *up to date* agar relevan dengan situasi kekinian.

Sehubungan dengan hal itu, penulis melihat masih ada peluang untuk melakukan kajian yang hampir sama sebagaimana yang telah dilakukan Tan. Dengan kata lain, tulisan ini akan menggunakan pendekatan sistem kepartaian dalam perspektif Mainwaring dan Scully. Pada beberapa bagian, penulis mengevaluasi

dengan cara yang berbeda dibanding tulisan Tan dan dengan menghadirkan data yang lebih relevan. Meskipun memiliki beberapa perbedaan, tulisan ini sepakat dengan pandangan Tan mengenai relevansi kajian sistem kepartaian Mainwaring dan Scully dalam mengevaluasi eksistensi partai politik di Indonesia.

Dalam kerangka berpikir Mainwaring dan Scully, sebuah sistem kepartaian yang di dalamnya ternaungi partai-partai tidak lagi dapat dilihat dari sekadar jumlah partai dan kadar jauh dekat ideologi yang ada di dalamnya. Pandangan klasik seperti itu, bagi mereka, akan dapat menjadi bias dalam menilai situasi di dalam kehidupan partai, terutama dalam konteks dukungannya terhadap demokratisasi dan sistem politik demokrasi secara umum. Di dua negara yang memiliki situasi legal-formal sama dan dengan jumlah partai yang tidak jauh berbeda dapat saja menghasilkan situasi politik yang secara substantif berbeda. Dalam negara otoriter, misalnya, jumlah partai dapat saja lebih dari satu dan mungkin saja ideologinya beragam, situasi pemerintahan di dalamnya tidak dapat disamakan bobot dan kualitasnya dengan negara demokrasi.

Untuk itu, Mainwaring dan Scully (1995:1) menawarkan empat parameter yang lebih spesifik untuk mengkaji dan menilai terlembaga atau tidaknya sebuah sistem kepartaian. Keempat parameter tersebut adalah (1) seberapa besar tingkat stabilitas kompetisi antarpolitical yang ada, (2) seberapa besar partai mengakar di tengah masyarakat, (3) seberapa besar keabsahan pemilu dan partai politik di mata masyarakat, dan (4) seberapa besar prosedur dan aturan main menentukan keseharian partai. Semakin besar keempatnya eksis, derajat sistem kepartaian pun semakin tinggi.

Lebih dari itu, mereka meyakini bahwa evaluasi atas keempatnya akan memberikan pemahaman atas kondisi partai-partai yang ada pada sebuah sistem politik. Evaluasi atas hal itu dapat juga dijadikan barometer untuk melihat potensi tumbuh dan kuatnya demokratisasi dan konsolidasi demokrasi. Asumsinya adalah dengan semakin kuatnya pelembagaan sistem kepartaian, akan semakin besar peluang terjadinya konsolidasi demokrasi yang di antaranya ditandai oleh meningkatnya kualitas politisi, menguatnya peran legislatif, dan legitimasi pemerintahan (Mainwaring dan Scully 1995: 20).

Pandangan Mainwaring dan Scully sendiri bukan tanpa kritik. Salah satu kritik yang cukup keras disampaikan oleh Randall dan Svasand (2002). Kedua penulis itu, dengan berlandaskan pada kerangka pelembagaan, mengatakan bahwa perlu dibedakan secara lebih hati-hati antara kondisi sistem kepartaian dan kondisi partai-partai yang ada di dalam sebuah sistem kepartaian. Bagi mereka,



keduanya kerap tidak memiliki korelasi yang positif dan bisa jadi memiliki situasi yang berbeda. Perspektif keberbedaan di antara keduanya inilah yang sedikit banyak juga sama disimpulkan oleh kajian Tomsa mengenai kondisi partai politik di Indonesia, yang meskipun secara substansial lemah tetapi tegak di dalam sistem kepartaian yang cenderung membaik (Tomsa 2010, 141–159). Oleh karena itu, penekanan hanya pada sistem kepartaian untuk memotret kondisi internal partai dan sistem politik secara keseluruhan dapat saja menimbulkan bias.

Meskipun dalam beberapa hal kritik Randall dan Svasand atas pendekatan sistem kepartaian Mainwaring dan Scully cukup mengena, hal itu tidak berarti mematahkan sepenuhnya arti penting pendekatan yang dikembangkan oleh Mainwaring dan Scully. Kajian mereka tetap menyumbangkan beberapa indikator yang baik untuk menilai situasi dan kondisi partai politik, termasuk di Indonesia.

#### KONDISI PARTAI POLITIK ERA REFORMASI

Pembahasan di bawah ini mengetengahkan perkembangan kondisi partai politik pada masa awal reformasi hingga 2012 dalam upaya mendapatkan benang merah tentang kualitas kepartaian di Tanah Air. Penilaian atas keberadaan partai politik dibagi dalam empat bagian bahasan dengan menggunakan empat indikator yang telah disebutkan di atas. Diharapkan hasil pembahasan dapat menjadi landasan bagi evaluasi keberadaan partai-partai selama 14 tahun perjalanan reformasi.

##### **Stabilitas dalam Kompetisi Partai Politik**

Dalam kerangka stabilitas ini secara hipotetis sebuah sistem kepartaian yang kokoh dan mampu menopang demokrasi yang kuat adalah sistem yang menghasilkan konstelasi politik yang cenderung stabil dari waktu ke waktu dalam kompetisi antarpolitical partai politik. Parameter yang digunakan oleh Mainwaring dan Scully adalah derajat volatilitas atau ketidakstabilan (*volatility*). Parameter ini dapat diartikan bahwa semakin besar perubahan persentase perolehan suara yang dialami oleh sebuah partai politik dalam dua kali penyelenggaraan pemilu, semakin besar tingkat ketidakstabilannya. Besarnya volatilitas itu diukur berdasarkan jumlah perubahan-perubahan yang dialami oleh partai-partai dari satu pemilu ke pemilu berikutnya kemudian dibagi dua. Untuk kasus Indonesia, jumlah volatilitas diukur dari tiga kali pemilu masih cukup tinggi yakni

23,68<sup>1</sup>. Untuk negara-negara demokrasi yang stabil, kisaran volatilitas hanya sekitar 4 (Tan 2003: 98). Jika dibandingkan dengan negara-negara dengan demokrasi yang stabil itu, volatilitas yang terjadi di Indonesia jelas amat tinggi.

Adanya perubahan drastis atau ketidakstabilan tidak hanya mengindikasikan ketidakmampuan partai-partai untuk beradaptasi dalam sistem politik yang dihadapinya, tetapi secara substantif juga akan menyulitkan proses pertanggungjawaban dan kontrol masyarakat atas kinerja partai-partai, baik yang ada di dalam maupun di luar pemerintahan. Kondisi ini pada akhirnya dapat berimplikasi negatif pada pematangan demokrasi yang menyaratkan sebuah pemerintahan terkontrol yang bertanggung jawab secara kontinu dan komprehensif.

Dari kasus yang terjadi pada tiga kali pemilu terlihat bahwa perubahan persentase perolehan suara kebanyakan partai demikian besar. Pada Pemilu 1999, PDIP, di bawah kepemimpinan Ketua Umum Megawati Soekarnoputri, mampu memperoleh 33,74% suara, sebuah capaian fantastis yang sulit untuk terulang. Namun, lima tahun kemudian, di bawah kepemimpinan yang sama, PDIP kehilangan sekitar 15% suara—sebuah kehilangan suara terbesar yang pernah terjadi di Era Reformasi—dan hanya mampu menduduki tempat kedua dengan 18,53% suara. Lima tahun kemudian, capaian partai ini mengalami penurunan lagi menjadi sebesar 14,05%.

Sementara Partai Golkar sempat mengalami sebuah kestabilan sesaat. Pada pemilu 1999 Golkar memperoleh suara sebesar 22,44%. Lima tahun kemudian, perolehan suara partai ini mengalami penurunan, meski tidak besar yakni 21,58%. Pada Pemilu 2004 tersebut Partai Golkar yang menjadi pemenang. Namun pada Pemilu 2009, suara partai ini menurun cukup drastis. Partai Golkar hanya mampu memperoleh suara sebesar 14,45% atau turun sebesar 7,13% dalam kurun waktu lima tahun saja. Sebuah penurunan hasil yang cukup drastis dan merupakan jumlah suara terendah yang pernah diraih oleh Golkar sepanjang sejarah keberadaannya.

Sementara itu, untuk Partai Demokrat, suara yang diperolehnya meningkat demikian pesat. Pada Pemilu 2004, partai ini hanya mampu memperoleh 7,45%

<sup>1</sup> Besar ini merupakan hasil penjumlahan dari volatilitas yang didasarkan oleh hasil Pemilu 1999 dan 2004 dengan volatilitas yang didasarkan pada hasil Pemilu 2004 dan 2009, dibagi dua. Volatilitas di atas menggunakan persentase suara (*vote*) yang diperoleh oleh tiap-tiap partai.

dari jumlah total suara. Namun pada lima tahun kemudian, Partai Demokrat mampu menjadi pemenang dengan 20,85% suara atau naik sekitar tiga kali lipat dibanding perolehannya pada Pemilu 2004.

Situasi ketidakstabilan juga tecermin dari perolehan kursi partai-partai secara keseluruhan, yang pada gilirannya juga memengaruhi wajah konstelasi politik nasional. Pada komposisi tiga besar partai terjadi ketidakstabilan. Pada Pemilu 1999 komposisinya adalah PDIP (33,74%), Golkar (22,44%), dan PKB (12,61%). Pada Pemilu 2004 komposisi tiga besar adalah Golkar (21,58%), PDIP (18,53%), dan PKB (10,57%). Namun, perlu diperhatikan bahwa dari sisi perolehan jumlah kursi peringkat ketiga pada dua pemilu itu adalah PPP dengan 58 kursi (1999) dan 58 kursi (2004). Sementara itu, pada Pemilu 2009 komposisi tiga besar berubah kembali, yakni Demokrat (20,85%), Golkar (14,45%), dan PDIP (14,03%).

Adapun dalam konteks sepuluh besar partai politik, komposisinya memperlihatkan situasi yang lebih fluktuatif lagi (lihat Tabel 1). Dalam tiga kali pemilu itu terlihat bahwa hanya PKS dan Demokrat yang mengalami kenaikan persentase suara dan jumlah kursi. PKS secara kontinu mampu merangkak naik dari sisi perolehan suara pada tahun 1999, yang kemudian mampu masuk empat besar pada Pemilu 2009. Sementara itu, Partai Demokrat mampu meningkatkan perolehan kursi dan suaranya secara tajam hingga sekitar tiga kali lipat, hanya dalam jangka waktu lima tahun. Adapun Golkar mengalami fluktuasi yang cukup berarti, tetapi secara keseluruhan mengalami penurunan yang berarti. Sementara itu, PDIP, PPP, PAN, dan PKB terus-menerus mengalami penurunan suara dan jumlah kursi. Di antara keempatnya, PDIP adalah partai yang paling parah mengalami penurunan, yaitu dari 33,74% (1999) menjadi 14,03% (2009), disusul oleh PKB dari 12,61% (1999) menjadi 4,94% (2009).

Perlu dicatat pula bahwa beberapa partai yang eksis dan cukup diperhitungkan pada Pemilu 1999 dan 2004 akhirnya terlempar dari peredaran pada level nasional pada Pemilu 2009. Partai-partai ini di antaranya ialah PBB, PBR, PKP, dan PKNU. Di sisi lain, dua partai yang belum ada pada Pemilu 1999 dan 2004, justru mampu menyeruak dan masuk dalam jajaran sembilan partai dengan suara melebihi ambang batas yang ditetapkan, yakni Hanura dan Gerindra pada Pemilu 2009.

**Tabel 1.**  
**Hasil Pemilu 1999, 2004, dan 2009**

PEMILU 1999			
No.	Partai	Kursi	Suara (%)
1	PDIP	153	33,74
2	Golkar	120	22,44
3	PKB	51	12,61
4	PPP	58	10,71
5	PAN	34	7,12
6	PBB	13	1,94
7	PK	7	1,36
8	PKP	4	1,01
9	PNU	5	0,64
10	PDKB	5	0,52
11	Lainnya	12	7,91
	<b>Total</b>	<b>462</b>	<b>100</b>

PEMILU 2004			
No.	Partai	Kursi	Suara (%)
1	Golkar	127	21,58
2	PDIP	109	18,53
3	PKB	52	10,57
4	PPP	58	8,15
5	Demokrat	56	7,45
6	PKS	45	7,34
7	PAN	53	6,44
8	PBB	11	2,62
9	PBR	14	2,44
10	PDS	13	2,13
11	Lainnya	12	12,75
	<b>Total</b>	<b>550</b>	<b>100</b>

PEMILU 2009			
No.	Partai	Kursi	Suara (%)
1	Demokrat	150	20,85
2	Golkar	107	14,45
3	PDIP	95	14,03
4	PKS	57	7,88
5	PAN	43	6,01
6	PPP	37	5,32
7	PKB	27	4,94
8	Gerindra	26	4,46
9	Hanura	18	3,77
10	PBB	0	1,77
11	Lainnya	0	16,52
	<b>Total</b>	<b>560</b>	<b>100</b>

Sumber: [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)

Tidak hanya dalam konteks pemenang, dalam hal jumlah partai yang ikut pemilu pun mengalami perubahan cukup signifikan, yang secara substansif menunjukkan ketidakstabilan. Pada Pemilu 1999, ada sekitar 181 partai politik. Namun, hanya 48 partai yang berhak turut serta dalam pemilu. Jumlah tersebut mengalami penurunan setengahnya pada lima tahun kemudian, yakni 24 partai saja yang lolos verifikasi dan berhak ikut serta pada Pemilu 2004. Penurunan hingga 50% ini memunculkan optimisme bahwa pada masa-masa selanjutnya jumlah partai peserta pemilu akan mengalami penurunan secara gradual. Namun, yang terjadi ialah pada lima tahun berikutnya (2009) peserta pemilu justru mengalami peningkatan lebih dari 50%. Demikianlah, Pemilu 2009 menghadirkan 38 partai kontestan untuk nasional dan 6 kontestan pada level lokal (Provinsi Aceh).

Partai-partai yang pada akhirnya mendapatkan kursi di parlemen pun tidak menunjukkan sebuah pola yang stabil. Pada Pemilu 1999, hanya 21 dari 48 partai peserta pemilu yang berhak mendapatkan kursi di parlemen atau sekitar 43% dari keseluruhan peserta pemilu. Sementara itu, pada Pemilu 2004, 17 dari 24 atau sekitar 70% partai mampu memperoleh kursi di DPR. Jumlah ini cukup besar meskipun penyebarannya demikian timpang karena sekitar 90% kursi yang ada di parlemen dimiliki oleh 7 partai saja atau 30% dari total partai peserta pemilu. Adapun pada Pemilu 2009, hanya 9 dari 38 partai atau 24% partai yang dinyatakan lolos ambang batas dan berhak mendudukkan kadernya di parlemen.

Tidak dapat dimungkiri bahwa fenomena perubahan itu juga ditentukan dan diperumit oleh berubah-ubahnya aturan main dan sistem pemilu yang digunakan. Dari tiga kali pemilu itu perubahan tidak saja terkait dengan sistem pemilu yang digunakan, tetapi juga persoalan daerah pemilihan (dapil), bilangan pembagi, hingga metode penghitungan suara.

Meskipun secara umum menunjukkan gejala ketidakstabilan, dari sisi ideologi, peserta pemilu secara kontinu tetap terbagi atas partai yang berorientasi agama, nasionalis-sekuler, dan “campuran” di antara keduanya. Partai-partai agama didominasi oleh partai berasaskan Islam. Sementara itu, partai sekuler secara umum berasas Pancasila. Di sisi lain, ada pula partai-partai yang mengklaim ideologinya sebagai irisan antara Islam dan sekuler. Termasuk di dalamnya adalah Partai Demokrat yang menyatakan diri sebagai “nasionalis-religius”.

Dalam konteks pembelahan ideologis, jumlah partai-partai agama (Islam), dalam tiga kali pemilu, perolehan suaranya selalu di antara 30%. Uniknya, jika dilihat dari pemilu-pemilu pada masa Orde Baru, terutama yang berlangsung sejak tahun 1977, persentase 30% itu sesungguhnya tidak berubah. Tampaknya komposisi itu bisa saja berlanjut mengingat dari hasil verifikasi administrasi dan faktual calon peserta Pemilu 2014, hingga Desember 2012, ada sekitar lima partai Islam, yaitu PKS, PPP, PBB, PAN, dan PKB, yang akan bertanding melawan sebelas partai sekuler. Meskipun dua yang terakhir tidak terlalu nyaman untuk disebut sebagai partai Islam, tidak dapat dimungkiri bahwa kebergantungan keduanya pada komunitas Islam—Muhammadiyah untuk PAN dan NU untuk PKB—amatlah kuat.

Meskipun demikian, bagi sebagian kalangan, dalam praktiknya, ideologi sesungguhnya tidak lagi penting bagi sebagian besar partai peserta pemilu, terutama pasca-Pemilu 1999. Partai politik hanya menggunakan ideologi sebagai pelengkap administrasi atau sebagai penarik perhatian publik, untuk kemudian tidak berperan dalam keseharian aktivitas, termasuk strategi politik dan pilihan kebijakan. Pilihan kebijakan dan perilaku dalam pemilu menunjukkan semakin kaburnya makna ideologi dalam kehidupan partai-partai di Indonesia.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa stabilitas dalam kompetisi partai-partai lebih dalam soal komposisi ideologi peserta pemilu dan dominasi partai sekuler atas partai Islam. Namun, secara umum situasi pertarungan partai-partai, baik dari sisi jumlah peserta, komposisi pemenang, maupun perolehan suara yang diraih, masih demikian fluktuatif dan jauh dari kondisi stabil. Kondisi ini mengindikasikan bahwa situasi kepartaian di Indonesia hingga empat belas tahun reformasi belum menunjukkan sebuah pola yang ajek dan berkelanjutan terkait dengan kompetisi di antara mereka.

### **Partai Memiliki Akar yang Kuat di Masyarakat**

Indikator lain yang menunjukkan bahwa sebuah sistem kepartaian yang telah terlembaga adalah bahwa partai-partai yang eksis di dalamnya telah mengakar di masyarakat. Hal ini berarti partai-partai itu telah dipandang sebagai bagian kehidupan dari masyarakat sehingga cukup mendapat dukungan yang konsisten dari masyarakat. Situasi ini digambarkan oleh Randall dan Svasand (2002: 12–13) sebagai *reification*, yang mengacu pada partai telah cukup kuat terbenam di benak masyarakat. Bentuk dukungan ini dapat saja diraih karena kesamaan kepentingan primordial, kelas, ideologi, atau profesi.

Dalam hal dukungan yang mengakar di tengah masyarakat, hasil pengamatan Ufen (2007) mengindikasikan bahwa partai-partai di Indonesia relatif lebih mengakar ketimbang partai-partai yang ada di Thailand ataupun Filipina. Ufen berkeyakinan bahwa partai-partai besar, terutama peninggalan Orde Baru, yakni PPP, Golkar, dan PDIP memiliki basis pendukung yang khas dan relatif tidak tergoyahkan. Menurut Ufen, Golkar adalah salah satu partai yang cukup berhasil membangun akar di masyarakat. Hal itu terlihat dari kemampuan partai ini untuk terus berada di papan atas di setiap pemilu. Di samping itu, Ufen melihat beberapa partai baru, seperti PKB, terutama di kantong-kantong Muslim di daerah perdesaan, dan PKS di wilayah perkotaan juga memiliki basis dukungan yang cukup solid.

Namun, Ufen juga mengisyaratkan bahwa situasi politik kekinian justru makin menunjukkan semakin tergerusnya akar-akar di basis pendukung tradisional pada beberapa partai. Kenyataannya, beberapa partai besar dan menengah memang tidak selamanya mampu mempertahankan dukungan dari basis tradisional pemilihnya. Kekalahan telak Achmady, kandidat yang diusung oleh PKB saat Pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008, misalnya, menunjukkan bahwa PKB, yang saat itu masih dipimpin oleh Gus Dur, tidak mampu menjaga loyalitas pendukungnya secara kontinu<sup>2</sup>.

Sementara itu, bagi Ramlan Surbakti (2003) partai-partai tertentu di beberapa wilayah memang terlihat mewakili basis dukungan yang cukup kuat. Surbakti, misalnya, melihat wilayah di Jawa Timur sebagai daerah basis terpenting bagi partai seperti PKB. Dapat ditambahkan di sini bahwa situasi yang sama juga terjadi di Jawa Tengah untuk PDIP atau Sulawesi Selatan untuk Golkar. Namun, Surbakti menyangsikan bahwa alasan dukungan yang diberikan itu semata demi kepuasan ideologis atau karena partai-partai itu telah cukup ada di benak masyarakat. Di Jawa Timur bentuk dukungan politik yang diberikan oleh kalangan santri, menurut Surbakti, lebih merupakan efek *patron-client* dari hubungan kebergantungan santri pada kiai. Loyalitas politik pun akhirnya dilandasi oleh hal-hal yang bersifat personal (kepada kiai), ketimbang institusional (kepada partai). Dalam situasi ini, loyalitas akar rumput kepada partai sejatinya meragukan karena bergantung pada seberapa besar sang patron atau mempertahankan loyalitas kepada partai.

<sup>2</sup> Achmady hanya memperoleh 7% dari total suara. Pemilihan Gubernur Jawa Timur itu dimenangi oleh pasangan Soekarwo-Syaifullah Yusuf yang didukung oleh Partai Demokrat, PKS, dan PAN.

Pandangan kritis Surbakti menemukan membenaran dalam kasus Kiai Fawaid Syamsul Arifin di Situbondo, Jawa Timur. Kiai karismatis ini memperlihatkan dengan gamblang kemampuan figur ulama dalam memobilisasi massa di wilayah berbasis santri itu. Setelah sebelumnya menjadi pendukung PPP, pada Era Reformasi Kiai Fawaid menjadi anggota PKB dan berkampanye untuk partainya. Hasilnya adalah pada Pemilu 1999 PPP kehilangan semua kursinya di daerah Situbondo. Namun, Kiai Fawaid kemudian memutuskan kembali ke PPP setelah cukup lama berkonflik dengan Gus Dur. Kembalinya Kiai Fawaid ke PPP menjadi malapetaka bagi PKB karena kali ini giliran partai tersebut yang tergerus suaranya pada Pemilu 2004. Sementara itu, bagi PPP kehadiran sang Kiai muda ini membawa berkah karena berhasil menaikkan suara partai secara signifikan, dengan memberikan dua belas kursi untuk PPP (*Gatra* No. 36, 16 Juli 2009). Fenomena Fawaid di Situbondo ini menjadi contoh yang gamblang betapa tidak mengakarnya partai di kalangan akar rumput.

Sejalan dengan amatan Surbakti, Paige Tan (2006: 100–103) juga sampai pada simpulan bahwa partai belum cukup untuk dikatakan telah mengakar di Indonesia. Simpulan Tan diperoleh melalui amatannya atas pelaksanaan pemilihan presiden pada tahun 2004. Asumsi yang dibangun adalah partai yang mengakar akan mampu memobilisasi pemilihnya untuk memilih kandidat presiden yang didukungnya. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa banyak sekali pemilih yang menjatuhkan pilihan kepada kandidat presiden yang bukan berasal dari partai yang dipilihnya pada saat pemilu legislatif.

Tan menemukan bahwa hanya 59,2% pemilih PDIP yang kemudian memilih Megawati pada saat Pilpres 2004. Sebesar 22,3% pemilih PDIP justru memberikan suaranya kepada SBY, seorang yang dipandang sebagai “figur tak termaafkan” seorang Megawati. Sementara itu, untuk Wiranto, hanya sekitar 38,4% pemilih Golkar yang memilihnya pada saat pilpres putaran pertama, sisanya tersebar ke kandidat lain. Yang menarik ialah 39,1% di antaranya justru memberikan suaranya untuk SBY. Di sini terlihat bahwa dukungan akar rumput pemilih Golkar kepada Wiranto demikian cairnya.

Kasus yang hampir mirip dialami oleh Hamzah Haz. Hanya 26,3% pemilih PPP yang kemudian memilihnya, sedangkan 39,4% pemilihnya “membelot” ke SBY. Soliditas hanya tampak untuk kasus Amien Rais, karena 71,6% pemilih PAN memilihnya pada saat pilpres putaran pertama dan SBY, yakni 87,3% pemilih Demokrat menyatakan juga memilih SBY pada saat putaran pertama (Tan 2006: 102). Data tersebut secara umum mengindikasikan bahwa pilihan



politik masyarakat tidak stabil. Pada sisi lain, loyalitas kepada pilihan partai, yang dapat dijadikan barometer sejauh mana partai itu mengakar di masyarakat, relatif rendah.

Beberapa kasus saat Pilpres 2004 dan 2009 juga memperlihatkan situasi cukup telaknya kekalahan yang diderita seorang kandidat di daerah-daerah yang selama ini dianggap sebagai daerah basis partainya. Megawati pada saat Pemilu 2009, misalnya, mengalami kekalahan di Blitar, daerah yang diasumsikan sebagai daerah basis massa PDIP karena sebagai tempat keramat, yakni dimakamkannya Bung Karno. Secara umum, Megawati memperoleh hasil yang tidak memuaskan di Jawa Tengah, sebagai salah satu daerah basis PDIP. Begitu pula kekalahan yang dialami Jusuf Kalla di banyak wilayah Indonesia timur, yang diasumsikan sebagai lumbung suara bagi Golkar dan bagi dirinya, termasuk Provinsi Sulawesi Selatan yang merupakan tempat kelahirannya.

Pandangan beberapa pengamat di atas menunjukkan adanya gradasi pandangan tingkat mengakarnya partai politik. Benang merah dari berbagai kasus dan hasil pengamatan itu adalah masyarakat bersikap tidak loyal pada partai-partai. Situasi ketidakloyalan ini mengindikasikan tidak berakarnya partai di benak rakyat, yang pada akhirnya menyebabkan mudahnya terjadi perubahan pilihan-pilihan politik. Masyarakat pada umumnya masih memilih atas dasar kepentingan pragmatis, yaitu pilihan politik jelas tidak dilandasi oleh penghormatan dan kesetiaan, apalagi kecintaan pada partai tertentu.

Belum mengakarnya partai di masyarakat juga dapat dilihat dari masih tingginya *swing voters*. *Swing voters* adalah mereka yang belum memiliki kepastian atas partai yang akan dipilihnya pada saat pemilu. Hal ini muncul terutama karena ketidakdekatan, atau bahkan kekecewaan pemilih pada partai-partai yang ada. Menjelang Pemilu 2004, Asian Foundation (2003), misalnya, mencatat 58% masyarakat masih belum pasti akan memilih partai apa pada saat pemilu. Lima tahun berikutnya, fenomena *swing voters* masih cukup tinggi. Lembaga Survei Indonesia (LSI) (2008), misalnya, merilis bahwa jumlah *swing voters* menjelang Pemilu 2009 sekitar 47%. LSI juga mencatat bahwa rata-rata *swing voters* tiga tahun terakhir menjelang Pemilu 2009 juga relatif tinggi, yakni 37%.

Lembaga ini menyimpulkan bahwa tingginya tingkat *swing voters* itu terutama terkait dengan lemahnya ikatan psikologis dan identifikasi diri atas partai tertentu. Berdasarkan survei menjelang Pemilu 2004, LSI menyimpulkan hanya

sekitar 15% masyarakat yang dengan gamblang mengidentikkan dirinya dengan partai tertentu. Sementara itu, 85% lainnya tidak merasa memiliki afiliasi dengan partai mana pun, atau dengan kata lain, tidak memiliki identitas kepartaian. Adapun untuk Pemilu 2014, Saiful Mujani Research Center (SMRC) memprediksikan bahwa *swing voters* masih cukup tinggi, yakni sekitar 50% (2012). Sementara itu, tren lemahnya identitas partai itu masih terus terjadi dan menurut SMRC juga masih di kisaran 15%.

Berbagai kecenderungan *swing voters* dan identitas kepartaian di atas memperlihatkan dampak negatif dari ketidakmampuan partai-partai meyakinkan publik bahwa keberadaan mereka memang layak untuk dihormati dan dipilih. Tentu saja, sama sekali tidak menutup kemungkinan bahwa hal itu terkait dengan buruknya kinerja dan citra partai di mata publik yang melemahkan kepercayaan masyarakat atas partai-partai.

Terkait dengan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai, berbagai hasil penelitian kekinian memperlihatkan fenomena rendahnya kepercayaan masyarakat kepada partai. Hasil kajian Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI, misalnya, memperlihatkan bahwa sebanyak 41,8% responden menyatakan bahwa partai politik tidak mewakili kepentingannya. Hasil survei juga menunjukkan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat kepada partai relatif rendah, yakni hanya sekitar 35% (*Survei Nasional 25 Juni-10 Juli 2012*, Pusat Penelitian Politik, LIPI).

### **Pemilu dan Partai Politik sebagai Elemen Penentu Legitimasi Pemerintahan**

Indikator berikutnya adalah apakah pemilu dan partai politik telah menjadi elemen penentu bagi tegaknya keabsahan pemerintahan? Dalam sejarahnya, bangsa Indonesia telah menjadikan pemilu sebagai media resmi yang menentukan legitimasi pemerintah, kecuali pada masa-masa awal kemerdekaan dan Era Demokrasi Terpimpin ketika formasi kekuasaan ditentukan secara oligarki, bahkan secara personal.

Sejak Orde Baru hingga kini, pemilu tetap menjadi sebuah media yang otoritatif. Meskipun demikian, pada Era Orde Baru, pemilu lebih berperan sebagai sekadar media legitimasi kepentingan rezim ketimbang kepentingan rakyat banyak. Walau berlangsung secara kontinu, hakikat pemilu yang sesungguhnya tidak mewujudkan karena pelanggaran dan manipulasi (Irwan dan Edriana 1995), serta secara substansial tidak menopang fungsi kontrol dan akuntabilitas.

Pemilu-pemilu pada masa itu telah dikritik sebagai penopang tegaknya rezim karena parlemen yang dihasilkannya berperan terbatas, yakni secara substantif hanya memberikan legitimasi politik atas segala yang diinginkan oleh penguasa.

Pada masa reformasi, konstitusi negara telah berubah. UUD 1945 yang telah diamendemen makin memantapkan kedudukan pemilu sebagai instrumen utama dalam menentukan pemegang kekuasaan. Dalam konstitusi disebutkan bahwa pemilu memiliki fungsi untuk menentukan komposisi parlemen. Lewat ajang itulah ditentukan keanggotaan DPR, DPD, dan DPRD. Pada tahun 2004 untuk pertama kalinya diselenggarakan pemilihan presiden secara langsung yang melibatkan lima pasang kandidat presiden dan wakil presiden.

Pada Juni 2005, atau sekitar tujuh tahun setelah reformasi, pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung dilakukan untuk pertama kali dengan digelarnya Pemilihan Bupati di Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Pilkada pun menjadi salah satu instrumen yang menentukan keabsahan dan tegaknya sebuah pemerintahan. Hingga kini telah ratusan pilkada digelar dengan melibatkan puluhan juta orang. Intensitas pelaksanaan pilkada yang tinggi layak menempatkan Indonesia sebagai satu di antara sedikit negara yang banyak menyelenggarakan pemilu. Sebagai gambaran, pada 2011 telah terjadi 244 pilkada, yang berarti rata-rata sekali pilkada dalam setiap 1,5 hari (36 jam).

Meskipun pemilu telah secara konstitusional memiliki peran penting, dukungan atas pemilu tidaklah menguat, bahkan menunjukkan penurunan secara signifikan. Hal ini tercermin dari terus naiknya jumlah golongan putih (golput) atau mereka yang tidak memilih dari waktu ke waktu, baik pada level nasional maupun pada banyak kasus di level lokal.

Untuk level nasional, pada 1999, mereka yang tidak menggunakan hak pilihnya dalam pemilu legislatif hanya 6,3%. Pada Pemilu 2004, jumlahnya meningkat sekitar 2,5 kali lipat menjadi 16%. Lima tahun kemudian, jumlah golput pada Pemilu 2009 menjadi 29,1% (*Republika*, 23 Februari 2012). Sebagai perbandingan, studi yang dilakukan oleh Yanuarti (2009: 24-29) atas fenomena golput mengindikasikan situasi yang tidak jauh berbeda, yakni 10,4% (1999), 23,34% (2004), dan 29,01% (2009).

Kecenderungan yang hampir sama juga terjadi dalam konteks pilkada lokal. Menurut Ida Budhiati, Komisioner KPU, tidak dapat dimungkiri bahwa dari

waktu ke waktu jumlah partisipan pemilu terus menurun (<http://www.depdagri.go.id>). Sejalan dengan itu, Dirjen Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri Tanribali Lamong menyatakan bahwa pasca-Pemilu 2009 hingga kini rata-rata partisipasi pemilih 60–65% ([www.waspada.co.id](http://www.waspada.co.id)). Dengan kata lain, golput dalam pemilihan di daerah telah berada di antara 35–40%. Sementara itu, kajian Litbang *Kompas* menunjukkan hasil yang tidak jauh berbeda. Menurut *Kompas*, jika pada awal pelaksanaan pilkada pada tahun 2005, rata-rata partisipasi masih cukup tinggi, bahkan di beberapa daerah menyentuh hingga 90%, data pada tahun 2011 menunjukkan bahwa partisipasi pemilih dalam pilkada hanya sekitar 67,9%. Bahkan, angka golput pilkada terakhir di Aceh menyentuh hingga sekitar 48% (*Kompas*, 9 Juli 2012).

Pelbagai data di atas menunjukkan satu kesamaan, yakni meningkatnya jumlah golput yang cukup signifikan. Dalam kurun waktu yang cukup singkat, yakni satu dekade, jumlah masyarakat yang tidak memilih, baik untuk pemilu maupun pilkada, meningkat hingga kisaran 30%. Meningkatnya golput sejatinya menunjukkan ekspresi kekecewaan atas kegagalan pemilu dalam memainkan perannya. Andaikan tidak ada perubahan yang signifikan dalam kehidupan politik, dalam beberapa tahun ke depan bukan tidak mungkin jumlah golput akan terus meningkat dan sampai pada titik yang mengkhawatirkan bagi legitimasi pemilu itu sendiri.

Sementara itu, legitimasi atas partai politik sebagai indikator lain dari pelem-bagaan sistem kepartaian berada pada situasi yang tidak jauh berbeda dengan pemilu. Dalam konteks legal-formal, partai politik telah menjadi institusi yang menentukan raut wajah pemerintahan. Pelbagai jabatan kunci di level nasional dan lokal tidak dapat dilepaskan dari eksistensi partai politik. Peran besar tersebut menyebabkan kedudukan dan aktivitas partai politik dan kader-kadernya meningkat secara signifikan.

Jika pada Era Demokrasi Terpimpin atau Orde Baru kalangan birokrat, teknokrat, dan militer demikian mendominasi kehidupan politik dan pemerintahan, pada saat ini para politisi yang dibesarkan oleh partai politiklah yang lebih memainkan peranan. Sebagai misal, jika dulu seorang perwira aktif atau purnawirawan dapat dengan relatif mudah menduduki jabatan penting dalam pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah, pada saat ini anggota partailah yang lebih berpeluang. Manakala seorang anggota militer atau kepolisian, misalnya, ingin berkecimpung dalam dunia politik atau pemerintahan, dia tidak dapat mengelak dari partai politik.

Walaupun demikian, keberadaan partai politik yang menguat secara konstitusional tidak disusul oleh dukungan yang makin menguat kepadanya. Seiring dengan perjalanan waktu, partai politik justru mengalami pencitraan yang semakin negatif. Salah satu implikasinya adalah pada saat ini sosok figur menjadi jauh melampaui partai politik dalam beberapa momen penting pertarungan politik. Indikasi ini sebenarnya telah menguat saat terpilihnya pasangan SBY dan Jusuf Kalla pada Pilpres 2004. Pada saat itu suara yang diperoleh kedua figur nasional ini jauh melampaui suara Partai Demokrat dan partai-partai pengusungnya (PBB, PKP, dan PKS). Gabungan keempatnya sekitar 18% saja.

Fenomena sejenis juga menggejala pada pemilihan kepala daerah. Beberapa kasus memperlihatkan partai pemenang atau calon yang didukung kekuatan mayoritas di sebuah daerah tidak berdaya atau dibuat repot manakala berhadapan dengan figur tertentu. Suara untuk Adang Daradjatun pada Pilkada DKI tahun 2007, misalnya, mampu menyentuh kisaran 42%. Padahal, dia didukung oleh satu partai saja (melawan sekitar 12 partai pendukung Fauzi Bowo). Kemenangan Fadel Muhammad di Gorontalo dan Joko Widodo di Solo yang menyentuh angka di atas 80% juga sejatinya menunjukkan fenomena ketika figur menjadi lebih utama ketimbang partai.

Kasus terakhir dalam Pilkada DKI (2012) juga memperlihatkan kecenderungan yang sama. Mayoritas masyarakat DKI tidak menjadikan Partai Demokrat sebagai partai pemenang di DKI (dan partai-partai penting lain pendukungnya) sebagai acuan dalam memilih gubernur. Masyarakat DKI sebagian besar melihat figur yang mampu atau setidaknya beritikad lebih baik dalam menuntaskan persoalan di Jakarta. Hal itu mengarah pada diri Joko Widodo, yang didukung oleh partai menengah untuk ukuran DKI Jakarta, yakni PDIP dan Gerindra. Jika mengacu pada dua partai ini, tentu saja pasangan Joko Widodo-Basuki Tjahaja Purnama (Jokowi-Ahok) tidak akan mampu meraih suara sekitar 53%.

Pada sisi lain, masyarakat pemilih Jokowi-Ahok juga tidak semata-mata melihatnya sebagai orang partai, tetapi sebagai seorang Wali Kota Solo yang membumi dan berprestasi. Selama kampanye pun terlihat bahwa Jokowi lebih dipersepsikan sebagai seorang individu yang memiliki kepribadian dan gaya kepemimpinan unik ketimbang seorang kader partai. Bukan tidak mungkin, penekanan yang berlebihan pada seorang Jokowi sebagai kader PDIP akan kontraproduktif bagi pencitraannya yang terkesan kuat antifeodalisme dan relatif bersih.

Dari beragam situasi di atas terlihat bahwa saat ini dan ke depan pertarungan politik di level nasional dan lokal bisa jadi akan lebih menjadi kontes individu ketimbang kontes partai. Atas dasar itulah, banyak orang yang semakin yakin atas pentingnya calon-calon alternatif di luar kader partai. Beberapa kalangan pun tak jera untuk terus mendesak *judicial review* atas pasal-pasal yang memberikan kewenangan demikian besar bagi partai dalam proses pengisian untuk jabatan-jabatan penting dan strategis, termasuk presiden.

Fenomena ini dapat diartikan bahwa meskipun secara konstitusional partai politik dan kader-kadernya memiliki kedudukan politik yang jauh lebih terhormat dan penting, tidak selamanya hal ini menyebabkan partai menjadi satu-satunya kekuatan *legitimate* dalam panggung kekuasaan dan pemerintahan.

#### **Aturan dan Struktur yang Stabil: Partai Politik yang Terlembaga**

Beberapa kajian kontemporer mengenai pelembagaan partai politik mengindikasikan bahwa partai politik masih memiliki problematika yang cukup besar dalam soal pelembagaan. Sebelumnya, hakikat terlembaga atau tidaknya sebuah partai banyak sekali ukurannya. Beberapa ilmuwan telah menawarkan batasan untuk menilai terlembaga atau tidaknya sebuah partai. Sebagian akademisi menitikberatkan pelembagaan sebagai sebuah proses panjang, yang mengindikasikan adanya level kematangan tertentu yang dipengaruhi oleh beberapa situasi pendukungnya (Panebianco 1988). Sebagian lainnya menyebutkan pelembagaan sebagai sebuah situasi tertentu dengan menyebutkan seperangkat kriteria (Huntington 1968, Janda 1980, Mainwaring dan Scully 1995, Maor 1997, Randall dan Svasand 2002).

Dari berbagai pandangan itu, dapat dilihat bahwa pelembagaan sejatinya selalu terkait dengan derajat kesisteman. Hal ini berkaitan dengan sejauh mana aturan main dijalankan secara konsekuen. Pada soal kesisteman ini tercakup masalah seputar konsistensi dalam menjalankan aturan main saat pembuatan keputusan, persoalan kaderisasi, rekrutmen, dan penyelesaian konflik. Salah satu inti dari persoalan derajat kesisteman adalah sejauh mana kedudukan tokoh partai dan kelompok dekatnya dalam menentukan sebuah kebijakan dihadapkan pada aturan main partai (Mainwaring dan Scully 1995, Surbakti 2003).

Pada persoalan konsistensi perilaku partai dalam melihat aturan main dapat dikatakan bahwa sebagian besar partai masih cukup bermasalah. Masih adanya kelompok oligarki di dalam partai di sekitar ketua umum yang menentukan

kebijakan partai merupakan kecenderungan yang kerap tak terelakkan dan menjadi indikasi bahwa aturan main partai kerap diabaikan dan dilewati dengan kepentingan segelintir elite partai. Beberapa partai yang diidentikkan dengan sosok atau figur tertentu menjadi partai yang berpotensi besar untuk memperlakukan aturan main partai menjadi *secondary sources* dalam konteks pembuatan kebijakan. Demikian sentralnya peran partai ini, pimpinan partai dapat dengan mudah melakukan manuver atau gerakan partai tanpa harus melalui prosedur yang telah ditetapkan.

PDIP, misalnya, telah demikian kuat bergantung pada ketokohan ketimbang sistem. Penghormatan yang demikian besar kepada sosok Megawati sebagai bagian dari trah Bung Karno telah menempatkannya demikian utama dan sangat menentukan dalam partai ini. Kebijakan-kebijakan partai kerap ditetapkan olehnya dengan pertimbangan yang hanya melibatkan segelintir orang. Hal ini berimbas, misalnya, dengan keputusan DPP yang mampu menganulir keputusan pengurus partai di tingkat lokal dalam menentukan siapa yang berhak untuk maju dalam pilkada.

Fenomena ini terjadi, misalnya, dalam kasus PDIP saat DPP memutuskan mendukung Sutiyoso untuk kembali menjadi Gubernur DKI periode 2002–2007, dan PKB saat DPP menetapkan Abdul Kahfi sebagai kandidat gubernur dalam pemilihan gubernur Jawa Timur (2003). Tidak jarang hal ini menimbulkan kekecewaan yang mendalam. Namun, kader harus bisa menerima kenyataan itu. Kedudukan Megawati yang demikian “sempurna” dan tak tersentuh (*untouchables*) menyebabkan dirinya nyaris dikultuskan sehingga kalangan yang mencoba untuk mendemokratiskan partai dan menumbuhkan budaya yang lebih rasional dan impersonal justru tersingkirkan.

Penyingkiran tokoh-tokoh pejuang, intelektual, figur tanpa pamrih, dan bahkan bersih yang demikian kritis menunjukkan kedudukan utama Megawati di dalam partai ini. Tokoh seperti Haryanto Taslam, Roy B.B. Janis, Abdul Madjid, Sukowaluyo Mintohardjo, Prof. Dimiyati Hartono, Laksamana Sukardi, Eros Djarot, Arifin Panigoro hingga Sophan Sophiaan adalah segelintir figur-figur terbaik partai yang sebenarnya menginginkan PDIP menjadi partai yang modern, bernurani, dan bermartabat. Dalam makna yang substansial, modern di sini terkait erat dengan digerakkannya partai oleh sistem—yang konkretnya adalah aturan main yang standar—dan tidak bergantung pada individu. Namun, idealisme ini justru kerap dianggap sebagai pembangkangan. Keluarnya atau dikeluarkannya beberapa tokoh tersebut, yang kemudian mendirikan partai

baru seperti PNBK dan PDP, pada akhirnya turut menggerus kekuatan partai dan memantapkan tradisi mengutamakan figur ketimbang sistem di dalam partai ini.

Belakangan, memang ada semacam “faksi” yang ingin menyeimbangkan kekuatan Megawati. Namun, sejauh ini penyeimbangan itu belum efektif karena belum cukup mengakarnya kelompok ini dan figur Taufiq Kiemas yang didaulat sebagai pemimpin kelompok notabene adalah suami dari tokoh sentral partai. Lebih dari itu, Notosusanto mengatakan bahwa situasi ini turut ditopang oleh peluang konstitusional partai yang minim untuk dapat mengontrol, apalagi mengkritisi tokoh sentral partai ini (Notosusanto 2006).

Situasi yang hampir sama juga terjadi di tubuh PKB, dengan sosok Abdurrahman Wahid atau Gus Dur di dalamnya. Sosok Gus Dur yang demikian dikagumi dan dihormati oleh sebagian besar warga NU, yang kemudian menjadi pengurus atau kader PKB, menjadi figur sentral. Demikian sentral kedudukannya, hingga KH Mustofa Bisri, salah seorang sahabat dekat Gus Dur dan juga satu di antara lima deklarator pendirian PKB, menyimpulkan bahwa PKB adalah Gus Dur itu sendiri (Bisri 2008). Situasi ini menimbulkan efek negatif bagi PKB. Beberapa kebijakan diputuskan demi melayani pandangan dan hasrat Gus Dur. Salah satu kasus dari fenomena ini adalah pemecatan tiga ketua umum—Matori Abdul Jalil (2001), Prof. Alwi Shihab (2005), dan Muhaimin Iskandar (2008)—serta seorang Sekretaris Jenderal Syaifulah Yusuf (2005), yang dianggap telah melukai perasaan Gus Dur dan (akibatnya) juga melukai partai.

Dalam proses pemecatan itu, PKB tidak menerapkan aturan main secara benar (Kamarudin 2008, Noor 2012). Ketiga ketua umum dan Syaifulah tidak diberi kesempatan yang layak dan adil untuk membela diri. Keempatnya pun dicopot dari jabatannya melalui mekanisme eksklusif dengan waktu yang relatif singkat. Bahkan, untuk Matori hanya berlangsung dalam hitungan jam. Padahal, untuk memecat anggota biasa saja membutuhkan waktu lebih dari tiga bulan karena secara prosedural partai harus mengeluarkan surat peringatan beberapa kali. Keempatnya dipecat pada forum di luar muktamar atau setidaknya muktamar luar biasa (MLB) sebagai media yang secara legal punya kewenangan untuk memutuskan nasib seorang ketua umum dan sekjen. Bahkan, Muhaimin dipecat pada sebuah acara perpisahan (*farewell party*) yang mengundang jajaran petinggi partai, yaitu untuk Prof. Mahfud MD yang akan segera berkiprah sebagai hakim MK. Itu semua terjadi karena Gus Dur kecewa kepada ketiganya dan hendak menyingkirkan mereka sesegera mungkin.



Dampak yang ditimbulkan adalah perlawanan dari ketiga ketua umum yang mempersoalkan pemecatan mereka karena dianggap telah melanggar aturan main (Kamarudin 2008, Ratnawati 2008, Noor 2012). Selepas Gus Dur, aspek yang masih mengganggu di PKB dalam konteks pelembagaan adalah pada persoalan kaderisasi. Pada prinsipnya PKB masih mengandalkan kaderisasi NU berikut seluruh *onderbow*-nya yang sesungguhnya juga masih menunjukkan kebergantungan partai pada organisasi di luar partai. Selain itu, meski telah mulai dijalankan lagi, kontinuitas kaderisasi masih belum berlangsung dan intens. Budaya *patron-client* yang dapat mengganggu rasionalitas organisasi pun tidak serta-merta menghilang karena PKB pun sesungguhnya masih mengandalkan dan bergantung pada figur kiai dalam membentuk dan memelihara basis massa.

Beberapa partai lain yang memiliki figur-figur sentral memang tidak atau belum terjebak dalam situasi ekstrem seperti di PDIP dan PKB. Dalam Partai Demokrat, peran SBY jelas cukup kuat, tetapi tingkat pemaksaan kehendaknya relatif rendah. Kemenangan Anas Urbaningrum atas Andi Mallarangeng, yang didukung oleh SBY, dalam perebutan kursi ketua umum partai memperlihatkan situasi ini. Meski demikian, bagi sebagian yang lain menganggap manuver Anas untuk mendekati sosok yang dihormati SBY, yakni “ibu suri” atau ibu mertua SBY, memang cukup memperkuat legitimasi Anas di mata SBY, yang pada akhirnya berkontribusi pula pada kemenangannya atas Andi Mallarangeng dan Marzuki Alie.

Persoalan utama Partai Demokrat sebenarnya tidak hanya pada posisi istimewa SBY, tetapi lebih karena kaderisasi dan proses rekrutmen internal yang cukup bermasalah (Syafarani 2007: 114–115). Hal itu menimbulkan banyak kekecewaan bagi beberapa kader. Proses kaderisasi dan rekrutmen yang tidak berjalan dengan semestinya menumbuhkan faksi-faksi dan model persaingan tidak sehat di antara faksi-faksi itu. Tingkat kohesivitas partai menjadi demikian rendah dan terganggu. Persoalan lemahnya kaderisasi ini juga menyebabkan partai ini banyak kecolongan dengan banyaknya figur yang tidak kompeten yang pada akhirnya menimbulkan citra negatif bagi partai.

Persoalan yang hampir sama juga muncul baik di Gerindra maupun di Hanura dengan figur-figur seperti Prabowo dan Wiranto. Sejauh ini figur sentral itu dapat memainkan peran yang relatif proporsional dan wajar, tetapi ketokohan mereka berpotensi besar menutup sebuah budaya demokrasi yang *genuine*. Bukan tidak mungkin dengan posisi mereka yang sulit tergantikan akan

memunculkan sebuah identifikasi dan personalisasi partai atas kedua tokoh. Personalisasi partai tentu saja berpotensi merugikan pelembagaan karena peran dan kedudukan figur akan berada di atas aturan main. Saat ini peran Prabowo terbukti lebih terlihat nyata dan deterministik, termasuk dalam kasus Pilkada DKI 2012, ketimbang figur ketua umum partai. Situasi ini sedikit banyak menunjukkan keutamaan figur di Gerindra. Manuver partai lebih ditentukan oleh kehendak sang ketua dewan pembina.

Selain itu, masalah kaderisasi dan rekrutmen, baik kontinuitas kaderisasi, pemeliharaan, pengembangan materi kaderisasi, maupun proses rekrutmen masih belum maksimal. Secara umum, persoalan kaderisasi dan rekrutmen di partai ini merupakan kombinasi antara kepentingan sesaat dan mekanisme baku yang ada. Tidak jarang anggota baru partai lebih disokong dan dapat lebih berkiprah dibanding anggota lama, termasuk dalam pengisian jabatan publik.

Adapun dalam PAN, peran sentral Prof. Amien Rais sulit untuk dikatakan hilang sepenuhnya. Manuver atas dasar inisiatif individualnya mampu meredakan ketegangan antara pendukung Hatta Rajasa dan Drajad Wibowo dalam Kongres Nasional III di Batam. Peran sentral Amien yang demikian kuat pun telah membawa partai ini mendukung SBY pada Pilpres 2009, yang ditetapkan melalui forum yang cukup eksklusif sehingga menimbulkan kekecewaan mendalam Ketua Umum PAN Soetrisno Bachir, yang merasa cukup terlucuti kewenangannya oleh manuver Amien Rais dan akhirnya memutuskan untuk keluar dari PAN. Berbagai situasi ini mengindikasikan masih kuatnya keberuntungan partai ini pada sosok Amien Rais.

Di samping itu, bagi sebagian kalangan pelanggaran prosedur dan kode etik partai telah berlangsung lama, yang menyebabkan, misalnya, enam belas tokoh partai keluar dari PAN, termasuk sekjen partai Faisal Basri. Rekrutmen untuk menempatkan menteri dalam kabinet SBY-JK juga dianggap menyalahi aturan yang menyebabkan Ketua MPP Prof. Amin Azis mengundurkan diri. Hal yang terbaru adalah PAN dianggap telah melakukan pelanggaran organisasi yang cukup fatal pada tahun 2009, yakni dengan digunakannya AD/ART yang tidak sah, yang menyebabkan kepengurusan partai yang terbentuk tidak sah (Harahap dan Rusdianto 2010). Persoalan ini masih bisa diperdebatkan. Namun, sebagian kader yang kemudian dipecat meyakini bahwa telah terjadi pelanggaran prosedural.

Lebih dari itu, bagi sebagian kalangan internal dan kader yang kemudian memutuskan hengkang, ikatan khas PAN dengan kader-kader Muhammadiyah cukup mengganggu proses kaderisasi dan rekrutmen partai. Proses kaderisasi dan rekrutmen hanya ada pada level konsep dan belum terimplementasi dengan proporsional (Muchlis 2007a: 123–130). Persoalan klasik inilah yang menyebabkan PAN, yang dalam batas-batas tertentu berupaya keras untuk memodernkan partai, relatif belum dapat disebut sebagai partai yang benar-benar terlembaga.

Akan tetapi, persoalan pelembagaan juga masih ada dalam partai-partai yang tidak memiliki figur sentral. Beberapa kebijakan diolah secara eksklusif pada faksi tertentu yang kemudian dipaksakan untuk diterima oleh seluruh anggota partai. PPP memiliki pengalaman konflik internal akibat keputusan sepihak dan tidak prosedural yang ditetapkan oleh Ketua Umum Hamzah Haz dan kelompoknya, yang kemudian memicu perlawanan beberapa kader penting, seperti Zaenal Ma'arif dan Djafar Badjeber. Di bawah pimpinan Zainuddin MZ, seorang kiai karismatis, kelompok yang kecewa ini melakukan perlawanan sengit dan akhirnya memutuskan untuk mendirikan partai baru, yakni Partai Bintang Reformasi (PBR) (Soebekti, Achmad, dan Hendrowioto 2002: 72–88).

Saat ini situasi di PPP memang lebih baik. Namun, persoalan klasik lemahnya kaderisasi dan pola rekrutmen masih menjadi pekerjaan rumah yang belum terselesaikan. Studi kasus tentang pola rekrutmen PPP menunjukkan pola rekrutmen yang eksklusif dan tertutup masih dikembangkan oleh partai ini. Hal itu sejatinya tidak sejalan dengan prosedur rekrutmen partai yang berlaku (Nurhasim 2005, 29–71, Haris 2007). Masalah klasik ini akan cenderung terus berlangsung karena tidak ada sebuah perubahan signifikan dalam PPP. Perangkat partai yang ada saat ini merupakan produk kepengurusan sebelumnya. Di samping itu, ketua umum saat ini notabene tidak memiliki perbedaan pandangan yang cukup signifikan dengan beberapa ketua umum sebelumnya.

Dua partai lain, yaitu Golkar dan PKS, menunjukkan situasi yang lebih baik dalam konteks derajat kesisteman (Tomsa 2008, Noor 2012). Namun, tidak berarti partai ini tidak mengidap potensi yang dapat menghancurkan pelembagaan partai dari aspek kesisteman ini. Permainan politik uang yang cukup akut di Golkar tetap merupakan ancaman yang dapat saja mementahkan pola rekrutmen yang berlangsung. Sementara itu, bagi PKS, figur khas KH Hilmi Aminuddin tetap membawa potensi destruktif bagi derajat kesisteman partai

ini. Tidak dapat dimungkiri bahwa secara substansial posisi Hilmi kuat dan bagi sebagian telah menimbulkan semacam “ketergantungan relatif”, yang berpotensi menyebabkan figur penting ini berada di atas sistem (Munandar 2011). Namun uniknya, hingga kini situasi tersebut belum benar-benar mewujudkan, apalagi sampai mengganggu pelaksanaan pembuatan keputusan, penyelesaian konflik, ataupun rekrutmen dan kaderisasi secara prosedural.

Dari kajian di atas dapat terlihat bahwa masalah mendasar dalam persoalan pelembagaan adalah masih adanya ketergantungan yang kuat pada figur ketimbang sistem dan belum tertata serta terlaksananya kaderisasi dan rekrutmen partai dengan baik. Situasi ini pada akhirnya turut memicu sikap menomorduakan aturan main sehingga makin meyulitkan upaya pelembagaan aturan main partai itu sendiri.

Di samping itu, keretakan partai atau munculnya kepengurusan kembar setelah mencuatnya sebuah konflik mengindikasikan bahwa persoalan resolusi konflik belum benar-benar tertata dan jauh dari terlembaga dalam sebagian besar partai. Penyelesaian konflik biasanya dilakukan melalui jalur-jalur personal ataupun informal yang tidak otoritatif. Sayangnya, hal itu tidak cukup memuaskan pihak-pihak yang terkait. Tiap-tiap pihak akhirnya tetap merasa sebagai pihak yang benar dan keretakan partai pun menjadi tak terhindari.

#### SEBUAH SITUASI YANG TIDAK MEYAKINKAN

Dari pembahasan di atas terlihat bahwa partai politik telah memainkan peran yang jauh lebih signifikan ketimbang partai pada masa-masa sebelumnya. Situasi ini cukup membawa angin segar bagi hakikat kehidupan demokrasi. Tidak ada lagi satu kekuatan tunggal, apalagi perseorangan yang mampu mengontrol dan menentukan kehidupan di Tanah Air. Dengan semakin terbukanya keran demokrasi yang memberikan lebih banyak kesempatan untuk berkiprah di level akar rumput, partai politik telah menjadi salah satu institusi paling berkembang di tengah-tengah masyarakat. Sisi positif lainnya adalah bahwa perkembangan partai politik pun tidak serta-merta menajamkan persaingan ideologis. Partai-partai saat ini cenderung bersikap moderat dan kooperatif dilihat dari kacamata ideologi.

Meski demikian, dari pembahasan terlihat kondisi kepartaian masih cukup jauh untuk dapat dikatakan terlembaga. Dari sisi kompetisi antarpolitical terlihat adanya sebuah ketidakstabilan yang cukup serius. Volatilitas partai masih

cukup tinggi dan mengindikasikan banyak persoalan dalam pola hubungan masyarakat dan partai. Dalam situasi ini tampak belum terbentuk pola dari susunan kepartaian yang dapat dijadikan patokan berpolitik. Hal ini pada dasarnya menunjukkan bahwa partai belum dapat mengelola kinerja dan citranya di hadapan masyarakat. Dampak yang muncul adalah sebuah pola pertanggungjawaban antara partai-partai dan masyarakat yang demikian cair.

Lemahnya kepercayaan atas partai-partai dan identitas kepartaian (*party identity*) di tengah masyarakat sulit dimungkiri turut berperan dalam mengondisikan situasi ini. Dengan sekitar 15% saja kalangan yang merasa sebagai “orang partai”, kedekatan masyarakat kepada partai di Indonesia relatif rendah. Masih tingginya *swing voters* makin memperlihatkan cukup besarnya jarak antara partai dan masyarakat. Dalam situasi ini sulit dikatakan bahwa partai masih mengakar. Kegagalan partai untuk memobilisasi dukungan pada saat-saat yang menentukan mengindikasikan bahwa masyarakat pada umumnya masih merupakan partikel bebas yang dalam menentukan pilihannya tidak banyak dipengaruhi, apalagi diarahkan oleh partai. Perubahan signifikan dukungan terlihat pada pemilihan presiden. Dengan masih tingginya jarak psikologis antara partai dan masyarakat, tidak mengherankan jika pelibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan pun menjadi terbatas.

Berdasarkan pembahasan di atas, terlihat juga bahwa pelembagaan partai politik pun masih cukup jauh dari kondisi yang diinginkan. Keberadaan orang kuat masih menggejala di banyak partai, yang pada momen-momen tertentu berada di atas aturan main. Di beberapa partai situasi ini akan berpotensi terus berjalan hingga beberapa tahun ke depan. Proses kaderisasi dan rekrutmen pun banyak ditentukan oleh pelbagai hal di luar metode dan aturan main. Hal ini pada akhirnya berakibat pada terhambatnya proses pemodernan partai, yang ditandai oleh ketidakseriusan menjalankan aturan main, yang dalam beberapa kasus memicu konflik dan fragmentasi.

Dari berbagai aspek tersebut terlihat bahwa kondisi sistem kepartaian dan partai di Indonesia belum kondusif bagi konsolidasi demokrasi yang baik. Meski demokrasi telah menjadi *the only game in town*, secara substantif situasi kepartaian di Indonesia belum dapat menopang tumbuh dan berkembangnya demokrasi yang substansial.

Kualitas demokrasi itu ditandai oleh besarnya pemilih—dalam hal ini rakyat—dapat mengontrol dan berperan dalam pembuatan kebijakan. Dengan situasi

kepartaian di atas, kontrol dari masyarakat berpotensi besar menjadi tidak efektif. Dengan sering berubahnya konstelasi di level partai-partai penguasa, pola kontrol yang ajek dan efektif antara rakyat dan pemerintah juga sulit terbangun. Kekuasaan yang cenderung berganti-ganti membuat tradisi dan proses akuntabilitas publik menjadi terhambat dan tidak tuntas. Di samping itu, partai pun masih merupakan institusi yang bergerak atas namanya sendiri dan bukan atas dasar kepentingan rakyat. Hal ini berdampak terhadap membesarnya jurang keterpisahan kepentingan antara masyarakat dan partai. Adanya keterpisahan kepentingan ini, yang ditopang oleh lemahnya kontrol, menyebabkan hakikat demokrasi yang sesungguhnya sulit mewujud.

Seberapa besar kualitas demokrasi itu juga dapat dilihat dari seberapa besar pemerintahan yang terbentuk berkualitas dan dapat mempertanggungjawabkan segenap kebijakan dengan baik. Namun, situasi ideal masih menemukan banyak kendala untuk dapat diwujudkan. Dengan situasi kaderisasi yang secara umum masih serampangan dan kerap manipulatif, kualitas pejabat publik pun kerap menjadi jauh dari harapan. Tidak jarang keberadaan mereka justru menimbulkan masalah, seperti korupsi dan salah urus dalam tata kelola pemerintahan, ketimbang menyelesaikan masalah. Di samping itu, kedekatan yang rendah dengan partai politik dan nuansa pragmatisme yang kuat menyebabkan pola-pola instan untuk memperoleh suara menjadi sering diterapkan. Dampaknya adalah mereka yang memenangi pemilu tidak memiliki ikatan moral yang kuat untuk melakukan proses akuntabilitas secara memadai.

Kualitas demokrasi pada akhirnya juga turut ditentukan oleh kualitas pemilu sebagai media rekrutmen jabatan publik dan sekaligus sebagai media kontrol. Kajian di atas memperlihatkan bahwa meskipun pemilu masih dianggap sebagai media yang sah dalam membentuk pemerintahan dan berlangsung secara kontinu, keraguan akan kebermanfaatan pemilu pun semakin menguat. Hal ini ditunjukkan oleh fenomena maraknya kekalahan petahana dan meningkatnya jumlah golput secara signifikan dalam sepuluh tahun terakhir.

Berbagai kenyataan di atas menunjukkan bahwa demokrasi yang ada di Indonesia belum berkembang ke arah kedaulatan rakyat yang sesungguhnya. Masih terlihat keterjebakan pada demokrasi prosedural akibat masih lemahnya kualitas partai politik.

## PENUTUP

Telah empat belas tahun lamanya partai politik mendapatkan kesempatan untuk berkiprah dalam ranah publik, membangun diri, dan turut serta membenahi bangsa ini. Kepercayaan yang diberikan kepada partai politik pun telah demikian besar, termasuk hak-hak khusus partai yang telah terakomodasi dalam konstitusi. Namun, seiring dengan perjalanan waktu, periode empat belas tahun belum banyak memberikan perubahan yang signifikan dan menggembirakan.

Pembenahan partai politik dalam banyak sisi sudah tidak dapat ditunda lagi. Tidak dapat dimungkiri bahwa beberapa situasi kontemporer mengindikasikan sisi positif dan kemajuan. Ketegangan ideologis antarpolitical politik yang dulu cukup mengganggu, misalnya, telah demikian mencair saat ini. Namun, hal itu belum sebanding dengan keseluruhan performa partai-partai politik, yang pada umumnya masih di bawah standar kelayakan sebuah partai modern dan secara substantif berpotensi merusak demokratisasi dan upaya serius konsolidasi demokrasi.

Saat ini, wacana mengenai demokrasi tanpa pemilu dan partai telah mulai didengungkan. Meskipun ide itu menarik, dalam pelaksanaannya bisa jadi justru berpotensi memicu kekacauan politik (*political chaos*) yang menjadi pintu masuk bagi hadirnya kekuatan antidemokrasi dengan mengatasnamakan kestabilan politik. Ide-ide semacam ini memang belum populer. Namun, bukan tidak mungkin akan menjadi sebuah *mainstream*, yang mengganggu jalannya pematangan demokrasi. Hal yang pasti, semua pihak saat ini harus menyadari bahwa ketiadaan respons yang memadai untuk meningkatkan kualitas partai politik jelas akan membahayakan kehidupan demokrasi dan secara umum akan membawa kemunduran dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

## PUSTAKA ACUAN

- Al-Chaidar. 1998. *Pemilu 1999: Pertarungan Ideologis Partai-Partai Islam versus Partai-Partai Sekuler*. Jakarta: Darul Falah.
- Baswedan, Anies Rasyid. 2004. "Political Islam in Indonesia, Present and Future Trajectory", dalam *Asian Survey*, Vol. XLIV, No. 5, September/Oktober.
- Bisri, A. Mustofa. 2008. *Gus Dur Garis Miring PKB*. Surabaya: Mata Air Publishing.
- Damanik, Ali Said. 2002. *Fenomena Partai Keadilan: Transformasi 20 Tahun Gerakan Tarbiyah di Indonesia*. Bandung: Mizan.
- Evans, Kevin. 2003. *The History of Political Parties and General Elections in Indonesia*. Jakarta: Arise Consultancies.

- Gafar, Affan. 1990. "Sistem Kepartaian yang Hegemonik dan Terobosan Demokrasi Indonesia", dalam Amir Effendy Siregar, dkk. *Percikan Pemikiran Fisipol UGM tentang Pembangunan*. Yogyakarta: Fisipol UGM.
- Harahap, Muchtar Effendi dan Moh. Adi Rusdianto. 2010. *Ketua MPP dan DPP PAN Ilegal. Terpilih Melalui Kongres yang Dilaksanakan dengan AD/ART Palsu*. Yogyakarta: Pustaka Fahima.
- Haris, Syamsuddin (ed.). 2005. *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*. Jakarta: Gramedia.
- Haris, Syamsuddin. 2007 "Problematik Institusionalisasi PPP", dalam Edison Muchlis (ed.). *Reformasi Kelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru di Indonesia*. Jakarta: LIPI Press.
- Hassan, Sahar L., Kwat Sukardiyono dan Dadi M.H. Basri (eds.). 1998. *Memilih Partai Islam: Visi, Misi dan Persepsi*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Society*. New Haven: Yale University Press.
- Irsyam, Mahrus dan Lili Romli (eds.). 2003. *Menggugat Partai Politik*. Depok: Laboratorium Ilmu Politik FISIP UI.
- Irwan, Alexander dan Edriana. 1995. *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber. Hegemoni Tak Sampai*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Janda, Kenneth. 1980. *Political Parties: A Cross National Survey*. New York: The Free Press.
- Kamarudin. 2003. *Partai Politik Islam di Pentas Reformasi. Refleksi Pemilu 1999 untuk Pemilu 2004*. Jakarta: Visi Publishing.
- Kamarudin. 2008. *Konflik Internal PKB*. Depok: Akses Publishing.
- Linz, Juan dan Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South Africa and Post-Communist Europe*. Baltimore: John Hopkins.
- Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mandan, Arief Mudatsir. 2009. *Krisis Ideologi*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.
- Maor, Moshe. 1997. *Political Parties and Party Systems, Comparative Approaches and The British Experience*. London: Routledge.
- Munandar, Arief. 2011. *Antara Jemaah dan Partai Politik: Dinamika Habitus Kader Partai Keadilan Sejahtera dalam Arena Politik Indonesia Pasca-Pemilu 2004*. Disertasi Doktoral. Depok: Program Pascasarjana Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.
- Muchlis, Edison. 2007a. "PAN dan Reformasi Kelembagaan", dalam Edison Muchlis (ed.). *Reformasi Kelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru di Indonesia*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Muchlis, Edison. (ed.) 2007b. *Reformasi Kelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru di Indonesia*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.



- Noor, Firman. 2012. *Institutionalizing Islamic Political Parties in Indonesia: A Study of Internal Fragmentation and Cohesion in the Post-Soeharto Era (1998–2008)*. Disertasi Doktorat. Exeter: University of Exeter.
- Notosusanto, Smita. 2006. “Analisa AD/ART Partai Politik”, makalah seminar, tidak dipublikasikan dalam [http://forum-politisi.org/downloads/Analisa\\_AD\\_ART\\_Parpol\\_-\\_Smita.pdf](http://forum-politisi.org/downloads/Analisa_AD_ART_Parpol_-_Smita.pdf).
- Nurhasim, Moch. 2005. “Pengaruh dan Kekuatan Kyai dalam Rekrutmen Politik: Kasus Kabupaten Sampang dan Pasuruan”, dalam Syamsuddin Haris (ed.). *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*. Jakarta: Gramedia, LIPI, and IMD.
- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Randall, Vicky and Lars Svasand. 2002. “Party Institutionalization in New Democracies”, *Party Politics*, Vol. 8 Januari/1.
- Ratnawati, Tri. 2008. “Beberapa Masalah Pelembagaan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Alternatif Solusi”, dalam Lili Romli (ed.). *Pelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru: Studi Kasus Partai Golkar, PKB, PBB, PBR, dan PDS*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Romli, Lili (ed.). 2003. *Potret Partai Politik Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Romli, Lili (ed.). 2008. *Pelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru: Studi Kasus Partai Golkar, PKB, PBB, PBR, dan PDS*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Soebekti, E, Achmad, Nirwan Ki S. Hendrowioto (eds.). 2002. *Di Saat Ekonomi Terpuruk Partai Politik Rame-Rame Pecah Kongsi*. Jakarta: Gria Media Prima.
- Surbakti, Ramlan. 2003. “Tingkat Pelembagaan Partai Politik”. *Kompas*, 6 Januari.
- Syafarani, Tri Rainny. 2007. “Pelembagaan Partai Demokrat: Dari Basis Figur Menuju Basis Massa”, dalam Edison Muchlis (ed.). *Reformasi Kelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru di Indonesia*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Tan, Paige Johnson. 2006. “Indonesia Seven Years after Soeharto: Party System Institutionalization in a New Democracy”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 28, No. 1.
- Tomsa, Dirk. 2008. *Party Politics and Democratization in Indonesia: Golkar in The Post Soeharto Era*. New York: Routledge.
- Tomsa, Dirk. 2010. “The Indonesia Party System after The 2009 Elections: Towards Stability?”, dalam Edward Aspinall and Marcus Mietzner (eds.). *Problems of Democratization in Indonesia. Elections, Institutions and Society*. Singapore: Institute of Southeast Asia Studies.
- Ufen, Andreas. 2007. “Political Party and Party System Institutionalization in South East Asia: A Comparison of Indonesia, The Philippines and Thailand”. *GIGA Working Papers 44/2007*, Maret.

Yanuarti, Sri. 2009. "Golput dan Pemilu di Indonesia". *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 6, No. I.

### Sumber Lain

"Adi Culla: Partai dan Survei Bukan Jaminan", dalam <http://m.tribunnews.com/2012/20/adi-culla-partai-dan-survei-bukan-jaminan.09/>

"Adu Kuat Dua Poros Kyai", *Gatra*, No. 36, 16 Juli 2009.

"Dukungan terhadap Demokrasi di Indonesia", *Survei Nasional*, 25 Juni-10 Juli 2012, Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

"Golput Cenderung Meningkat", *Republika*, 23 Februari 2012.

"Masa Jabatan Kepala Daerah Tetap" dalam <http://www.depdagri.go.id/news/2012/08/09/masa-jabatan-kepala-daerah-tetap>.

"Pemilu Presiden 2009", *Gatra*, No. 36, 16 Juli 2009.

"Tingkat Partisipasi Pemilih Turun", dalam [www.waspada.co.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=264279:tingkat-partisipasi-pemilih-menurun&catid=41:pilkada-sumut&Itemid=64](http://www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=264279:tingkat-partisipasi-pemilih-menurun&catid=41:pilkada-sumut&Itemid=64).

The Asia Foundation. *Democracy in Indonesia: A Survey of the Indonesian Electorate 2003*. Jakarta: The Asia Foundation, 2003.

Lembaga Survei Indonesia. *Kecenderungan Swing Voters Menjelang Pemilu Legislatif 2009: Trend Opini Publik*, Jakarta: LSI, 2008.

Saiful Mujani Research Center. *Kecenderungan Swing Voter Pemilih Partai Menjelang Pemilu 2014*. Jakarta: Saiful Mujani Research Center 2012.

[www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)



# PENGAWASAN DPR DAN POLITIK KARTEL ERA REFORMASI: STUDI KASUS INTERPELASI DAN ANGKET TAHUN 1999–2011

**Wawan Ichwanuddin**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

## ABSTRACT

*Using Katz and Mair's perspective on the political cartel, this paper describes the reality of legislative oversight in the reformation era. This perspective explains that political parties are increasingly dependent on the state resources. Consequently, the relationship between political parties in the legislature and the voters they represent is weakened. The quantity of oversight conducted by the parliament during the reformation era does not necessarily indicate the quality of the representation. The process and outcome of the inquiries and interpellations proposed in the parliament represent the interests of the parties rather than that of the people. The competition in the parliament is merely a political bargaining mechanism among political parties, particularly to get access to the public resources. With costly campaigns, all parties are highly dependent on the state finances. There are various corruption cases involving politicians from different parties, which are evidenced of the phenomenon of political cartel.*

**Keywords:** *legislative oversight, DPR, Era Reformasi, cartelization*

## PENGANTAR

Dalam sidang paripurna tanggal 1 Desember 2009, kurang dari dua bulan sejak dilantik, DPR hasil Pemilu 2009 mengesahkan penggunaan hak angket untuk menyelidiki penyelamatan (*bail out*) Bank Century. DPR pun kemudian membentuk sebuah panitia khusus (*pansus*) dengan tiga puluh anggota yang secara proporsional mewakili sembilan fraksi di DPR. Setelah *pansus* bekerja lebih dari tiga bulan, pada sidang paripurna tanggal 3 Maret 2010 DPR menyatakan bahwa ada penyimpangan yang merugikan keuangan negara dalam kebijakan *bail out* Bank Century.

Masyarakat Indonesia, Vol. 38, No. 2, Desember 2012 | 251



Tidak hanya menjadi yang paling cepat yang disetujui di awal periode masa jabatan dan usulannya paling banyak mendapatkan dukungan dari anggota DPR, angket ini juga dapat dikatakan termasuk yang paling banyak menyita perhatian publik. Rapat-rapat pansus yang menghadirkan banyak pejabat dan mantan pejabat di pemerintahan juga dilakukan secara terbuka. Untuk pertama kalinya masyarakat dapat mengikuti apa yang terjadi di ruang rapat melalui siaran langsung yang ditayangkan berbagai stasiun televisi dan radio. Selama berbulan-bulan media cetak pun menjadikan angket Bank Century ini sebagai berita utama.

Angket Century ini semakin menegaskan perubahan hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif di Era Reformasi. DPR tidak lagi menjadi subordinat atau yang sering digambarkan pada masa Orde Baru sebagai “tukang stempel” bagi pemerintah. DPR di Era Reformasi tampil sebagai mitra yang setara bagi pemerintah, sesuai dengan prinsip *checks and balances* dalam sistem pemerintahan presidensial. Bahkan, DPR sesungguhnya tidak jarang tampil cenderung lebih dominan dibandingkan dengan pemerintah. Hal ini terutama jika dilihat dari pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR. Pada periode 1999–2004 dan 2004–2009, ada belasan usul angket dan tidak kurang dari dua puluh usul interpelasi yang pernah diajukan di DPR, meskipun hanya sebagian yang kemudian berhasil disetujui.

Secara kuantitatif, penggunaan hak interpelasi dan angket pada Era Reformasi ini memang mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan pada masa Orde Baru. Bahkan, pada awal Era Reformasi penggunaan fungsi pengawasan tersebut pernah menjadi jalan bagi pemberhentian presiden pertama yang terpilih pascajatuhnya Orde Baru, Abdurrahman Wahid. Hal ini sangat kontras dengan DPR masa Orde Baru yang selama hampir tiga puluh dua tahun tercatat hanya mengajukan satu usulan hak angket dan itu pun akhirnya ditolak.<sup>1</sup>

Peningkatan penggunaan hak DPR terkait fungsi pengawasan sejak tahun 1999 tersebut sebenarnya seiring dengan penguatan DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pascaperubahan Undang-Undang Dasar 1945. Stephen Sherlock

<sup>1</sup> Usulan yang ditandatangani oleh 20 anggota DPR, yakni 14 orang dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (FPDI) dan 6 orang dari Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP), sempat lolos pada sidang pleno DPR tanggal 7 Juli 1980, tapi kemudian akhirnya ditolak. Usul angket ini bermula dari ketidakpuasan atas jawaban Presiden Soeharto menyangkut kasus H. Thahir dan Pertamina yang disampaikan Mensesneg Sudharmono dalam sidang pleno, menanggapi interpelasi atau hak bertanya yang sebelumnya diajukan 7 anggota Fraksi Karya Pembangunan (FKP).

(2010: 160) menyebut penguatan DPR ini sebagai satu dari dua pergeseran terbesar kekuasaan lembaga di Indonesia pascajatuhnya Soeharto, selain penguatan pemerintahan daerah. Secara kelembagaan, DPR memiliki tiga hak utama dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan, yaitu hak meminta keterangan kepada eksekutif (hak interpelasi), hak mengadakan penyelidikan (hak angket), dan hak menyatakan pendapat terhadap kebijakan eksekutif.

Dari sisi substansi, menarik untuk dikaji lebih lanjut apakah meningkatnya usul interpelasi dan usul angket tersebut menunjukkan bahwa DPR telah menjalankan fungsi pengawasan mereka dengan baik, pertanyaan tersebut dapat dijawab dengan melihat hasil (*outcome*) dari penggunaan hak-hak pengawasan selama ini, terutama dengan menimbang soal akuntabilitas pengawasan tersebut, yaitu seberapa besar pengawasan ditujukan bagi kepentingan rakyat. Hal ini penting dilakukan, mengingat tidak tertutup kemungkinan bahwa pengawasan oleh DPR lebih digerakkan oleh kepentingan partai politik yang ada di DPR.

Tulisan ini membahas realitas pengawasan yang dijalankan DPR pada Era Reformasi dengan fokus pada penggunaan hak angket dan interpelasi oleh DPR. Bagian pertama tulisan ini menyajikan kerangka teoretis atau normatif dari fungsi pengawasan lembaga legislatif dan model partai kartel. Bagian kedua membahas bagaimana realitas pengawasan yang dijalankan DPR pada Era Reformasi.

## PARTAI KARTEL DAN PROBLEMATIKA AKUNTABILITAS PENGAWASAN

### **Fungsi Pengawasan Legislatif**

Secara umum, lembaga legislatif di dunia memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi perwakilan, fungsi legislasi, dan fungsi pengawasan. Fungsi perwakilan merujuk pada fungsi parlemen dalam merepresentasikan kedaulatan rakyat. Karena itu, mereka memiliki kewajiban moral untuk mewakili dan memperjuangkan kepentingan dan opini seluruh segmen dalam masyarakat, bukan hanya kelompok masyarakat yang memberikan suara kepadanya. Fungsi legislasi merupakan fungsi yang paling tua dan tradisional dari parlemen. Fungsi ini merujuk pada pembuatan atau deliberasi aturan-aturan umum yang mengikat semua warga negara. Kapasitas untuk mengontrol potensi penyimpangan dari inisiatif dan kekuasaan eksekutif adalah tugas mendasar lain yang harus dimiliki parlemen (Ziegenhain 2009: 37; Hague, Harrop, dan Breslin 1998: 190–196). John Lees secara luas mendefinisikan pengawasan (*oversight*)

lembaga legislatif sebagai “tingkah laku anggota legislatif dan staf mereka, baik secara individual maupun secara kolektif, yang hasilnya disengaja atau tidak berdampak terhadap perilaku birokrasi” (Pelizzo and Rick Stapenhurst 2008: 9).

Dalam konteks pelaksanaan kedaulatan rakyat, pengawasan mempunyai makna yang sangat strategis. Bagaimanapun, keberlanjutan demokrasi memerlukan kontrol atas aktivitas pemerintahan oleh orang-orang yang dipilih rakyat secara langsung. Pengawasan oleh lembaga legislatif memungkinkan terjaminnya kepentingan-kepentingan rakyat dalam kebijakan eksekutif, baik dalam pembuatan maupun pelaksanaannya. Dengan berbagai hak konstitusional yang melekat pada fungsi pengawasannya, lembaga legislatif dapat mengkritisi kebijakan yang merugikan rakyat, seperti adanya unsur kerugian keuangan negara, penyalahgunaan kewenangan, pengutamaan alokasi anggaran bagi kelompok tertentu dalam masyarakat, terabaikannya hak-hak kelompok marjinal, dan sebagainya. Untuk memenuhi hal tersebut, legislatif harus mampu memelihara otonomi yang cukup agar dapat mengawasi kekuasaan eksekutif.

Jika fungsi-fungsi legislatif yang lain, misalnya fungsi legislasi, dapat diukur dari jumlah dan kualitas produk undang-undang yang dihasilkan lembaga legislatif, produk dari fungsi pengawasan memang relatif lebih sulit diukur. Meskipun demikian, pengawasan dalam sistem demokrasi memiliki makna yang sangat strategis karena rakyat merupakan sumber kekuasaan politik yang implementasinya dilakukan melalui penyerahan kewenangan kepada wakil-wakil yang mereka pilih. Fungsi pengawasan sejatinya merupakan bentuk pertanggungjawaban anggota legislatif, baik secara moral maupun politis, kepada rakyat yang telah memilihnya. Jika ini dijalankan, siklus kekuasaan politik yang hulu dan hilirnya adalah rakyat dapat diwujudkan (Soetjipto 2009: 163–164).

Cara lembaga legislatif menjalankan fungsi pengawasan sebenarnya merefleksikan kecenderungan model perwakilan dari sebuah lembaga legislatif. Per definisi, menurut Alfred de Grazia, perwakilan adalah hubungan antara wakil dan terwakil; wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil (Sanit 1985: 1–3). Namun, dalam praktiknya siapa yang lebih diwakili oleh sikap dan tindakan serta keputusan politik yang diambil sang wakil? Secara teoretis, ada empat tipe orientasi wakil, yaitu tipe wali, tipe utusan, tipe *politico*, dan tipe partisan. Tipe wakil yang cenderung bertindak bebas dan

atas nama mereka sendiri adalah tipe wali, sedangkan tipe utusan adalah tipe wakil yang tindakan dan keputusan yang diambilnya didasarkan pada aspirasi dan keinginan yang diwakilinya. Tipe *politico* adalah wakil yang bertindak kadang-kadang sebagai tipe wali dan bertindak sebagai utusan bergantung pada jenis dan sifat isu politik yang berkembang dalam masyarakat. Terakhir, tipe partisan adalah wakil yang bertindak atas dasar orientasinya kepada kepentingan organisasi atau partai politik yang mendukungnya (Haris 1993: 58).

### **Partai Kartel dalam Sistem Kepartaian Kontemporer**

Klasifikasi sistem kepartaian pada awalnya disusun berdasarkan jumlah partai yang ada, tetapi dalam dua dekade terakhir ini beberapa skema klasifikasi baru telah dikembangkan. Dengan semakin diterimanya pemikiran untuk memasukkan atribut tambahan dalam memahami sistem kepartaian, klasifikasi yang belakangan diajukan tidak hanya menyangkut soal jumlah, tetapi juga soal kompetisi dan kerja sama antarpantai.

Menurut Oscar Niedermayer, kriteria yang digunakan dalam literatur sistem kepartaian kontemporer dapat dikategorikan berdasarkan dua dimensi, yaitu dimensi pemilu dan dimensi pemerintahan. Dimensi pemilu meliputi dua unsur utama, yaitu jumlah dan ukuran relatif partai (fragmentasi dan asimetri) serta pola orientasi politik dan perilaku mereka (posisi ideologi, polarisasi, dan strategi untuk kompetisi pemilu). Dimensi pemerintahan berfokus pada unsur-unsur sistemik, seperti kekakuan dalam proses pembentukan pemerintah atau perubahan dalam pola koalisi. Tipologi yang diajukan Giovanni Sartori tentang sistem partai kompetitif dan Alan Siaroff berkonsentrasi pada kriteria pemilihan. Sementara itu, tipologi lainnya, seperti disusun Peter Mair, terutama mempertimbangkan kriteria hubungan partai dengan pemerintah (Croissant and Volkel 2012: 237).

Dalam aspek internal organisasi partai, Richard Katz dan Peter Mair menawarkan satu model terbaru, yaitu model kartel. Katz dan Mair berpendapat bahwa partai kartel adalah model lain dari serangkaian model partai yang sudah ada sebelumnya, yaitu model partai elite (*elite party*), partai massa (*mass party*), dan *catch-all party* (MacIvor 1996: 317–318). Model partai kartel, menurut Katz dan Mair, tumbuh mengikuti modernisasi dan birokratisasi masyarakat. Perluasan pasar politik, pada satu sisi, dan munculnya agenda sosial baru berpusat pada isu-isu politik baru, pada sisi lain, melemahkan afiliasi pemilih terhadap partai tradisional (Yishai 2001: 669).

Bagi Katz dan Mair, merosotnya keanggotaan partai dan semakin cairnya pemilih sejak berakhirnya era Perang Dingin bukan senjakala bagi partai politik. Akan tetapi, pada satu sisi, hal tersebut sebenarnya menunjukkan gejala bahwa sumber daya ekonomi dan politik partai semakin tidak bergantung pada masyarakat, tetapi lebih bergantung pada negara—yang mereka kontrol melalui jabatan-jabatan yang mereka duduki. Pada sisi lain, hal tersebut juga menunjukkan bahwa penurunan afiliasi pemilih terhadap partai merupakan akibat dari perluasan akses warga negara untuk memperjuangkan kepentingannya. Warga tidak lagi hanya menyampaikan aspirasinya melalui partai politik, tetapi juga melalui institusi lain, terutama dengan berkembangnya gerakan sosial baru (*new social movement*).

Model partai kartel yang semakin menguat sejak tahun 1970-an menyerupai model *catch-all party* dalam banyak hal, antara lain kampanye yang menggunakan jasa para profesional dan mengandalkan dana dalam jumlah besar (padat modal), keanggotaan yang menyusut, dan pendekatan *broker* untuk memperoleh suara. Akan tetapi, partai-partai kartel dibedakan dari tiga model partai sebelumnya dalam hal “interpenetrasi partai dan negara” dan “pola kolusi antarpartai” (Katz and Mair 2002: 17). Tidak seperti *catch-all party*, partai kartel hampir secara eksklusif bergantung pada negara untuk pendanaan mereka dan sumber daya politik lainnya. Karena itu, tidak mengherankan, fokus strategi partai lebih ditujukan kepada negara dibanding masyarakat luas. Partai yang sibuk dengan dirinya, dan dengan negara, kemudian melebarkan jarak terhadap masyarakat atau pemilihnya (Katz and Mair 1996: 526).

Apa yang menyebabkan ketergantungan partai terhadap negara? Salah satu sebabnya adalah menguatnya sikap apatis dari publik terhadap partai politik. Karena keanggotaan partai yang menyusut dan jumlah sumbangan yang diperoleh dari masyarakat semakin stagnan, partai harus mencari sumber-sumber pendanaan baru. Sumber-sumber pendanaan baru ini harus mampu menyediakan dana dalam jumlah besar karena biaya kampanye pemilu yang terus meningkat tajam, sebagai konsekuensi penggunaan teknik kampanye yang semakin canggih dan mahal yang melibatkan tenaga profesional yang disewa partai.

Tema sentral analisis Katz dan Mair adalah hubungan antara partai politik dan negara. Partai-partai elite tumbuh dari negara, menarik dukungan publik dan sumber daya atas nama konsolidasi negara, sedangkan partai-partai massa muncul di luar negara dan mencoba untuk membuatnya akuntabel (dan



sekaligus merepresentasikan) kepentingan ekonomi tertentu. *Catch-all party* masuk di tengah kesenjangan antara negara dan masyarakat, menjadi perantara (*broker*) tuntutan berbagai kelompok sosial, dan menggunakan negara untuk menyediakan sumber daya yang dibutuhkan untuk memantapkan tercapainya akomodasi kepentingan partai. Sementara itu, partai-partai kartel justru kehilangan pijakan mereka di masyarakat sipil dan ada hampir seluruhnya di dalam, dan untuk, negara. Mereka secara kolektif mengontrol sumber daya, yang mereka manipulasi untuk menjamin kelangsungan hidup mereka (MacIvor 1996: 320).

Model partai kartel ini sebenarnya “melampaui” klasifikasi model partai politik yang hanya mengasumsikan hanya ada satu arena persaingan, yaitu arena elektoral. Padahal, partai politik kenyataannya berinteraksi di beberapa arena, dengan struktur keuntungan yang berbeda di setiap arena. Oleh karena itu, persaingan yang kompetitif harus memperlihatkan adanya tautan elektoral, yaitu ideologi dan program partai di dalam kampanye harus mewarnai perilaku koalisi partai di arena pemerintahan dan legislatif serta hasil-hasil pemilu berdampak pada perilaku partai di arena persaingan yang lain. Kuskridho Ambardi (2009: 26) menggunakan tiga arena untuk menguji tingkat persaingan antarpartai, yaitu arena elektoral, pemerintahan, dan legislatif.

Kegagalan untuk mewujudkan tautan elektoral menandai sistem kepartaian yang tidak kompetitif atau sistem kepartaian yang terkartelisasi. Kuskridho Ambardi (2009: 28–29) meringkas lima ciri dari sistem kepartaian ini. *Pertama*, ideologi tidak menjadi faktor penting yang menentukan perilaku partai. *Kedua*, dalam pembentukan koalisi, tidak ada rambu-rambu yang memandu mana yang boleh dan mana yang tidak boleh karena semua serba boleh (*promiscuous*). *Ketiga*, kecenderungan untuk merangkul semua partai ke dalam koalisi (koalisi turah) membuat keberadaan oposisi sulit diidentifikasi. *Keempat*, perilaku partai tidak ditentukan oleh hasil menang-kalah dalam pemilu (inkonsekuensial). *Kelima*, terlepas dari perbedaan identitas normatif yang “dijual” dalam kampanye pemilu, partai-partai cenderung bertindak sebagai satu kelompok.

#### POLITIK KARTEL DALAM PENGAWASAN DPR PADA ERA REFORMASI

Bagian ini membahas mengenai seberapa kompetitif persaingan antarpartai dalam sistem multipartai Era Reformasi. Pembahasan akan menggunakan

kerangka analisis yang ditawarkan Ambardi, yaitu menguji tingkat kompetisi (*competitiveness*) dari persaingan antarpartai di tiga arena, yaitu arena elektoral, pemerintahan, dan legislatif. Untuk arena pemerintah dan legislatif, tulisan ini hanya akan fokus pada soal koalisi pemerintahan dan penggunaan hak-hak DPR di bidang pengawasan. Pembahasan tersebut akan diuraikan berdasarkan periode masa jabatan DPR Era Reformasi.

### **Pengawasan DPR Periode 1999–2004: Munculnya Kartel**

Menurut Ambardi, sistem kepartaian Indonesia setelah Pemilu 1999 menunjukkan ciri sebagai sistem kepartaian yang terkartelisasi. Persaingan di arena elektoral memang sempat menunjukkan kompetisi yang cukup jelas, terutama mengikuti garis isu keagamaan, yaitu antara kubu ideologi Islam dan sekuler. Klasifikasi partai politik di Indonesia yang dibuat oleh Kevin Evans, contohnya, menunjukkan relevansi pembelahan ini.

Kevin Evans membagi sistem kepartaian berdasarkan beberapa garis pembelahan, yaitu pembelahan kiri-kanan dan pembelahan atas-bawah (Evans 2003: 9–11). Pembelahan kiri-kanan tidak merujuk pada pembelahan sosialis-kapitalis, sebagaimana yang dikenal masyarakat Barat tetapi merujuk pada pembelahan antara ideologi sekuler dan ideologi Islamis. Di ujung kiri diisi partai-partai sekuler, yaitu partai-partai yang menentang keras setiap pengakuan atau pemberian posisi khusus bagi Islam (atau agama mana pun) dalam politik. PDIP merupakan salah satu partai yang merepresentasikan pandangan sekuler dalam politik Indonesia, sedangkan Partai Golkar cenderung lebih ke tengah.

Sementara itu, di ujung kanan ditempatkan partai-partai Islam yang mendukung transformasi Indonesia secara konstitusional menjadi sebuah *Islamic polity*. Alat penggalang dukungan dalam sejarah bagi kaum Islamis ini adalah penerapan “Piagam Jakarta”, yang memasukkan tujuh kata yang kemudian dihilangkan dari Pembukaan UUD 1945 yang memuat kewajiban orang Islam untuk melaksanakan syariat Islam. Pada Pemilu 1999 diwakili oleh PPP dan PBB. Sementara itu, PKB dan PAN ditempatkan lebih ke tengah karena kedua partai ini menyatakan komitmennya untuk menjadikan partai sebagai partai inklusif dan pluralis, bukan partai agama.

Pembelahan atas-bawah, menurut Evans, merupakan pembelahan berdasarkan budaya politik, yaitu antara budaya politik elitis dan populis. Pembelahan ini berhubungan erat dengan cara mengomunikasikan politik kepada publik

sehingga menunjukkan relasi antara para pemimpin beserta partainya dengan pemilih. Kaum elitis menganggap kurang penting loyalitas pribadi dan identifikasi kepada pimpinan nasional partai dibandingkan dengan keterikatan pada sebuah proses politik atau posisi kebijakan. Kaum elitis berusaha lebih menilai para pemimpin dan partainya lewat tindakan dan kebijakannya daripada melalui perilaku simbolis. Sementara itu, kaum populis memandang relasi antara pemimpin nasional partainya perlu bersifat lebih emosional, bahkan mistis, atau melalui jaringan kepemimpinan lokalnya sendiri.

Akan tetapi, Ambardi mempertanyakan argumen adanya pembelahan kelas dalam arena elektoral. Menurutnya, jika pembelahan kiri-kanan atau kelas diukur berdasarkan pandangan partai terhadap peran pemerintah dalam ekonomi, sulit menempatkan partai-partai yang ada, terutama partai-partai yang memperoleh suara besar di garis kiri-kanan tersebut. Hampir semua partai mendeklarasikan diri sebagai partai “kiri-tengah” dengan mendukung retorika demokrasi ekonomi atau yang biasa disebut ekonomi kerakyatan, tetapi sekaligus menghendaki adanya peran pemerintah serta penerimaan terhadap ekonomi pasar. Isu-isu lain pada Pemilu 1999, seperti isu kedaerahan, memang sempat muncul dalam kampanye partai-partai, tetapi tidak menghasilkan pembelahan ideologis yang signifikan. Isu federalisme yang diusung PAN tidak berkembang lebih jauh menjadi program yang khas karena pada akhirnya cenderung serupa konsep desentralisasi yang ditawarkan partai-partai lain (Ambardi 2009: 171–176).

Persaingan antarpolitik di arena Pemilu 1999 ini tidak berlanjut di dua arena lainnya, baik arena pemerintahan maupun legislatif. Di arena pemerintahan, terjadi pembentukan koalisi turah (*oversized coalition*), baik pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid maupun pemerintahan Megawati. Presiden Abdurrahman Wahid pada masa pemerintahannya hanya memiliki basis partai pendukung di parlemen sebesar 11% (PKB), sedangkan Megawati 32% (PDIP). Hal ini menjadi latar belakang bagi kedua presiden untuk berupaya menjalin koalisi dengan partai-partai dan fraksi TNI/Polri guna memperoleh dukungan DPR atas pemerintah. Wahid mengalokasikan 86% kursi kabinet untuk menteri-menteri dari partai politik. Upaya Abdurrahman Wahid tersebut berbuah hasil dengan masuknya delapan fraksi ke dalam barisan pemerintah, tak terkecuali PDIP. Namun, blok politik pendukung presiden di parlemen runtuh setelah Abdurrahman Wahid membongkar-pasang menteri dari unsur partai, antara lain Laksamana Sukardi (PDIP), Jusuf Kalla (Golkar), dan Hamzah Haz (PPP).

Seperti Abdurrahman Wahid, Megawati juga menjaring kekuatan di parlemen dengan memberikan 53% kursi di kabinet untuk partai-partai di DPR, kecuali PK dan PKB yang menyatakan secara tegas pilihannya sebagai oposisi. Sebagaimana Abdurrahman Wahid, pembentukan koalisi turah pada masa Megawati juga tidak memberikan perhatian yang serius terhadap persoalan ideologi sehingga partai-partai yang berdiri di posisi berbeda dalam isu keagamaan saat kampanye pemilu bisa bersama-sama menjadi bagian dari kabinet.

Di arena legislatif, dinamika di DPR yang terkait fungsi pengawasan menunjukkan kecenderungan kartelisasi (Ichwanuddin 2011). Pada periode 1999–2004, ada lima usul interpelasi yang diajukan anggota DPR, yaitu mengenai pembubaran Departemen Sosial dan Departemen Penerangan, pencopotan Jusuf Kalla dan Laksamana Sukardi, bantuan Presiden untuk pembangunan asrama TNI/Polri, dan lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan. Tiga dari lima usulan tersebut akhirnya disetujui DPR, yaitu mengenai pembubaran Depsos dan Deppen, pencopotan Jusuf Kalla dan Laksamana Sukardi, dan lepasnya Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan. Pada periode yang sama ada tiga usul angket yang digulirkan di DPR, yaitu mengenai dana Yanatera Bulog dan Sultan Brunei (*Buloggate* dan *Bruneigate*), dana nonbujeter Bulog (kasus Akbar Tandjung), dan divestasi PT Indosat. Dari tiga usul, hanya satu yang disetujui DPR, yaitu usul angket *Buloggate* dan *Bruneigate* (2000). Dinamika angket *Buloggate* dan *Bruneigate* akhirnya mengantarkan Presiden Abdurrahman Wahid pada pemakzulan (*impeachment*) pada tahun 2001.

Yang menarik, dukungan atau penolakan terhadap usul interpelasi dan angket tidak selalu paralel dengan posisi partai di dalam pemerintahan. Pada periode ini Presiden Wahid didukung oleh PKB, PDIP, Golkar, PPP, PAN, PK, PBB, dan beberapa partai “kecil” yang di DPR bergabung dalam Fraksi Daulatul Ummat. Namun, hanya PKB yang tercatat selalu berada di belakang pemerintah dengan menolak empat usul interpelasi dan angket di DPR. Pada masa pemerintahan Presiden Megawati (2001–2004), hal serupa kembali terjadi. PDIP, PPP, dan Golkar beberapa kali justru ikut mendukung usul interpelasi dan angket. Sebaliknya, beberapa fraksi lain yang secara formal tidak bergabung dalam koalisi justru ikut mendukung pemerintah. Bahkan, Fraksi TNI/Polri ikut menolak semua usul interpelasi/angket (Budiatri 2011: 51 dan 65).

Yang penting dicatat, beberapa usul interpelasi dan angket muncul bersamaan dengan isu politik lain, contohnya angket *Buloggate* I dan *Bruneigate*, Interpelasi Asrama TNI, dan Interpelasi Kunjungan ke Timor Timur. Angket *Bulog-*

*gate* I dan *Bruneigate* muncul saat konflik politik antara DPR dan Presiden Abdurrahman Wahid semakin meruncing karena berbagai alasan, termasuk keputusan Presiden untuk mencopot beberapa orang menteri yang berasal dari partai dan melakukan bongkar-pasang struktur pimpinan TNI/Polri. Interpelasi Asrama TNI dan Interpelasi Kunjungan ke Timor Timur muncul tepat di saat kasus Bulog II menjerat pimpinan Golkar, Akbar Tandjung. Kedua interpelasi yang mempertanyakan kebijakan Megawati tersebut seolah-olah merupakan jawaban atas ancaman Golkar untuk keluar dari koalisi jika partai-partai koalisi yang lain mendukung hak angket atas kasus Bulog II. Hal ini pun ditandai dengan adanya perubahan sikap PDIP setelah munculnya kasus asrama TNI dan kunjungan ke Timor Timur yang melunak kepada Golkar dengan menarik kembali dukungannya terhadap usulan Angket Bulog II (Budiatri 2011: 75–76).

#### **Pengawasan DPR Periode 2004–2009: Menguatnya Kartel**

Persaingan yang berbasis isu agama pada pemilihan anggota legislatif tahun 2004 (arena elektoral) masih bertahan. Namun, setelah pemilu legislatif selesai, persaingan antarpolisi kembali tidak berlanjut, bahkan pada saat pemilihan presiden (pilpres) putaran kedua ideologi ditinggalkan begitu saja oleh partai-partai. Dalam Pilpres 2004 ada lima pasangan capres dan cawapres yang bertarung, yaitu Wiranto dan Salahuddin Wahid, Megawati Soekarnoputri dan Ahmad Hasyim Muzadi, M. Amien Rais dan Siswono Yudohusodo, Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla, serta Hamzah Haz dan Agum Gumelar. Karena tidak ada yang memperoleh suara di atas 50%, diselenggarakan pilpres putaran kedua yang hanya diikuti oleh dua pasangan yang memperoleh suara tertinggi pada putaran pertama, yaitu pasangan Yudhoyono-Kalla dan Megawati-Hasyim.

Menjelang pilpres putaran kedua, terbentuk dua koalisi partai, yaitu Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan. Koalisi yang awalnya ditujukan untuk memenangi pilpres putaran kedua ini berlanjut hingga ke DPR. Koalisi Kebangsaan terdiri atas Golkar, PDIP, PKB, PBR, dan PDS menguasai 317 kursi di DPR. Sementara itu, Koalisi Kerakyatan yang terdiri dari beberapa fraksi, yaitu Demokrat, PAN, PKS, Bintang Pelopor Demokrasi (fraksi gabungan yang dibentuk oleh beberapa partai kecil di DPR), dan PPP menguasai 233 kursi. Di putaran kedua, pasangan Yudhoyono dan Kalla, dengan perolehan suara 60,62%, mengalahkan pasangan Megawati dan Hasyim (39,38%).

Tidak lama setelah pilpres 2004 usai, Jusuf Kalla—kader Golkar yang menjadi wakil presiden mendampingi Yudhoyono—terpilih sebagai ketua umum Partai

Golkar dengan mengalahkan ketua umum petahana, Akbar Tandjung. Setelah terpilih menjadi ketua umum, Kalla kemudian membawa partainya bergabung ke barisan pendukung pemerintah sehingga membuat kekuatan partai di luar koalisi pemerintah tinggal 188 kursi atau 35%. Kedua koalisi ini akhirnya “bubar” setelah partai-partai, baik yang tergabung dalam Koalisi Kerakyatan maupun Koalisi Kebangsaan, mendapatkan kursi di Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) yang dibentuk Yudhoyono.

Di arena legislatif, kecenderungan kartelisasi juga terus berlanjut. Pada periode 2004–2009, ada empat belas usul penggunaan hak interpelasi yang diajukan, antara lain dalam masalah pemberhentian dan pengangkatan Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI), pembentukan tim nasional penanganan bencana di Aceh, arahan Wapres agar menteri tidak menganggap penting rapat kerja dengan DPR, *Memorandum of Understanding* (MoU) Helsinki antara Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), rapat kabinet melalui *teleconference* dari Amerika Serikat, kasus busung lapar dan polio, rencana impor beras oleh pemerintah (sebanyak dua kali), persetujuan Pemerintah RI atas Resolusi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK-PBB) No. 1747 terhadap Iran, penyelesaian kasus lumpur Lapindo, penyelesaian kasus Kredit/Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (KLBI/BLBI), kebijakan kenaikan harga bahan pokok, kebijakan antisipatif pemerintah akibat kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM), dan kenaikan harga BBM (sebanyak dua kali) (Haris 2009: 123). Dari empat belas usulan hak interpelasi tersebut, hanya empat yang akhirnya diterima menjadi hak interpelasi DPR, yaitu interpelasi busung lapar dan penyakit polio (2005), interpelasi terhadap kebijakan pemerintah mendukung Resolusi DK-PBB tentang nuklir Iran (2007), interpelasi atas penyelesaian kasus KLBI/BLBI (2007), dan interpelasi terhadap kebijakan antisipatif pemerintah akibat kenaikan harga BBM (2008).

Pada periode ini, ada beberapa usul hak angket yang pernah diajukan, antara lain mengenai kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM), lelang gula ilegal, penjualan tanker Pertamina, kredit macet Bank Mandiri, impor beras, pengelolaan Blok Cepu, penyelesaian kasus Kredit Likuiditas Bank Indonesia/Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (KLBI/BLBI), kebijakan energi nasional, dan pelanggaran hak konstitusional warna negara untuk memilih pada (Daftar Pemilih Tetap/DPT) Pemilu 2009. Dari beberapa usul angket tersebut, DPR hanya menyetujui penggunaan hak angket dalam tiga kasus, yaitu penjualan tanker Pertamina (2005), kebijakan pengelolaan energi nasional (2008), dan kisruh DPT (2009).

Kecenderungan kartelisasi ditunjukkan oleh beberapa hal berikut ini (Amalia 2011: 123). *Pertama*, kegagalan beberapa usulan tidak lepas dari peran lobi yang dilakukan pemerintah kepada partai-partai di DPR. Pemerintah melakukan pertemuan tertutup, yang diwakili Wakil Presiden Jusuf Kalla atau beberapa orang menteri dengan pimpinan fraksi-fraksi dan komisi terkait untuk membicarakan tentang usul interpelasi atau angket yang sedang dibahas di parlemen. Selain Wapres Jusuf Kalla dan menteri mengadakan pertemuan tertutup dengan pimpinan fraksi dan komisi terkait, Presiden Yudhoyono juga mengumpulkan sejumlah menteri yang berasal dari partai koalisi pendukung pemerintah untuk menanyakan kembali loyalitas partainya terhadap kebijakan pemerintah yang tengah diproses di DPR. Kesepakatan yang dihasilkan lobi-lobi tersebut kemudian “diamankan” sebagai keputusan partai yang diinstruksikan untuk ditaati oleh anggota fraksi mereka di DPR.

*Kedua*, upaya untuk menggagalkan usulan hak pengawasan DPR juga dilakukan dengan cara memunculkan usulan hak tandingan untuk kasus yang sama, misalnya dimunculkan usulan hak interpelasi untuk memecah suara dalam proses pengajuan usulan hak angket terhadap persoalan yang sama. Akibatnya, para penggagas gagal memperoleh dukungan mayoritas dalam pemungutan suara. Kegagalan usul hak pengawasan DPR biasanya juga dipengaruhi oleh isu yang sedang diajukan berkaitan dengan kepentingan elite partai besar.

*Ketiga*, tidak semua interpelasi atau angket yang disetujui disertai perbaikan kebijakan yang dipersoalkan. Kasus penjualan tanker Pertamina dan angket kenaikan harga BBM termasuk yang berhasil memengaruhi kebijakan pemerintah. Kasus penjualan tanker Pertamina berhasil memenjarakan mantan Menteri Negara BUMN Laksamana Sukardi dan angket kenaikan harga BBM berhasil mendesak pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan penurunan harga BBM sebanyak tiga kali. Sementara itu, angket DPT yang merekomendasikan pemberhentian anggota KPU dalam waktu yang sesingkat-singkatnya tidak jelas kelanjutannya, bahkan hampir tidak pernah dibahas lagi di DPR.

### **Pengawasan DPR Periode 2009–2014: Berlanjutnya Kartel**

Dibandingkan dua pemilu sebelumnya, pembedaan ideologis antarpolisi pada Pemilu 2009 cenderung mengalami penurunan, tidak terkecuali dalam hal isu keagamaan. Pro-kontra terhadap kepemimpinan perempuan atau gagasan mengembalikan Piagam Jakarta hampir tidak terdengar. Pengaturan yang lebih tegas mengenai 30% perempuan di daftar calon anggota legislatif (daftar calon

tetap/DCT), terutama ketentuan penempatan satu perempuan di setiap tiga caleg di DCT, tidak mendapatkan penolakan dari partai-partai. Ada kecenderungan partai-partai, baik di kalangan partai-partai Islam maupun partai-partai sekuler, untuk memosisikan diri lebih ke tengah. Elite partai-partai Islam, seperti PKS menampilkan sikap yang moderat menyangkut penerimaan terhadap pluralisme dan demokrasi. Sebaliknya, partai-partai sekuler pun tampaknya menampilkan diri sebagai kelompok nasionalis-religius, baik secara eksplisit maupun implisit (Tomsa 2010: 147 dan 152). Memang ada isu-isu lain yang sempat muncul dalam kampanye, seperti isu ekonomi neoliberal, tetapi sulit menemukan bukti bahwa ini menghasilkan perbedaan yang jelas di antara partai-partai.

Tidak kompetitifnya persaingan di arena pemerintahan juga masih berlanjut pasca-Pemilu 2009. Pemilihan presiden diikuti oleh tiga pasang calon, yaitu (1) Megawati Soekarnoputri dan Prabowo Subianto (2) Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono; serta (3) M. Jusuf Kalla dan Wiranto. Pasangan Yudhoyono-Boediono terpilih sebagai presiden-wakil presiden dengan perolehan suara 60,80%. Ketika menyusun Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II, hanya 3 dari 9 partai yang memiliki kursi di DPR yang tidak ikut bergabung di pemerintahan, yaitu PDIP, Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura). Golkar akhirnya kembali merapat ke Yudhoyono-Boediono. Di Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II ada 19 dari 34 posisi yang diisi oleh kader partai anggota koalisi.

Meskipun didukung sebuah koalisi besar, pemerintahan SBY-Boediono tetap dihadapkan pada “gangguan” usul interpelasi dan angket di DPR. Beberapa peristiwa penting di DPR periode 2009–2014 berikut ini dapat menunjukkan ketidakjelasan, baik oposisi maupun anggota koalisi. *Pertama*, kasus angket *bail out* Bank Century. Di dalam rapat-rapat Pansus Angket Century, wakil dari partai anggota koalisi tidak kalah kritisnya dibandingkan wakil dari PDIP, Gerindra, dan Hanura yang memang berada di luar pemerintah. Dalam pengambilan keputusan mengenai kesimpulan dan rekomendasi hasil angket Century, partai anggota koalisi pun tidak kompak. Sebanyak 325 anggota DPR memilih Opsi C yang menyimpulkan bahwa ada kebijakan yang salah yang menyebabkan terjadinya penyelewengan dalam *bail out* Bank Century dan 212 orang memilih Opsi A yang menyatakan tidak ada kebijakan salah. Dengan demikian, yang menjadi kesimpulan dan rekomendasi dari DPR terkait kasus penyelamatan Bank Century adalah Opsi C.



Akan tetapi, hingga akhir 2012 kasus Century yang telah diputuskan DPR pada Maret 2010 tidak banyak mengalami perkembangan. Proses hukum baru menyentuh para pemilik dan pengelola bank, sedangkan pejabat negara yang membuat kebijakan *bail out* belum tersentuh. Baru pada November 2012, dua pejabat Bank Indonesia ditetapkan sebagai tersangka oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yaitu Budi Mulia (Deputi Gubernur BI Bidang Pengelolaan Moneter dan Devisa) dan Siti Chalimah Fajriah (Deputi Gubernur BI Bidang Pengawasan). Selain proses hukum terhadap pihak-pihak yang disebut DPR bertanggung jawab atas *bail out*, perbaikan kebijakan yang menjadi tujuan utama penggunaan hak angket DPR juga dianggap belum signifikan. Kesimpulan ini disampaikan, contohnya, oleh Hendrawan Supratikno (anggota Pansus Angket Century dari Fraksi PDIP (Ichwanuddin 2011: 274).

Dampak politik yang paling jelas yang dihasilkan Angket Century adalah pengunduran diri Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati, yang kemudian bertugas di Bank Dunia, dan pembentukan Sekretariat Gabungan (Setgab) partai-partai koalisi pendukung pemerintah. Dua peristiwa ini sulit untuk dipisahkan dari Angket Century tidak hanya karena waktunya yang memang hampir bersamaan, tetapi juga dari meredanya secara tiba-tiba “kegaduhan” yang luar biasa selama proses angket. Sri Mulyani dikenal memiliki hubungan yang kurang harmonis dengan Aburizal Bakrie, terutama karena kebijakannya dianggap kurang akomodatif terhadap kepentingan kelompok bisnis Bakrie.

*Kedua*, kasus angket mafia perpajakan. Ada empat fraksi yang mendukung pengajuan usul angket ini, yaitu Fraksi Partai Golkar, Fraksi PDIP, Fraksi PKS, dan Fraksi Partai Hanura. Dalam pemungutan suara, Golkar dan PKS justru bergabung dengan PDIP dan Hanura mendukung usul hak angket. Demokrat, PPP, PAN, dan PKB, kecuali Lily Wahid dan Effendy Choirie yang membangkang, menolak usul angket. Usul angket gagal setelah Gerindra yang berada di luar pemerintah justru ikut menolak.

*Ketiga*, kasus rencana kenaikan harga BBM. Dalam sidang paripurna tanggal 31 Maret 2012, mayoritas anggota DPR (356 orang) menyetujui opsi penambahan ayat 6a dalam Pasal 7 UU No. 22 Tahun 2011 tentang APBN 2012. Opsi ini memberi kesempatan kepada pemerintah menaikkan harga BBM tetapi dengan syarat, yaitu dalam hal harga minyak mentah rata-rata Indonesia dalam kurun waktu berjalan yaitu enam bulan mengalami kenaikan atau penurunan lebih dari 15%. Selain Demokrat, fraksi-fraksi yang menyatakan setuju adalah

Golkar, PAN, PKB dan PPP. Sementara itu, hanya 82 anggota yang menyetujui opsi pertama yang berbunyi bahwa Pasal 7 ayat (6) tidak berubah sehingga tak ada kenaikan harga BBM. Dukungan terhadap opsi ini hanya dari PKS dan Gerindra, sedangkan PDIP dan Hanura yang sejak awal menolak tidak mengikuti *voting* karena memilih *walk out* dan tidak mengikuti *voting*. Dengan demikian, PKS adalah satu-satunya partai anggota koalisi yang menolak kenaikan harga BBM.

### PENUTUP

Uraian di atas menunjukkan bahwa penggunaan hak angket dan interpelasi DPR sejak tahun 1999 sampai dengan 2011 menunjukkan kecenderungan menguatnya kartel dalam politik Indonesia. Meskipun tampak saling bersaing, partai-partai cenderung bertindak sebagai satu kelompok, contohnya dalam menggunakan keuangan publik (negara) sebagai sumber pembiayaan partai. Berbagai kasus tindak pidana korupsi yang sudah diproses secara hukum ternyata melibatkan politisi dari berbagai partai, tak terkecuali yang berada di luar pemerintahan (oposisi). Bahkan, beberapa kasus melibatkan politisi dari partai yang berbeda sekaligus. Berbagai kasus korupsi, mulai dari kasus *Buloggate* I dan II, cek pelawat pemilihan Deputy Senior Gubernur BI, dana Departemen Kelautan dan Perikanan, hingga berbagai kasus terbaru yang kini ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) membuktikan bahwa uang ternyata mengalir ke politisi dari partai berbeda. Sulit untuk dapat menerima argumen bahwa korupsi tersebut dilakukan semata-mata karena inisiatif pribadi.

### PUSTAKA ACUAN

- Amalia, Luky Sandra. 2011. "Fungsi Pengawasan DPR, 2004-2009: Antara Nurani dan Kehendak Fraksi", dalam Wawan Ichwanuddin (ed.). *Pengawasan DPR Era Reformasi*. Laporan Penelitian P2P LIPI.
- Ambardi, Kuskridho. 2009. *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: KPG.
- Budiatri, Aisah Putri. 2011. "Fungsi Pengawasan DPR, 1999-2004: Mewakili Partai, Mengabaikan Rakyat?" dalam Wawan Ichwanuddin (ed.). *Pengawasan DPR Era Reformasi*. Laporan Penelitian P2P LIPI.
- Croissant, Aurel and Philip Volkel. 2012. "Party System Types and Party System Institutionalization: Comparing New Democracies in East and Southeast Asia". *Party Politics*, No. 18(2): 235-265.
- Evans, Kevin Raymond. 2003. *The History of Political Parties and General Elections in Indonesia*. Jakarta: Arise Consultancies.

- Hague, Rod, Martin Harrop, and Shaun Breslin. 1998. *Comparative Government and Politics: An Introduction*, 4<sup>th</sup> edition. Basingstoke : Macmillan Press.
- Haris, Syamsuddin. 1993. “Dilema DPR: ‘Wakil Daerah’ Tanpa Mandat Rakyat Daerah” dalam *Afkar*, Vol. 1/No.2 April–Juni 1993.
- Haris, Syamsuddin. 2009. “Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca-Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR” dalam Moch Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (ed.). *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Ichwanuddin, Wawan. 2011. “Fungsi Pengawasan DPR, 2009–2011: Akuntabilitas Dua Angket di Awal Masa Jabatan” dalam Wawan Ichwanuddin (ed.). *Pengawasan DPR Era Reformasi*. Laporan Penelitian P2P LIPI.
- Katz, Richard S. and Peter Mair. 1996. “Cadre, Catch-All or Cartel?: A Rejoinder” dalam *Party Politics*, Vol. 2, No. 4: 524–534.
- Katz, Richard S. and Peter Mair. 2002. “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of Cartel Party”, dalam *Party Politics*, Vol. 1, No. 1: 5–28.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Democracies*. New Haven and London: Yale University Press.
- Linz, Juan J. and Arturo Valenzuela (eds.). 1994. *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- MacIvor, Heather. 1996. ”Do Canadian Political Parties Form a Cartel?” dalam *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 2: 317–333.
- Mainwaring, Scott. 1993. “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination” dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993: 198–228.
- Meneffee-Libey, David. 1991. “Divided Government as Scapegoat” dalam *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24, No.4: 643–644.
- Pelizzo, Ricardo and Sick Stapenhurs. 2008. “Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation” dalam Rick Stapenhurs, *et al.* (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington DC: The World Bank.
- Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali, 1985.
- Sherlock, Sthephen. 2010. “The Parliament in Indonesia’s: Decade of Democracy: People’s Forum or Chamber of Crobies?”, dalam Edward Aspinall and Marcus Mietzner (eds.). *Problems of Democratization in Indonesia: Elections, Institutions and Society*. Singapore: ISEAS.
- Soetjipto, Ani, *et al.* 2009. *Kerja untuk Rakyat*. Jakarta: Pusat Kajian Politik UI.
- Tomsa, Dirk. 2010. “The Indonesian Party System after the 2009 Elections: Towards Stability?”. Edward Aspinall and Marcus Mietzner (eds.). *Problems of Democratization in Indonesia: Elections, Institutions and Society*. Singapore: ISEAS.

- Yishai, Yael. 2001. "Bringing Society Back In: Post-Cartel Parties in Israel" dalam *Party Politics*, Vol. 7, No. 6: 667–687.
- Thurber, James A. 1991. "Representation, Accountability, and Efficiency in Divided Party Control of Government", dalam *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24, No. 4.
- Ziegenhain, Patrick. 2009. "The Indonesian Legislature and Its Impacts on Democratic Consolidation", dalam Marco Bunte and Andreas Ufen (eds.). *Democratization in Pos-Soeharto Indonesia*. London and New York: Routledge.

# PROBLEM DEMOKRATISASI DALAM DESENTRALISASI ASIMETRIS PASCAORDE BARU

Mardiyanto Wahyu Tryatmoko

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

## ABSTRACT

*The special autonomy status, which is given to Aceh, Papua, Jakarta, and Yogyakarta has not resulted in a better decentralization implementation. Disputable design of special autonomy and lack of capacity of local government have caused significant problems on local democratization, especially in Aceh and Papua. This paper argues that local democratization problem exists because institutional design of local politics is determined by the central government rather than built as a response to local needs. The political-economy discrimination in Aceh and Papua, for instance, are likely caused by incompatibility between the role of province as principal point of special autonomy and the direct local-head elections. Meanwhile, democratic label which is attached to province autonomy could not assure political participation and deliberation of local institutions to the lowest level of government. In this case, political decisions are potentially controlled only by a certain group of political elites at the provincial level.*

**Keywords:** special autonomy status, Aceh, Papua, local institutions

## PENGANTAR

Demokratisasi pasca-Orde Baru telah membuka peluang kemandirian politik dan pemerintahan (administrasi) yang lebih besar bagi daerah. Di awal reformasi, prinsip-prinsip demokrasi turut memberikan dasar pengaturan yang lebih jelas mengenai otonomi daerah dan desentralisasi sebagaimana tertuang dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Melalui amandemen kedua konstitusi, bangsa ini mengatur beberapa hal substansi mengenai pemerintahan daerah. *Pertama*, dalam rangka mendukung otonomi daerah, setiap pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis (tidak disebutkan secara langsung), dan berhak menetapkan peraturan daerah. *Kedua*, hubungan kekuasaan antarpemerintahan harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, serta hubungan pelaksanaan kewenangan

yang harus memperhatikan keadilan dan keselarasan. *Ketiga*, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus/ istimewa dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Format desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana diatur di dalam konstitusi ternyata tidak mudah dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang lebih operasional. Baik Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dikeluarkan sebelum amandemen kedua UUD 1945 ataupun UU Nomor 32 Tahun 2004 memang tidak memuat pasal-pasal yang bertentangan dengan konstitusi. Namun, pengaturan mekanisme desentralisasi di dalam kedua UU tersebut tidak terarah dengan baik, terutama dalam mengatur mekanisme dan memberikan otonomi pelaksanaan demokrasi dan administrasi pemerintahan lokal.

Hingga kini, penjabaran operasional ketentuan dasar mengenai otonomi daerah belum menemukan formula yang tepat sehingga belum mampu menyelaraskan baik aspek administrasi dan politik. Hal ini dapat dicermati dari beberapa hal. *Pertama*, masih ada kegamangan menempatkan titik berat otonomi daerah, antara di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota. Kegamangan ini menyebabkan distribusi kewenangan dan kekuasaan daerah dan antardaerah tidak terarah dengan jelas. Benturan pelaksanaan materi kewenangan antara provinsi dan kabupaten seringkali terjadi. *Kedua*, berseraknya titik berat otonomi daerah tidak sesuai dengan pilihan prosedur demokrasi lokal, yaitu pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung baik di provinsi dan kabupaten/kota. Demi memenangi pilkada langsung, politisi lokal dapat memainkan apa saja, termasuk dengan menggunakan instrumen kebijakan daerah dan lintas daerah tanpa memperhatikan kepentingan publik. *Ketiga*, hubungan kekuasaan dan distribusi kewenangan (urusan) antarpemerintahan masih belum tegas diatur sehingga menimbulkan konflik antarpemerintahan daerah. *Keempat*, karena terperangkap dan terfokus pada persoalan administrasi, negara mengabaikan hak-hak budaya dan politik lokal.

Demokratisasi memang memberikan landasan yang kuat bagi pengaturan desentralisasi dan otonomi daerah, tetapi tidak sebaliknya. Fakta menunjukkan bahwa pengaturan desentralisasi politik belum mendorong perkembangan demokratisasi lokal yang efektif dan terkonsolidasi dengan baik. Sejak pemberlakuan *Decentralizatie Wet* 1903 hingga UU Nomor 32 Tahun 2004 saat ini tampak desentralisasi di Indonesia belum dapat dijadikan sarana untuk memastikan demokrasi dan jaminan hidup rakyat berjalan dengan baik. Persoalan

desentralisasi di Indonesia masih berkuat pada pencarian formula hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat (nasional) dan daerah (lokal), hubungan antardaerah, dan penataan struktur pemerintahan daerah. Hubungan kekuasaan dan distribusi kewenangan di setiap tingkatan dan antartingkatan pemerintahan sulit terkonsolidasi dengan baik. Pola hubungan kekuasaan antara pemerintah nasional dan lokal masih diwarnai oleh persoalan derajat otonomi. Persoalan hubungan kekuasaan antardaerah otonom diwarnai dengan tiadanya kejelasan pembagian kewenangan. Sedangkan persoalan hubungan kekuasaan di dalam internal daerah masih diwarnai dengan pergulatan perebutan dan penggunaan kekuasaan yang tidak demokratis. Praktik diskriminasi, kekerabatan, patronase, dan intimidasi misalnya masih marak digunakan oleh politisi lokal untuk mempertahankan atau merebut kekuasaan.

Pasca-Orde Baru, pemerintah mulai memperhatikan beberapa daerah dengan memberikan otonomi khusus (otsus), otonomi yang berbeda dari yang diberikan kepada daerah pada umumnya. Banyak orang yang menyebutkan pemberian otsus ini sebagai bentuk desentralisasi asimetris meskipun beberapa ahli mencoba mengoreksinya.<sup>1</sup> Terlepas dari perbedaan pemahaman konsep tentang desentralisasi asimetris, negara telah memberikan otonomi yang tidak seragam melalui pengaturan lebih lanjut mengenai kekhususan Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, mencoba memformulasikan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) ke dalam UU khusus, serta memberikan kekhususan bagi Papua dan Aceh sebagai solusi lunak atas tuntutan separatisme. Desentralisasi asimetris yang dimaksud dalam tulisan ini merujuk pada pemberian otsus atau hak istimewa dalam desain yang berbeda kepada empat daerah tersebut.

Perkembangan desentralisasi asimetris dengan pemberian otsus kepada beberapa daerah di Indonesia nyatanya belum menghasilkan peningkatan demokratisasi dan efisiensi administrasi pemerintahan yang cukup signifikan. Kini bangsa ini justru dihadapkan pada kenyataan meningkatnya intensitas konflik, baik horizontal maupun vertikal di samping menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Fenomena ini, secara ekstrem, dapat kita lihat terutama pada kasus Papua. Persoalan ini menyiratkan beberapa pertanyaan penting dalam perkembangan desentralisasi asimetris di Indonesia. Seberapa jauh pemerintah (nasional)

<sup>1</sup> Menurut Josef Riwo Kaho, pengajar senior di Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM, desentralisasi asimetris bukan pemberian otonomi yang lebih besar dengan fasilitas yang lebih banyak dibanding daerah lain, tetapi desentralisasi yang didasarkan atas otonomi yang disesuaikan dengan kemampuan daerah. Dengan demikian, konsep desentralisasi asimetris yang dimaksud lebih menunjuk pada prinsip subsidiaritas. Wawancara penulis dengan Josef Riwo Kaho di Yogyakarta, April 2012.

telah benar-benar serius memberikan otonomi kepada daerah sesuai dengan kebutuhan lokal yang beragam? Sejauh mana perkembangan pembangunan dan demokratisasi di daerah otonomi khusus? Kendala atau problem demokratisasi semacam apa yang muncul dalam perkembangan desentralisasi asimetris di beberapa daerah otonomi khusus? Faktor-faktor apa saja yang memengaruhi terhambatnya demokratisasi di daerah yang mendapat pengaturan desentralisasi secara asimetris?

Sebagian besar tulisan ini merupakan hasil pemanfaatan data dan penelaahan kembali temuan-temuan penelitian tentang problematika kekuasaan gubernur di daerah otonomi khusus yang dilakukan oleh Tim Otonomi Daerah Pusat Penelitian Politik (P2P) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) pada 2011. Tulisan ini berpijak pada argumen bahwa demokratisasi di tingkat lokal pasca-Orde Baru masih belum terkonsolidasi dengan baik. Persoalan dan bahkan gejolak sosial dalam demokratisasi lokal terjadi karena desentralisasi politik dalam wujud pengaturan demokrasi yang lebih substansial tidak diberikan dengan benar dalam desentralisasi asimetris. Penerapan desentralisasi asimetris kepada beberapa daerah di Indonesia masih berkutut dan terbatas pada persoalan administrasi, sedangkan prosedur demokrasi cenderung diberlakukan secara simetris. Selain itu, kapasitas lembaga-lembaga lokal yang belum cukup memadai turut berkontribusi pada kegaduhan demokratisasi lokal.

## DEMOKRASI DAN DESENTRALISASI

Hubungan antara demokrasi dan desentralisasi dapat saling membutuhkan. Pada satu sisi desentralisasi membutuhkan demokrasi sebagai prasyarat utama penyelenggaraan kekuasaan lokal yang responsif dan akuntabel. Tanpa demokrasi, desentralisasi hanya berorientasi pada tertib administrasi dan kelancaran fiskal semata, yang tidak memperhatikan aspirasi masyarakat dan ketertiban politik lokal.<sup>2</sup> Oleh karena itu, desentralisasi dapat tetap berjalan tanpa demokrasi. Pengalaman Indonesia pada masa Orde Baru dan Pakistan menunjukkannya.<sup>3</sup> Dengan adanya landasan demokrasi, ada jaminan bahwa desentralisasi menyediakan wahana bagi terselenggaranya proses politik lokal.

<sup>2</sup> Beberapa ahli membagi desentralisasi ke dalam tiga dimensi, yaitu politik, administrasi, dan fiskal (Rondinelli 1981; Barnett *et al* 1997; Azfar *et al* 2004: 19). Litvack dan Seddon (1998) bahkan menyebut desentralisasi ke dalam empat dimensi, yaitu politik, administrasi, fiskal, dan pasar.

<sup>3</sup> Untuk pengalaman Pakistan, lihat Sikandar Ali Hayat, "Decentralization Without Democracy in Pakistan," 2008, The Institute of Federalism Fribourg Switzerland.



Kepentingan yang berbeda dapat saling didengar dan dinegosiasikan serta pengalokasian sumber daya lokal dapat diputuskan berdasarkan diskusi publik (Barnett et al. 1997: 3). Dengan kata lain, desentralisasi yang berbasis demokrasi memberikan kekuasaan kepada warga dan para wakil terpilih mereka dalam pembuatan kebijakan publik (Litvack dan Seddon 1998: 2).

Pada sisi lain, demokrasi dapat dengan cepat terkonsolidasi jika desentralisasi berjalan baik. Linder (2009: 15), misalnya, menyatakan bahwa “*Politics of political power sharing promote higher quality of services, higher fiscal revenue and higher democratic consolidation than majoritarian styles of politics.*” Dalam konteks ini, desentralisasi memberikan kesempatan perwakilan yang lebih luas bagi kelompok politik, agama, dan suku yang bervariasi dalam pembuatan kebijakan pembangunan yang dapat mendorong keadilan alokasi sumber daya pemerintahan (Cheema dan Rondinelli 1983:15). Selain itu, desentralisasi yang demokratis (*democratic decentralization*) dapat berguna sebagai pendidikan politik, latihan bagi kepemimpinan politik, stabilitas politik, persamaan hak politik, peningkatkan akuntabilitas, dan responsivitas (Smith 1985: 20–30).

Larry Diamond (1999: 121–122) juga menyatakan bahwa desentralisasi merupakan suatu kebijakan untuk menyebarkan dan memperkuat demokrasi hingga di tingkat lokal. Pertanyaan penting dari tesis Diamond terkait demokrasi dan desentralisasi ialah bagaimana desentralisasi dapat memperkuat atau mengkonsolidasikan demokrasi di tingkat lokal? Argumen yang dia bangun untuk menjawab pertanyaan itu ialah bahwa pemerintahan lokal yang representatif dapat membangun fondasi demokrasi dalam lima hal. *Pertama*, desentralisasi dapat membantu mengembangkan nilai-nilai dan keterampilan demokratis di masyarakat. *Kedua*, desentralisasi meningkatkan akuntabilitas dan responsivitas atas kepentingan dan urusan lokal. *Ketiga*, desentralisasi dapat meningkatkan representasi demokrasi karena memberikan saluran tambahan bagi mereka yang dulu terpinggirkan. *Keempat*, desentralisasi dapat meningkatkan kontrol dan juga perimbangan kekuasaan di pusat. *Kelima*, desentralisasi memungkinkan kontestasi politik semakin terbuka dengan memberikan kesempatan bagi partai politik dan faksi oposisi di tingkat pusat untuk berkuasa dan berpengaruh di tingkat lokal.

Desentralisasi dapat dilihat sebagai suatu prinsip demokratis yang fundamental. Untuk itu, desentralisasi memiliki arti penting untuk menentukan kualitas demokrasi. Jika kelompok-kelompok dengan basis dukungan yang sangat kuat

terabaikan dari pembagian kekuatan politik di setiap level, mereka cenderung mempertanyakan dan bahkan menantang legitimasi sistem. Desentralisasi politik menekankan bahwa tidak cukup bagi setiap orang hanya memilih pemimpin nasional secara periodik, bebas, dan adil. Demokrasi juga digunakan oleh setiap orang untuk mampu memilih pemimpin dan lembaga perwakilan lokal mereka. Pemerintah lokal ini kemudian memiliki sejumlah kekuasaan nyata untuk merespons kebutuhan masyarakatnya.

Desentralisasi politik seringkali diasumsikan menyertakan demokrasi. Walaupun demikian, desentralisasi politik tidak serta-merta secara logis memuat demokrasi meskipun di dalam pemerintahan yang didominasi oleh lembaga yang dipilih secara mayoritarian (Smith 1985: 12). Larry Diamond (2004) bahkan mengingatkan bahwa desentralisasi memiliki potensi risiko dan bahaya bagi penyelenggaraan demokrasi. Di banyak wilayah yang menganut demokrasi, lama dan baru, pemerintahan lokal setiap level menjadi lembaga yang tidak menyuarakan demokrasi *grass root*, tetapi lebih menyuarakan raja lokal yang didominasi oleh bos-bos politik yang tidak bermain menggunakan aturan demokrasi atau menghargai hak-hak warga. Mereka dapat memanipulasi pemilu dan mengintimidasi oposisi serta membentuk satu partai di level provinsi.

Satu hal penting lain yang diingatkan oleh Diamond ialah problem kapasitas pemerintahan lokal. Pemerintahan lokal yang dimaksud tidak hanya mengacu pada lembaga eksekutif, termasuk kepala daerah, tetapi juga lembaga perwakilan rakyat daerah. Dengan demikian, 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. Kemampuan rasionalitas *bargaining* antarlembaga-lembaga daerah dalam pembuatan kebijakan publik akan menunjukkan kualitas demokrasi lokal.

Litvak *et al.* (1998) bahkan tidak hanya menunjuk persoalan kapasitas pemerintah daerah, tetapi juga persoalan kapasitas pemerintah nasional. Pertanyaan yang diajukan oleh Litvak *et al.* ialah apakah pemerintah pusat dan daerah memiliki kapasitas untuk mendukung dan mengatur responsibilitas yang terdesentralisasi? Apakah mereka memiliki kapasitas politik untuk mengidentifikasi dan merespons preferensi individu? Kaitannya dengan demokrasi, kapasitas politik berkaitan dengan saluran-saluran partisipasi lokal. Pemerintah jelas punya tanggung jawab karena kapasitas administrasi lokal terkadang dianggap tidak mampu karena kebutuhan birokratik yang didorong oleh pusat tidak

sesuai dengan para pembuat kebijakan di tingkat lokal. Di beberapa kasus, kapasitas administrasi lokal diidentifikasi sebagai persoalan oleh pemerintah pusat ketika dalam faktanya pemerintah pusat juga mungkin memiliki kapasitas yang rendah untuk mengatur hubungan lokal.

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 untuk sesuatu yang mereka tidak cukup tersedia pendapatan dan pelatihan untuk melakukannya. 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 (Litvak *et al.* 1998: 28).

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 (autentik), dengan sifat sukarela (*volunter* atau tidak dipaksa), dan dengan persatuan politik yang absah.

Dalam konteks Indonesia, sejarah menunjukkan bahwa upaya untuk mendesentralisasi demokrasi telah dilakukan oleh para pendiri bangsa tidak lama setelah konstitusi dibentuk. Pemberian hak-hak legislatif kepada Komite Nasional Indonesia di daerah merupakan bentuk keseriusan pemerintah pusat dalam memberikan kepercayaan partisipasi politik masyarakat lokal. Implikasinya jelas bahwa daerah diberi kekuasaan politik untuk menentukan arah kepentingan lokal masing-masing.

Sejarah juga menunjukkan bahwa praktik penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah nyatanya menjauh dari pemberian demokrasi substansial kepada daerah. Ketentuan perundang-undangan mengenai desentralisasi memang mengatur hubungan pusat-daerah, tetapi substansi yang termuat di dalamnya terbatas pada persoalan administrasi dan paling jauh hanyalah pengaturan demokrasi prosedural.

Otonomi daerah dan demokrasi lokal (desentralisasi politik) tidak tampak pada masa Orde Baru. Desentralisasi administrasi memang ada pada saat itu, tetapi otoritasnya pun sangat terpusat. Ada dua fenomena penting pada masa Orde Baru yang perlu diingat untuk menunjukkan absennya demokrasi dan desentralisasi selama tiga dekade. *Pertama*, penguasa (pusat) pada saat itu mengeliminasi sayap politik daerah-daerah yang direpresentasikan oleh para politisi lokal (Lay 2003: 9). *Kedua*, penguasaan pusat mencoba menjinakkan daerah-daerah dengan mendesakkan struktur pemerintahan yang seragam dan hierarkis.

#### DESENTRALISASI ASIMETRIS PASCA-ORDE BARU

Demokratisasi pasca-Orde Baru membawa perubahan yang sangat signifikan pada sistem desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. UU Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur otonomi daerah dan desentralisasi pertama pasca-Orde Baru dengan tegas menyebutkan bahwa pemerintah pusat hanya berhak atas lima macam kewenangan dan selebihnya diserahkan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. PP Nomor 25 Tahun 2000 kemudian merinci urusan apa saja yang menjadi ranah pemerintah provinsi dan selebihnya (sisanya) menjadi urusan kabupaten/kota. Terkait demokratisasi lokal, UU ini juga mengatur mekanisme *checks and balances* lembaga-lembaga pemerintahan daerah. Meskipun demokratisasi lokal mengalami penguatan dibanding pada masa rezim sebelumnya, UU Nomor 22 Tahun 1999 tidak memberikan landasan yang kuat bagi praktik demokrasi presidensial di tingkat lokal. Atas dasar itulah banyak kepala daerah yang diberhentikan karena laporan pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD.

UU Nomor 32 Tahun 2004 yang memuat aturan perbaikan atas UU sebelumnya (UU Nomor 22 Tahun 1999) berupaya memberikan kejelasan mengenai pembagian wewenang antartingkat pemerintahan. UU ini juga mencoba memperbaiki mekanisme demokrasi di tingkat lokal. Salah satu terobosan yang dibawa oleh regulasi ini adalah aturan mengenai pilkada langsung, baik

di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Berlandaskan regulasi ini, DPRD juga tidak lagi begitu saja dapat memberhentikan kepala daerah. Kepala daerah tidak hanya memberikan laporan pertanggungjawaban kepada masyarakat melalui DPRD, tetapi juga memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah secara berjenjang.

Meskipun aturan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah pasca-Orde Baru sudah sangat progresif meningkatkan kemandirian lokal, tidak semua daerah berpegang pada aturan yang seragam secara nasional. Sebut saja Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang karena sejarah pemerintahan memiliki model pemerintahan daerah yang berbeda dengan daerah lain. DKI Jakarta telah lama mendapatkan status khusus, bahkan ketentuan kekhususan Jakarta telah mengalami lima kali revisi.<sup>4</sup> Kekhususan Jakarta menegaskan posisinya sebagai pemerintah daerah yang mendukung penyelenggaraan pusat pemerintahan. UU Nomor 29 Tahun 2007 senantiasa menyebutkan bahwa Gubernur Provinsi DKI harus memadukan programnya dengan pusat, dan bahkan pusat harus mendukung pembangunan di wilayahnya. Karena berimpit dengan kepentingan nasional, pembiayaan urusan pemerintahan khusus di ibu kota negara menjadi beban kementerian dan lembaga terkait melalui APBN. Pasal 14 UU Nomor 29 Tahun 2007 juga menyebutkan bahwa pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang mengemban fungsi khusus bisa mengusulkan kepada pemerintah penambahan dinas dan lembaga teknis baru untuk mendukung misi pembangunan di ibu kota negara. Jakarta memiliki otonomi tunggal. Otonomi daerah berada hanya pada tingkat provinsi. Pemerintahan kota dan kabupaten di bawah provinsi hanya bersifat administratif untuk melaksanakan kebijakan gubernur. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pemerintahan provinsi mencerminkan proses politik yang relatif terbebas dari riak-riak lokalitas tuntutan *grass root*.

Meskipun pernah berstatus sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia, Yogyakarta tidak mendapatkan status keistimewaan dari itu. Pemberian

<sup>4</sup> Kekhususan DKI Jakarta mulai diatur dengan UU Nomor 2 PNPS 1961 tentang Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya. Ketentuan ini kemudian diubah dengan UU Nomor 15 PNPS Tahun 1963 tentang Perubahan dan Tambahan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961. UU ini kemudian berturut-turut direvisi menjadi UU Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara RI Jakarta, UU Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara RI Jakarta. Perubahan berikutnya pasca-Orde Baru adalah menjadi UU Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara RI Jakarta dan kemudian diganti dengan UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

keistimewaan kepada Yogyakarta lebih didasarkan pada asal-usul sejarah. Kelembagaan tradisional kerajaan/kesultanan (*zelfbestuurende landschappen*) Mataram masih hidup hingga kini. Tidak seperti Jakarta dan daerah otsus lain yang telah memiliki UU otsus, DIY hingga tulisan ini disusun belum mempunyai UU Otonomi Khusus. Walaupun belum memiliki UU Otonomi Khusus sendiri, keistimewaan Yogyakarta terutama rangkap jabatan sultan sebagai Gubernur DIY sebenarnya telah diakui sejak lama. UU terkait pemerintahan daerah, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, dan UU Nomor 32 Tahun 2004, juga mengakui keistimewaan Yogyakarta. Belakangan, sementara draf RUU Keistimewaan Yogyakarta sedang disusun, pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) mempersoalkan keistimewaan Yogyakarta yang dianggapnya masih menerapkan sistem monarki dan jauh dari sistem demokrasi. Gejolak dari daerah (Yogyakarta) pun sontak muncul mengecam pemerintahan SBY yang dianggap tidak menghargai Yogyakarta. Pembahasan dan perdebatan yang alot antara kubu penetapan sultan sebagai Gubernur DIY versus pemilihan gubernur terakhir menemukan titik temu bahwa sultan selaku Gubernur DIY harus mendapatkan penetapan atau pengesahan dari DPRD Yogyakarta setiap lima tahun. Penetapan tersebut mempertimbangkan syarat-syarat calon gubernur sebagaimana berlaku di daerah pada umumnya.

Selain kepada Jakarta dan Yogyakarta, pemerintah juga memberikan otsus kepada Aceh dan Papua karena persoalan politik. Otsus Papua lahir untuk memperbaiki kebijakan-kebijakan masa lalu yang memunculkan sumber-sumber ketegangan dalam wujud ketimpangan di pelbagai sektor pembangunan, pelanggaran hak asasi manusia (HAM), dan pengabaian hak dasar penduduk asli.<sup>5</sup> Sementara itu, pemberian otsus kepada Aceh juga tidak jauh berbeda dengan latar belakang yang dialami Papua. Dengan menggunakan terminologi yang lebih lugas, otsus Papua dan Aceh sebenarnya merupakan pilihan lunak yang ditawarkan oleh pemerintah pusat atas tuntutan separatisme masyarakat di sana yang mempersoalkan keadilan, kejelasan identitas, dan sejarah integrasi, serta kelayakan hidup mereka.

Sebagai kompensasi untuk meredakan aktivitas separatisme, beberapa kekhususan Papua tampak mirip dengan yang berlaku di Aceh. Kemiripan

<sup>5</sup> Hal ini diakui pemerintah nasional sebagaimana tercantum dalam penjelasan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 di bab umum. Muridan dan kawan-kawan juga menyebutkan empat sumber konflik Papua, yaitu marjinalisasi atau diskriminasi terhadap orang asli Papua, kegagalan pembangunan, masalah politik identitas, dan persoalan pelanggaran HAM (Widjojo 2009).

kekhususan yang dimiliki Aceh dan Papua antara lain adalah: *pertama*, pemberian kewenangan yang lebih luas dalam bidang perekonomian, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, kependudukan dan ketenagakerjaan, lingkungan hidup, dan sosial, yang dititikberatkan di tingkat provinsi. *Kedua*, Aceh dan Papua sama-sama diberi alokasi dana otsus dan dana bagi hasil SDA yang persentasenya sama. *Ketiga*, baik Aceh maupun Papua diberikan keleluasaan untuk mengekspresikan identitas lokal melalui lambang daerah dan penamaan lembaga-lembaga lokal. *Keempat*, Aceh dan Papua memiliki hak untuk membentuk partai lokal. *Kelima*, kedua provinsi tersebut sama-sama memiliki otoritas membentuk lembaga perwakilan lain di samping DPRD, yang di Aceh disebut dengan Wali Nangroe sedangkan di Papua disebut Majelis Rakyat Papua (MRP). Kesamaan-kesamaan ini sebenarnya menunjukkan desain yang serupa, yang diatur oleh pemerintah nasional untuk melunakkan gerakan-gerakan separatisme di kedua provinsi tersebut. Dengan kata lain, desentralisasi asimetris sebenarnya belum begitu menonjol di Indonesia karena otonomi yang dimiliki oleh setiap daerah khusus (akibat gejolak separatisme) masih terlihat simetris, didesain secara sentralis.

Sebenarnya, selain DKI Jakarta, Yogyakarta, Aceh, dan Papua, masih banyak daerah yang menghendaki perlakuan khusus, baik karena unsur budaya maupun karena kontribusi sumber daya lokal bagi negara yang terhitung lebih besar dibanding daerah lain. Bergulirnya desakan beberapa daerah yang menginginkan otsus atau istimewa sebenarnya menandakan perubahan fase dalam perjalanan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Perubahan ini mengindikasikan beberapa persoalan dasar. *Pertama*, otonomi yang diberikan pascasentralisasi Orde Baru belum menyentuh kebutuhan dasar masyarakat daerah. *Kedua*, intervensi atau penetrasi pemerintah pusat selama ini masih tinggi sehingga otonomi yang dirasakan daerah masih “setengah hati”. Banyak daerah bahkan masih merasakan adanya ketimpangan hubungan Pusat-Daerah. Eksploitasi sumber daya daerah tidak seimbang dengan keuntungan yang diterima daerah. *Ketiga*, pemerintah pusat belum memiliki desain desentralisasi dan mekanisme demokrasi lokal yang matang. Pilihan mekanisme demokrasi lokal tidak sesuai dengan skema desentralisasi sehingga pilkada, misalnya, justru mengaburkan koordinasi antardaerah otonom. Pilkada ternyata juga meningkatkan arogansi daerah. *Keempat*, komitmen dan konsistensi pemerintah pusat dalam menata daerah otonom mudah diperlemah oleh tuntutan politik daerah dan perilaku rente elite pemerintah sendiri. Sebagai contohnya adalah kebijakan tentang penataan daerah otonom. Karena menonjolkan faktor politik,

pemerintah terlalu longgar memberikan kesempatan bagi pembentukan daerah baru dan tidak pernah melaksanakan kebijakan penggabungan daerah meskipun banyak daerah yang gagal. Kebebasan ekspresi politik daerah yang besar tersebut memicu kepercayaan diri mereka untuk lebih bisa mengatur dirinya sendiri relatif lebih otonom.

Meskipun desakan daerah untuk mendapatkan status khusus atau istimewa semakin menguat, tampaknya pemerintah tidak akan serta-merta mengakomodasi aspirasi itu. Ini bukan semata-mata persoalan keuangan negara, melainkan persoalan kemampuan pemerintah pusat dalam mengurus daerah yang beragam. Desakan daerah-daerah yang menginginkan status otsus sesungguhnya berada dalam situasi paradoks karena hubungan pemerintah pusat dengan daerah-daerah yang memiliki status khusus/istimewa masih problematik.

### **Problem Asimetrisme**

Pemberian otonomi yang tidak seragam (asimetris) ke beberapa daerah, seperti Aceh, DKI Jakarta, Papua, dan DIY belum dapat dijadikan indikasi iktikad baik pemerintah nasional untuk memberikan otonomi yang tidak seragam bagi daerah-daerah lain secara lebih luas. Di samping itu, karena persoalan yang terjadi sangat kompleks, daerah-daerah khusus/istimewa ini masih seperti objek uji coba sistem otonomi daerah yang probabilitasnya bisa berhasil atau sebaliknya, gagal dan memisahkan diri dari NKRI, terutama untuk Aceh, Papua, dan bisa jadi DIY.

Berkaca pada kasus Aceh dan Papua yang mendapatkan kekhususan sebagai buah dari gejolak politik, pemerintah sepertinya tidak memiliki kemampuan mengurus kedua daerah ini. Ada kesan bahwa otsus dianggap sebagai pilihan final dengan cukup memberikan konsesi ekonomi dan hak politik yang lebih besar daripada daerah lain. Pelaksanaan otsus di Aceh dan Papua pada kenyataannya penuh gejolak, bahkan separatisme di Papua semakin menguat.

Kasus Aceh menunjukkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang dianggap sebagian besar masyarakat Aceh sebagai landasan yuridis otsus belum mencerminkan sepenuhnya semangat dan prinsip-prinsip MoU Helsinki. UUPA masih penuh dengan pasal karet sehingga menimbulkan multitafsir oleh para pembuat kebijakan di Aceh. Salah satu contoh di antara pasal-pasal itu adalah mengenai alokasi dana otsus yang dipersepsi berbeda oleh gubernur dan para bupati/wali kota.



Pelaksanaan otsus di Papua lebih rumit lagi. Keinginan rakyat Papua sangat sulit terwujud karena banyak patologi pemerintahan sebagai akibat dari ketidakseriusan pemerintah nasional ataupun kelemahan kapasitas elite lokal. Persoalannya, permintaan rakyat Papua dan pemberian oleh Jakarta tidak sepenuhnya sesuai. Pemerintah nasional cenderung memberikan insentif ekonomi dalam bentuk perbaikan infrastruktur dan jaminan kebutuhan ekonomi dasar melalui transfer dana otsus, sedangkan yang diinginkan rakyat Papua tidak hanya pemenuhan ekonomi, tetapi juga penyelesaian persoalan politik identitas dan hak asasi manusia (HAM). Dengan demikian, pemberian dana otsus yang berlimpah, percepatan pembangunan untuk provinsi atau bagian provinsi, dan proyek-proyek pembangunan lain seperti *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) tidak sanggup mengobati kekecewaan sebagian masyarakat Papua.

Jika mencermati banyak kasus, tampak bahwa otsus lebih didesain atau diarahkan untuk mendukung kepentingan nasional daripada mengakomodasi kebutuhan lokal yang beragam. Tindakan “pembiaran” yang dilakukan pemerintah pusat kepada Aceh dan Papua menunjukkan kepentingan tunggalnya yaitu “sekadar” mempertahankan NKRI. Kekhususan yang menempel di DKI Jakarta juga syarat dengan kepentingan pusat.

Kekhususan sebagai ibu kota negara menempatkan Jakarta lebih banyak berperan sebagai eksekutor program nasional daripada menjalankan ide lokal. Ini tidak salah karena kewenangan yang dimiliki DKI Jakarta dalam banyak hal bersinggungan dengan kepentingan pemerintah pusat. Konsekuensinya, banyak peraturan daerah yang dihasilkan oleh gubernur dan DPRD diarahkan untuk mendukung peraturan pemerintah tertentu. Atau sebaliknya, peraturan pemerintah selalu dibutuhkan untuk memayungi perda yang sesungguhnya juga diinisiasi oleh pemerintah pusat. Anggaran untuk pelaksanaan kegiatan pun disinergikan dengan kementerian terkait yang masuk dalam struktur APBN. Setidaknya, *cost sharing* antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat sering dijalankan untuk mengatasi keruwetan persoalan ibu kota negara. Satu indikasi lagi yang mendukung “sentralisasi” adalah adanya struktur deputi gubernur yang terpisah dengan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dalam struktur pemerintahan DKI Jakarta.

Kasus Jakarta menunjukkan bahwa derajat otonomi daerah relatif kecil karena konteks determinasi pemerintah nasional sangat besar dalam hal “standardisasi” wilayah ibu kota negara modern. Dengan kata lain, intervensi

pemerintah pusat dalam pengaturan daerah ini sangat besar sehingga tampak bahwa pemerintah daerah khusus Jakarta seolah-olah tidak memiliki otonomi. Negosiasi antarpolitisi untuk menentukan kebijakan lokal masih menunjukkan bentuk-bentuk otonomi, tetapi hal itu lebih banyak sebagai respons program pemerintah pusat daripada kepentingan masyarakat lokal. Sekali lagi, hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pengaturan yang ada di DKI Jakarta merupakan hasil kompromi atau lebih banyak merupakan intervensi pemerintah pusat.

Berbeda dengan Aceh dan Papua yang tidak diperhatikan serius oleh pemerintah pusat, Yogyakarta sebagai daerah istimewa yang tadinya tenang justru diusik oleh pemerintah pusat dengan mempertanyakan keistimewaannya. Presiden SBY mengusik kekhususan Yogyakarta dengan mendesak prosedur pemilihan langsung gubernur dan memisahkan kedudukan gubernur dan sultan dengan alasan penegakan demokrasi dan menghapuskan monarki. Desakan pemerintah pusat untuk menyeragamkan prosedur demokrasi semacam ini justru menyebabkan ketegangan hubungan pemerintah pusat dengan DIY dan di antara kelompok-kelompok di dalam DIY sendiri. Hal ini menjadi salah satu pertanyaan mendasar tentang iktikad baik pemerintah pusat dalam memperhatikan keragaman daerah dan sekaligus memelihara perdamaian.

Sebagai daerah istimewa, Yogyakarta memang belum memiliki otonomi khusus yang diatur secara formal di dalam undang-undang. Kekhususan perihal posisi kepala daerah dwi-tunggal yang melekat pada Yogyakarta selama ini masih sekadar berbentuk konsensus antarmasyarakat Yogyakarta dan antara Yogyakarta dengan pemerintah nasional. Persoalannya, konsensus ini sangat lemah sehingga bentuk otsus yang dimiliki Yogyakarta mudah sekali dipertanyakan oleh pihak-pihak tertentu. Karena belum memiliki payung hukum, konsensus mengenai kekuasaan gubernur membuka peluang bagi banyak pihak untuk menggugatinya.

Jika mencermati kekhususan atau keistimewaan yang dimiliki Aceh, Papua, DKI Jakarta, dan DIY, secara gegabah kita dapat mengatakan bahwa telah ada desentralisasi asimetris di Indonesia. Namun dalam praktiknya, asimetrisme itu masih menjadi pertanyaan besar mengingat keistimewaan utama yang dimiliki Yogyakarta masih terus diusik atas nama demokrasi sedangkan format kekhususan yang dimiliki Papua dan Aceh hampir tidak ada bedanya. Ini menandakan bahwa tidak hanya desentralisasi yang simetris tetapi juga yang asimetris di Indonesia masih lebih didominasi oleh kepentingan pemerintah pusat daripada merupakan adopsi sebagai respons aspirasi lokal. Reformasi

desentralisasi pada kenyataannya justru meningkatkan intervensi pemerintah pusat dalam menentukan format desentralisasi daripada mengakomodasi tekanan-tekanan kebutuhan dari bawah (O'Neill 2005: 4).

Desentralisasi yang katanya asimetris menjadi sebuah sistem yang rumit dan penuh pergolakan karena menjadi arena kontestasi berbagai kepentingan. Pada satu sisi, elite-elite nasional berharap banyak untuk terus mempertahankan Aceh dan Papua atas dasar kepentingan ekonomi politik yang dibungkus atas nama NKRI. Pada sisi lain, elite-elite lokal berupaya bermain cantik untuk kepentingan ekonomi politik parsial.

Kerumitan otonomi khusus di Papua dan Aceh mungkin harus mendapat perhatian yang lebih besar dibanding yang terjadi di DKI Jakarta ataupun DI Yogyakarta. Meskipun di DIY terjadi pengentalan identitas, isu separatisme masih sangat jauh dari wacana. Ini terjadi karena nasionalisme dalam lingkup yang luas telah menjadi bagian dari pembentukan identitas lokal. Aceh dan Papua mengalami krisis identitas yang dipengaruhi juga oleh pengabaian negara terhadap kedua daerah ini. Orang-orang Papua merasa pada posisi minoritas yang tereksplotasi dan merasakan diri selalu terasing. Demikian juga dengan Aceh yang merasa dieksplotasi oleh negara tanpa menerima kompensasi yang layak.

Pengakuan keunikan atau kekhususan daerah yang semata hanya didasarkan atas hak asal-usul atau terpaksa diberikan setelah muncul gejolak dan tragedi kemanusiaan tidak memberikan makna substansial bagi sistem desentralisasi dan otonomi daerah. Pengaturan desentralisasi yang tidak jelas memungkinkan terjadinya konflik horizontal dan vertikal. Konflik horizontal diindikasikan dari perseteruan antarkelompok di daerah itu, sedangkan konflik vertikal dalam bentuk perseteruan antara lembaga lokal dan pemerintah nasional dapat mengakibatkan separatisme. Oleh sebab itu, perlu ada rekonstruksi pemikiran mengenai sistem desentralisasi dan otonomi daerah, bahkan di dalam konstitusi sekalipun.

#### PROBLEM DEMOKRATISASI DI DAERAH OTONOMI KHUSUS

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, secara teoretis, desentralisasi diharapkan dapat berkontribusi atau mendorong demokrasi lokal yang lebih baik. Desentralisasi memastikan negara lebih dekat dengan masyarakat, mendo-

rong keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik, meningkatkan keterwakilan kelompok-kelompok marginal, dan sebagainya. Namun, pengaturan sistem desentralisasi tidak serta-merta membuahkan hasil sebagaimana yang diharapkan. Banyak skema desentralisasi dan praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah yang nyatanya tidak kongruen dengan mekanisme demokrasi lokal sehingga menimbulkan gejala di tingkat lokal. Sebut saja penekanan titik berat otsus di tingkat provinsi tidak serta-merta membuat gubernur di Aceh dan Papua dipatuhi oleh para bupati/walikota setempat. Pilihan mekanisme demokrasi melalui pilkada langsung di dua level pemerintahan sekaligus baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota merupakan salah satu yang mengaburkan titik berat otonomi daerah itu.

Penyebab gejala di tingkat lokal tentu bukan hanya format pilkada yang tidak sesuai dengan titik berat otsus, tersendatnya demokratisasi lokal juga dapat terjadi karena pemerintah pusat tidak serius mengawal otsus, kapasitas kelembagaan lokal yang belum memadai, dan sebagainya. Kita dapat mencermati faktor-faktor penyebab itu dari kasus-kasus perkembangan demokratisasi di daerah otsus seperti Papua, Aceh, Jakarta, dan Yogyakarta.

Skema desentralisasi dan otonomi yang berbeda untuk daerah khusus/istimewa ternyata sangat berpengaruh terhadap konstelasi politik atau demokratisasi lokal. Dengan kata lain, kerancuan pengaturan skema desentralisasi dan otonomi daerah sangat berdampak terhadap kegaduhan politik di tingkat lokal. Satu hal yang paling terlihat adalah dampak dari penentuan titik berat otsus yang diletakkan di tingkat provinsi ternyata tidak memastikan tertib politik dan administrasi di tingkat lokal. Implikasi praksis yang muncul tentu berbeda antara daerah khusus satu dan yang lain karena terdapat faktor lain yang memengaruhinya. Kondisi Jakarta pasti berbeda dengan Aceh dan Papua karena desain kekhususannya juga berbeda.

### **Problem Titik Berat Otonomi Khusus**

Di daerah khusus, terutama Aceh dan Papua, penekanan titik berat otonomi di tingkat provinsi ternyata tidak sinkron dengan pemilihan umum kepala daerah langsung, baik untuk gubernur maupun bupati/wali kota.<sup>6</sup> Persoalan yang dihadapi Aceh dan Papua adalah meskipun UU khusus menyebutkan bahwa gubernur memiliki otoritas tertinggi di daerah, bupati dan wali kota masih

<sup>6</sup> Persoalan ini sebenarnya menjadi lebih rumit terjadi di daerah-daerah otonom normal karena titik berat otonomi masih tersebar, baik provinsi maupun kabupaten/kota.

merasa bahwa mereka memiliki otonomi politik karena berasal dari pemilihan langsung. UU Otonomi Khusus Papua dan UUPA menempatkan gubernur sebagai pemegang otoritas utama di daerah, sedangkan lembaga-lembaga di tingkat kabupaten/kota masih mengadopsi UU No. 32/2004 yang tidak menegaskan prinsip hierarki politik dan pemerintahan. Implikasinya, sangat sulit mengharapkan kepatuhan bupati/wali kota kepada gubernur meskipun dalam urusan administrasi pemerintahan karena bupati/wali kota merasa memiliki otonomisasi politik.

Persoalannya, otonomi politik (misal dalam pemilihan politisi lokal) yang diberikan kepada provinsi dan kabupaten/kota seringkali dicampur-adukkan dengan persoalan administrasi yang lebih bersifat hierarkis. Seharusnya ada pemisahan antara dampak pilkada sebagai jaminan demokratisasi lokal dan titik berat otsus untuk memastikan urusan administrasi yang hierarkis. Proses-proses administrasi yang seharusnya berjenjang tidak lagi menggunakan proses-proses birokratik rasional, tetapi sering diintervensi oleh kepentingan politik kepala daerah, sebagai implikasi dari pilkada langsung, yang lebih banyak bersifat subjektif. Sebagai dampaknya, desentralisasi administratif (birokratik) yang di dalamnya termuat pembinaan, pengawasan, dan koordinasi berjenjang menjadi tidak berjalan karena dampak prosedur politik (atas nama demokrasi) yang tidak sesuai telah merusak tatanan itu. Inilah yang disebut Etzioni (1983) bahwa birokrasi sebagai suatu dilema bagi demokrasi.

Persoalan titik berat otsus yang diletakkan di tingkat provinsi sebagaimana terjadi di Aceh dan Papua berbeda dengan persoalan yang dialami Jakarta. Kekuasaan kepala daerah khusus ibu kota Jakarta tampak tunggal terletak di provinsi karena tidak terbagi ke tingkat kabupaten dan kota. Karena kabupaten/kota berstatus administratif, gubernur adalah penguasa eksekutif tertinggi di wilayah Jakarta. Desain pengaturan otonomi seperti ini lebih memastikan hubungan antartingkat pemerintahan yang harmonis. Keputusan-keputusan yang diambil pada level provinsi tidak ada yang bertentangan dengan kebijakan kabupaten/kota.

Walaupun demikian, kasus Jakarta menunjukkan bahwa gubernur terkesan hanya sebagai ikon belaka. Kekuasaan gubernur tampak bukan untuk kepentingan masyarakat lokal, tetapi lebih merespons program pemerintah nasional. Argumen ini didukung oleh kenyataan kecilnya saluran politik masyarakat karena hanya ada satu lembaga legislatif, yaitu di tingkat provinsi. Dewan kota dan kelurahan jelas tidak efektif sebagai artikulator kepentingan ma-

syarakat karena hanya berfungsi sebagai lembaga konsultatif untuk kepala daerah administratif. Perlu diingat bahwa walikota dan bupati di wilayah Jakarta hanya menjalankan kewenangan administratif yang diinstruksikan oleh gubernur. Desain desentralisasi seperti ini cocok untuk efisiensi dan efektivitas pengelolaan administrasi pemerintahan, tetapi tidak memastikan berjalannya demokratisasi di level kabupaten/kota karena tidak ada desentralisasi politik di tingkat kabupaten/kota. Desain struktur ini menyederhanakan *bargaining* politik lokal tetapi di dalamnya tersimpan potensi distorsi atau patologi demokrasi.<sup>7</sup>

Satu-satunya penyeimbang kekuasaan Gubernur DKI Jakarta adalah DPRD tingkat provinsi. Meskipun demikian, suara DPRD pun sangat sulit dikatakan merepresentasikan suara masyarakat Jakarta karena salurannya yang relatif kecil dan jauh. Karena absennya DPRD kabupaten/kota, DPRD provinsi tidak mungkin mampu mengakomodasi suara masyarakat Jakarta secara meluas meski hingga di tingkat kabupaten/kota. Ada dugaan bahwa negosiasi alot antara gubernur dan DPRD seringkali ditunggangi oleh kepentingan-kepentingan pihak ketiga seperti pengusaha, elite birokrasi, dan politisi nasional. Posisi yang berimpitan dengan pusat pemerintahan negara mengakibatkan posisi gubernur seperti ikut ditentukan oleh kelompok penguasa negara. Tujuannya tidak lain adalah untuk memperlancar jalan “usaha” penguasa negara. Partai yang berkuasa (pemerintah) dapat menjalin aliansi dengan partai lain, setidaknya untuk mengarahkan massanya dalam pemilihan gubernur. Dengan demikian, pemilihan langsung sebenarnya hanya pembungkus dari pengangkatan calon terpilih oleh penguasa negara.<sup>8</sup>

Persoalan titik berat otonomi yang tidak diatur dengan benar dapat mendorong penyalahgunaan kekuasaan. Atas nama penguasa otsus, gubernur dapat mengeluarkan kebijakan diskriminatif. Dapat dikatakan bahwa demokrasi lokal tidak berjalan dengan baik jika kontrol lemah. Konflik antara gubernur dan

<sup>7</sup> Label demokrasi lokal yang melekat tidak disertai dengan partisipasi politik masyarakat dan deliberasi lembaga-lembaga lokal secara luas hingga tingkat pemerintahan terendah (desa/kelurahan), sehingga keputusan politik sangat berpotensi dikuasai oleh elite politik golongan tertentu di tingkat provinsi. Korupsi dan kolusi dalam *bargaining* elite sangat mudah terjadi tanpa dengan mudah diketahui publik. Inilah yang penulis maksud dengan distorsi atau patologi demokrasi.

<sup>8</sup> Kasus Jakarta ini merupakan temuan penelitian (2011) Afadlal yang kemudian ditulis dalam laporannya mengenai “Hegemoni Pusat dalam Kekuasaan Gubernur DKI Jakarta”, dalam Mardiyanto Wahyu Tryatmoko (ed.), *Problematika Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus*, segera terbit.

bupati/wali kota dari persoalan titik berat otonomi ini muncul ketika gubernur melakukan atau dianggap melakukan diskriminasi kebijakan kepada mereka yang memiliki perbedaan afiliasi politik. Konflik juga muncul ketika bupati/wali kota menunjukkan arogansinya. Bentuk diskriminasi yang paling jelas adalah persoalan distribusi dana otsus dan penyediaan infrastruktur di Aceh dan Papua.

Di Aceh, pada masa kepemimpinan Gubernur Irwandi Yusuf, banyak pihak yang menyatakan bahwa gubernur telah melakukan diskriminasi terhadap mereka yang memiliki haluan politik berbeda. Mereka yang berseberangan dengan gubernur antara lain para bupati di Aceh bagian tengah seperti Bupati Bener Meriah dan Bupati Aceh Tengah. Sebagaimana diketahui bahwa para bupati di Aceh bagian tengah merupakan mantan milisi dan laskar Merah-Putih yang pro-NKRI, sedangkan gubernur merupakan tokoh GAM. Mereka mengeluh dan mengangap Gubernur Irwandi dengan sadar telah melakukan diskriminasi terhadap masyarakat Aceh bagian tengah dengan hanya memberi sedikit dana-dana pembangunan. Ini lantaran mereka memiliki perbedaan afiliasi politik dan budaya. Ternyata mereka masih membawa dendam masa lalu. Permusuhan pada masa konflik Aceh masih dibawa hingga kini sehingga mengganggu pemerintahan. Selain para bupati di Aceh bagian tengah, diskriminasi juga dirasakan oleh Bupati Pidie yang notabene masih memiliki persamaan afiliasi politik dengan gubernur. Keduanya merupakan tokoh GAM. Hubungan tidak harmonis antara Gubernur Irwandi dan Bupati Pidie muncul semenjak pemilihan gubernur 2006. Pasalnya, Bupati Pidie tidak mendukung pencalonan Irwandi tetapi justru mendukung calon lain yang berasal dari Pidie. Pada saat itu, GAM memang terpecah menjadi dua faksi besar.<sup>9</sup>

Di Papua, jumlah dana otsus untuk Papua yang meningkat setiap tahun pada kenyataannya masih dirasakan kurang memadai oleh sebagian daerah (kabupaten) di Papua. Terlebih lagi beberapa kabupaten di wilayah pedalaman merasakan pembagian dana otsus oleh pemerintah provinsi tidak adil. Mereka yang tidak puas sangat merasakan bagaimana faktor kesulitan geografis dan kurang tersedianya infrastruktur dasar tidak dijadikan perhatian utama oleh gubernur. Jumlah dana yang mereka terima hampir setara dengan yang didapat oleh kabupaten-kabupaten yang telah maju sebagaimana yang berada di

<sup>9</sup> Kasus Aceh ini merupakan temuan penelitian (2011) Heru Cahyono yang kemudian ditulis dalam laporannya tentang "Peran Gubernur Aceh Pasca Konflik: Dari Diskriminasi hingga Perseteruan Dana Otsus," dalam Mardyanto Wahyu Tryatmoko (ed.), *Problematika Peran Ganda Gubernur di Daerah Otonomi Khusus*, segera terbit.

wilayah pesisir. Ketidakpuasan atas pembagian dana otsus dinyatakan secara terbuka oleh para bupati di wilayah pegunungan tengah pada saat rapat kerja para bupati tahun 2008 di Jayapura. Mereka melakukan aksi walkout dalam raker tersebut sebagai sikap protes atas kebijakan gubernur terhadap ketidakadilan pembagian dana program infrastruktur. Sikap protes itu kemudian ditindaklanjuti oleh mereka dengan membentuk Asosiasi Bupati Pegunungan Tengah Papua.<sup>10</sup>

Wilayah-wilayah yang merasakan adanya diskriminasi berpotensi memisahkan diri. Dampak yang lebih luas dari praktik diskriminasi ini adalah tidak hanya beberapa kecamatan yang ingin memisahkan diri dengan membentuk kabupaten baru, atau beberapa kabupaten yang ingin lepas dengan membentuk provinsi baru, tetapi juga provinsi ingin memisahkan diri menjadi negara yang mandiri/merdeka. Akibat diskriminasi, *enclave-enclave* politik baru muncul meminta independen. Misalnya, keinginan Aceh Leuser Antara dan Aceh Barat Selatan (ALA-ABAS) yang ingin pisah dari Aceh, Asosiasi Kabupaten Pegunungan Tengah yang ingin membentuk provinsi baru lepas dari Papua, hingga ingin lepasnya Papua dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

### **Problem Checks and Balances**

Selain persoalan titik berat otsus, desain kelembagaan dalam desentralisasi asimetris yang berbeda berimplikasi pada persoalan *checks and balances* di setiap daerah otsus yang berbeda. *Check and balances* antarlembaga di tingkat lokal terlihat tidak berjalan efektif dalam pelbagai varian. Di Papua, *check and balances*, terutama antara lembaga eksekutif dan legislatif, tidak pernah berjalan dengan baik karena eksklusivisme politik tiap-tiap lembaga. Hubungan antarlembaga tidak harmonis, baik Gubernur dengan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), Gubernur dengan Majelis Rakyat Papua (MRP), maupun DPRP dengan MRP. Kontestasi antarelite dalam perebutan jabatan-jabatan publik sangat keras karena masing-masing mencoba mengangkat identitas mereka dengan latar belakang yang sangat variatif, tidak hanya suku, tetapi juga agama dan kewilayahan (kelompok pantai versus gunung). Dampaknya, peraturan daerah khusus (perdasus) sebagai jabaran kekhususan Papua banyak

<sup>10</sup> Deklarasi pembentukan Asosiasi Bupati se-Pegunungan Tengah Papua dilakukan pada tanggal 22 Februari 2008 di Wamena. Lihat dalam Kelompok Kerja Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pegunungan Tengah Papua, Kajian Hasil Seminar Nasional Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pegunungan Tengah Papua (17 Juni 2010), Jakarta: P2IPTP, Juli 2010.



yang terbengkalai<sup>11</sup> dan transisi lembaga-lembaga lokal seperti MRP, gubernur, dan bupati sering tersendat.

Hubungan antarlembaga di Papua yang masih problematik menjadi lebih runyam ketika MRP tidak terbentuk dengan baik. MRP merupakan wujud dari asimetrisme kelembagaan lokal yang menjadi salah satu pertanda kekhususan Papua. MRP yang tadinya diharapkan berperan sebagai lembaga penguat dalam relasi pemerintahan Papua ternyata justru lemah, tidak memiliki kekuatan politik. Meskipun sudah diatur dalam PP Nomor 54 Tahun 2004, tugas dan wewenang MRP hingga kini belum diatur dengan jelas dalam perdasus. Padahal, perdasus itu sangat dibutuhkan agar hubungan MRP dengan gubernur dan DPRP jelas. Selama ini hubungan antara lembaga-lembaga tersebut tidak jelas sehingga segala ketentuan yang seharusnya melibatkan MRP, seperti mekanisme *review* orang asli Papua, menjadi mengambang.

Tidak bekerjanya MRP sebagaimana diharapkan oleh masyarakat Papua tampaknya lebih disebabkan oleh intervensi pemerintah pusat. Pemerintah khawatir jika lembaga ini akan menjadi lembaga yang *superbody*, yang mampu mengantarkan kemerdekaan Papua. Oleh sebab itu, pemerintah tampak berupaya mengantisipasi MRP agar tidak berhaluan ekstrem. Salah satu upayanya adalah dengan membatasi syarat calon anggota MRP, sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 huruf d dan e Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua.<sup>12</sup> Pada intinya, calon anggota MRP tidak boleh pernah aktif melakukan kegiatan politik yang melawan negara. Pembatasan ini terlihat tidak berimbang dengan syarat calon Gubernur Papua, yaitu calon gubernur tidak boleh pernah ditahan, kecuali karena aktivitas politiknya. Ini berarti mereka yang pernah berseberangan dengan negara boleh menjadi Gubernur Papua.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Selama hampir sepuluh tahun pelaksanaan otsus di Papua hanya sekitar delapan peraturan daerah khusus (perdasus) yang dihasilkan oleh pemerintah provinsi. Dari delapan perdasus itu, hanya sedikit yang bersifat strategis, misalnya perdasus tentang implementasi hak-hak masyarakat hukum adat ternyata tidak menghasilkan pemetaan adat yang jelas sehingga seharusnya investor tidak lagi masuk ruang yang gelap tentang adat. Contoh lain adalah perdasus tentang pertambangan yang justru mengkooptasi kewenangan kabupaten/kota. Belum lagi perdasus tentang pembagian dana otsus yang tidak jelas bagaimana distribusinya.

<sup>12</sup> Pasal 4 huruf d PP Nomor 54 Tahun 2004 menyebutkan bahwa calon anggota MRP harus “setia dan taat kepada UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia serta pemerintah yang sah”. Sementara Pasal 4 huruf e PP 54/2004 mensyaratkan bahwa calon anggota MRP “tidak pernah terlibat dalam tindakan makar terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

<sup>13</sup> Ikrar Nusa Bhakti, “Perdamaian di Tanah Papua: Antara Garuda, Maleo, Manguni, Mambruk,

Persoalan MRP telah muncul sejak pembentukannya. Sesuai dengan amanat UU Nomor 21 Tahun 2001, MRP seharusnya sudah terbentuk paling lama enam bulan setelah otsus Papua diberlakukan. Kenyataannya, MRP baru dibentuk tiga tahun kemudian, yaitu pada Desember 2004 berdasarkan PP Nomor 54 Tahun 2004. Dengan tertundanya pembentukan MRP, banyak agenda implementasi otsus yang tertunda.

Tampaknya upaya pemerintah untuk “memperlemah” MRP berhasil. MRP tidak memiliki kewenangan politik yang cukup signifikan sebagaimana diharapkan oleh masyarakat dalam desain kekhususan Papua. Kedudukan MRP tanpa otoritas politik yang memadai menyebabkan perannya bagaikan lembaga kultural belaka sebagaimana lembaga adat dan masyarakat biasa, seperti Dewan Adat (DA), Dewan Persekutuan Masyarakat Adat (DPMA), dan Lembaga Masyarakat Adat (LMA) (Conoras 2008: 48). Selain itu, tidak kuatnya otoritas MRP menyebabkan timpangnya hubungan pemerintahan lokal, terutama dengan DPRD dan gubernur. Demokratisasi lokal justru menghadapi persoalan yang lebih runyam dibanding sebelum MRP ada. Kita dapat melihat contoh bagaimana keterlibatan aktif MRP menentukan kandidat calon Gubernur Papua justru membuat proses pemilihan Gubernur Papua tersendat hingga hampir dua tahun lamanya.

Persoalan *checks and balances* kelembagaan politik lokal juga terlihat di Aceh. Partai politik lokal (Partai Aceh) mendominasi konstelasi politik Aceh. Dalam pelaksanaan otsus di Aceh, gubernur menjadi posisi yang problematik karena selain harus menjalin hubungan baik dengan pemerintah nasional, ia pun harus berhadapan dengan kepentingan lembaga-lembaga lokal yang tidak tunggal. Di tingkat lokal, Gubernur Irwandi sudah lama berseberangan dengan para bupati non-GAM. Selain itu, di dalam GAM sendiri, kelompok ideologis sudah tidak lagi memercayai Irwandi. Orang-orang di dalam Partai Aceh menilai Irwandi telah terbawa arus “permainan” pemerintah pusat sehingga lambat laun Aceh akan disamakan dengan daerah otonom lain.

Tidak berjalannya *check and balances* di Aceh terlihat dalam bentuk kerja sama antara gubernur dan DPRD yang terjalin erat, tetapi dalam kerangka barter politik untuk saling mengamankan kepentingan ekonomi-politik. Desain partai lokal sebagai kekhususan Aceh turut memengaruhi konstelasi politik (demokratisasi di Aceh). Keunggulan Partai Aceh di kantong-kantong

---

dan Cenderawasih,” *Media Indonesia*, 30 Oktober 2011.

GAM dalam praktiknya justru menciptakan *enclave-enclave* baru yang lebih melindungi kepentingan elite daripada masyarakat. Di tingkat kabupaten, kuatnya dominasi partai lokal menjelaskan kuatnya kolusi saling melindungi kepentingan ekonomi-politik, dan bukan *check and balances* di antara lembaga-lembaga lokal. Main mata yang mengarah pada korupsi antara eksekutif dan legislatif merupakan kecenderungan dalam dinamika pemerintahan Aceh. Sementara itu, dominasi partai lokal di tingkat provinsi justru menunjukkan lemahnya kapasitas lembaga legislatif karena sebagian besar anggotanya adalah mantan kombatan yang berpendidikan rendah dan sama sekali tidak memahami administrasi pemerintahan dan politik.

Berbeda dengan kasus di Papua dan Aceh, mandulnya *check and balances* kelembagaan politik di Jakarta lebih terlihat dalam pola “pemaksaan” kepentingan politisi DPRD dalam proses legislasi dengan dalih pemenuhan kebutuhan *public goods*. Kepentingan-kepentingan tersebut diadopsi ke dalam pokok-pokok pikiran (dikenal dengan sebutan pokir) yang dalam pelaksanaan APBD diterjemahkan menjadi anggaran pembiayaan pembangunan. Terdapat dugaan di Jakarta (mungkin juga di banyak daerah) bahwa pengusaha memanfaatkan hubungan-hubungan kliental dengan anggota DPRD yang mengolah pokir menjadi mata anggaran. Kasus ini diduga terjankit dalam APBD DKI Jakarta 2011 yang memikul beban titipan besar berupa pokir dari anggota DPRD Provinsi DKI yang berjumlah Rp2,6 triliun atau sekitar 9,14%. Pokir tersebar masuk ke mata anggaran 166 SKPD dan unit kerja perangkat daerah. Pokir diwujudkan dalam bentuk proyek sebanyak 1.793 kegiatan.<sup>14</sup> Persoalan ini muncul karena kontrol yang kurang dan kebijakan lokal tidak didesentralisasi hingga tingkat kabupaten/kota.

Untuk kasus DIY, kuatnya sistem hegemoni dalam kedudukan sultan selaku gubernur menyebabkan pertanyaan besar mengenai kualitas demokrasi lokal. Terdapat dugaan bahwa otoritas sultan yang bersifat hegemonik sangat mendukung penguasaan keraton atas sumber-sumber produktif, termasuk tanah-tanah di Yogyakarta. Dengan kata lain, akibat hegemoni yang sangat kuat, sebagian kebijakan yang diambil oleh gubernur diduga mengarah pada pengamanan kepentingan ekonomi-politik sultan.

Kuatnya hegemoni Keraton Yogyakarta sangat memengaruhi mekanisme *checks and balances* di dalam pemerintahan formal. DPRD terkesan tidak

<sup>14</sup> “KPK Diminta Awasi APBD DKI”, *Suara Pembaruan*, 5 Februari 2011.

berani mengambil jarak dengan gubernur untuk melakukan pengawasan sebagaimana mestinya. Demikian juga pengawasan dari masyarakat terhadap pelaksanaan pemerintahan yang dijalankan gubernur masih sangat minim. Bupati dan wali kota juga sangat patuh dan loyal terhadap gubernur.

Kekaburan demokratisasi lokal di daerah otsus, seperti Papua, Aceh, dan Yogyakarta sebenarnya mencerminkan karut-marutnya pembagian kewenangan di antara institusi-institusi pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun lokal karena kepentingan parsial elite. Menurut pandangan Hadiz (2004), dalam persoalan ini dia tidak menyalahkan desentralisasi tetapi sistem hubungan kekuasaan desentralisasi itu berlangsung. Kekaburan kewenangan atau kekuasaan institusi-institusi lokal dapat dibaca dari misalnya eksklusivisme politik bupati-bupati yang dapat memotong (*bypass*) kewenangan gubernur secara langsung untuk berhubungan dengan lembaga-lembaga nasional dan eksklusivisme politik gubernur yang tidak memperhatikan hubungan koordinasi dengan lembaga legislatif lokal. Persoalan-persoalan inilah yang berkontribusi pada lemahnya demokratisasi lokal dan berdampak terhadap kegaduhan politik lokal.

Pemberian otonomi berlebih kepada suatu daerah sebagai upaya reintegrasi kelompok-kelompok separatis terlihat sebagai bentuk pembiaran. Ada kesan kuat bahwa pemerintah nasional sengaja menutup mata atas patologi-patologi, seperti korupsi, kolusi, dan diskriminasi. Dampaknya, korupsi sudah menjadi hal yang jamak, terutama di daerah yang kuat isu separatisme (Papua dan Aceh), bahkan beberapa terlihat sangat vulgar.

Faktor kedekatan kekuasaan juga menjadi penentu kelancaran distribusi sumber daya dan prasarana. Sebagai contohnya, dana otsus ataupun dana pembangunan lain akan lancar diterima jika ada kedekatan hubungan antara gubernur dan bupati/wali kota. Jika hubungan itu tidak harmonis, bupati/walikota akan potong kompas berhubungan langsung dengan pemerintah pusat. Sistem hubungan kekuasaan yang terbangun di tingkat lokal masih memungkinkan terlaksananya pola-pola patologi itu secara lebih luas.

## PENUTUP

Desentralisasi di Indonesia seakan mulai menapak ke arah akomodasi kepentingan lokal yang beragam dengan pemberian otsus, meskipun tujuan di antaranya ialah mengurangi konflik dan separatisme. Pemberian otsus kepada Aceh terlihat cukup efektif untuk meredam gejolak separatisme, tetapi dalam

kenyataannya konflik horizontal di Aceh seringkali terjadi, baik ditandai oleh kontradiksi antara GAM dan non-GAM maupun internal kelompok Partai Aceh (PA) sendiri. Ini berbeda dengan pemberlakuan otsus di Papua yang tampak belum memberikan kontribusi berarti dan bahkan konflik dan isu separatisme mengalami eskalasi.

Efektivitas desentralisasi asimetris untuk mengurangi konflik dan separatisme menjadi pertanyaan penting bagi kasus Aceh dan Papua dalam konteks Indonesia. Otsus yang diberikan kepada suatu daerah justru akan menjadi bumerang bagi pemerintah nasional jika tidak dikelola dengan baik. Dampak negatif desentralisasi bahkan pernah disampaikan oleh John Major (mantan Perdana Menteri Inggris) yang menyebut desentralisasi sebagai “the Trojan Horse” yang akan menyulut friksi, frustrasi, dan keinginan untuk meminta kemerdekaan penuh. Ketakutan dampak negatif desentralisasi juga diibaratkan oleh H. L. de Silva (wakil permanen Sri Lanka di PBB) yang menyebut desentralisasi sebagai ular yang memikat, yang dengan bisanya dapat membawa kematian bagi republik (Brancati 2009: 4).

Berbagai persoalan patologi sebagaimana disebutkan di atas harus menjadi prioritas perhatian pemerintah untuk segera memperbaiki kebijakan desentralisasi asimetris termasuk komitmen untuk melaksanakannya. Ada dua hal yang setidaknya perlu diperhatikan untuk memperbaiki desain dan tata kelola desentralisasi. Hal pertama dilihat dari komitmen pemerintah pusat. Penetrasi pemerintah nasional terhadap daerah dalam kadar tertentu harus diperhatikan. Ini penting karena derajat desentralisasi bergantung pada seberapa besar kewenangan (*authority*) yang dimiliki daerah. Dalam hal ini, apakah kewenangan daerah itu tunggal atau terbagi? Apakah eksplisit dan termuat dalam regulasi? Apakah implisit dan mudah tidak berlaku.

Distorsi pelaksanaan desentralisasi tanpa disadari sering terjadi dalam bentuk pelanggaran yurisdiksi legislatif lokal, termasuk dalam hal ini adalah intervensi penyusunan dan pembatalan kebijakan daerah (perda). Meskipun telah ada pembagian kewenangan yang luas sebagaimana diatur dalam UU, realitasnya pemerintah pusat dapat memperlemah/mereduksi kewenangan pemerintah daerah atas nama kepentingan nasional. Pada kenyataannya pemerintah nasional juga dapat menyetir legislatif lokal melalui penerbitan ketentuan hukum yang membatasi hak politik lokal dan menentukan syarat-syarat calon politisi lokal. Kasus pelemahan MRP dapat dijadikan contoh. Ketika tindakan-tindakan ini dilakukan di dalam sistem demokrasi, sesungguhnya desentralisasi berada dalam situasi nondemokratis.

Penetrasi pemerintah pusat dalam hal ini termasuk komitmennya dalam memberikan otonomi kepada suatu daerah. Komitmen di sini dapat didefinisikan sebagai pembinaan, koordinasi, dan pengawasan. Penetrasi kepentingan pusat yang sangat kuat atas nama negara kesatuan terhadap masa depan otonomi daerah, terutama untuk daerah-daerah khusus/istimewa dalam praktiknya justru memunculkan semangat pertentangan yang lebih besar dari masyarakat lokal yang merasa terkekang haknya.

Hal kedua dilihat dari kapasitas lembaga-lembaga lokal, termasuk kekuatan masyarakat. Desentralisasi yang demokratis gagal karena masyarakat setempat kekurangan atau tidak memiliki rasa kebersamaan dan komitmen dalam mendukung tata kelola daerah otonom. Kegaduhan politik di Papua dan Aceh terjadi karena fragmentasi masyarakat sangat kuat. Sementara masyarakat saling bertarung memperjuangkan aspirasi mereka yang sangat beragam dan bahkan bertentangan, lembaga-lembaga pemerintahan lokal masing-masing berjalan dengan egonya dan terkadang saling menjatuhkan atas nama kepentingan parsial. Dalam situasi seperti ini jelas demokrasi tidak berjalan karena masyarakat tidak mendukung pemerintah lokal, dan pemerintah lokal berpikir dan bertindak hanya untuk kepentingan parsial. Perhatian penting dalam persoalan ini adalah semakin besar otonomi yang diberikan kepada suatu daerah harus seimbang dengan kapasitas lembaga-lembaga di daerah, termasuk pemerintah dan masyarakatnya.

Desentralisasi menjadi penyebab konflik karena arah operasionalisasinya yang justru mengentalkan identitas-identitas lokal, termasuk identitas etnis dan agama di tingkat lokal. Pelaksanaan desentralisasi selama ini kurang memperhatikan persoalan *governability* lokal sehingga otonomi disalahgunakan oleh sejumlah oknum di daerah. Kebijakan pemekaran daerah yang konon untuk mendekatkan dan mengefektifkan pelayanan publik, misalnya, pada kenyataannya membiarkan kelompok-kelompok lokal melegitimasi diri secara aktif dalam penggunaan simbol-simbol eksklusif, seperti agama, bahasa, adat-istiadat, dan sejarah. Persoalan ini menuntut negara untuk memiliki cara pandang yang benar tentang kebutuhan desentralisasi sebagai metode demokratisasi dan efisiensi pemerintahan. Misalnya, kebutuhan untuk mendekatkan pelayanan publik apakah harus dengan mendekatkan kantor pemerintahan atau dengan memperbanyak fasilitas publik.

Kedua hal tersebut tentu tidak bisa diperhatikan secara terpisah. Desentralisasi di negara kesatuan jauh lebih rumit daripada di negara federal. Penyebabnya

ialah esensi desentralisasi di negara kesatuan seperti Indonesia tidak hanya mencakup pemberian delegasi sebagian kekuasaan kepada daerah, tetapi juga memuat pemberdayaan dalam rangka peningkatan kapasitas institusi lokal. Fungsi pembinaan, pengawasan, dan koordinasi pemerintahan secara berjenjang merupakan terjemahan aspek penting dalam pemberdayaan. Persoalannya, ketiga aspek pemberdayaan itu tidak berjalan baik di Indonesia sehingga terdapat kesan adanya pembiaran.

Upaya pemberdayaan terhadap lembaga-lembaga lokal harus terus dilakukan di samping memberikan otonomi yang tidak seragam. Jika “pemiarian” tetap berjalan, daerah akan senantiasa menganggap pemerintah pusat tidak serius memberikan otonomi. Implikasinya, cita-cita kemandirian atau otonomi daerah akan jauh dari terwujud. Lebih parah daripada itu, tuntutan separatisme akan semakin besar.

Selain pemberdayaan, satu hal lagi yang penting dalam pelaksanaan desentralisasi adalah konsistensi pada penegakan aturan hukum dan perundangan. Penegakan aturan hukum dan perundangan setidaknya dapat mengurangi praktik diskriminasi dan disharmoni hubungan antarlevel pemerintahan. Jika tidak segera diselesaikan, persoalan-persoalan ini akan berdampak pada resistensi terhadap desentralisasi yang berujung pada upaya pemisahan diri atau pengentalan *ethnic nationalism*. Jika sistem desentralisasi tidak segera diperbaiki, oposisi yang kuat terhadap desentralisasi akan terus eksis sehingga akan memperlemah demokrasi lokal, bahkan nasional.

#### PUSTAKA ACUAN

- Azfar, Omar, Satu Kahkonen, Anthony Lanyi, Patrick Meagher, and Diana Rutherford. 2004. “Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements”. dalam Mwangi S. Kimenyi dan Patrick Meagher (eds). *Devolution and Development: Governance Prospects in Decentralizing States*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Barnett, Camille Cates, Henry P. Minis, and Jerry VanSant. 1997. *Democratic Decentralization*. Paper was prepared for the United States Agency for International Development under the IQC for Democracy and Governance, Agustus.
- Brancati, Dawn. 2009. *Peace by Design: Managing Intrastate Conflict through Decentralization*. New York: Oxford University Press.
- Cheema, G. Shabbir dan Dennis A. Rondinelli. 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills, London, New Delhi: SAGE Publications.

- Conoras, Yusman (ed). 2008. *MRP Kitong Pu Honai*. Jayapura: Foker LSM Papua dan New Zealand Agency International Development (NZAID).
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Why Decentralize Power in A Democracy?," Paper dipresentasikan dalam The Conference on Fiscal and Administrative Decentralization, Baghdad. 12 Februari.
- Etzioni-Halevy, Eva. 1983. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London, Boston, Melbourne and Henley: Routledge & Kegan Paul.
- Hadiz, Vedi R. 2004. Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspective dalam. *Development and Change* 35 (4): 697–718.
- Hayat, Sikandar Ali. 2008. "Decentralization Without Democracy in Pakistan." Switzerland: The Institute of Federalism Fribourg.
- Kelompok Kerja Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pegunungan Tengah Papua. 2010. *Kajian Hasil Seminar Nasional Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pegunungan Tengah Papua (17 Juni 2010)*, Jakarta: P2IPTP.
- Lay, Cornelis. 2003. "Otonomi Daerah dan Ke-Indonesiaan." dalam Abdul Gafar Karim (ed). *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.
- Linder, Wolf. 2009. "On the Merits of Decentralization in Young Democracies", dalam *Publius: The Journal of Federalism*. Oxford University Press on behalf of CSF Associates. 1–30.
- Litvack, Jennie dan Jessica Seddon. 1998. *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute Working Papers, World Bank dan PREM Network.
- \_\_\_\_\_, Junaid Ahmad, dan Richard Bird. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington: World Bank.
- O'Neill, Kathleen. 2005. *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. New York: Cambridge University Press.
- Rondinelli, Dennis A. 1981 "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice, dalam" *International Review of Administrative Studies*, No. 47. 133–145.
- Smith, Brian C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: George Allen & Unwin.
- Widjojo, Muridan S. (ed.). 2009. *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*. Jakarta: LIPI, Yayasan TIFA, dan Yayasan Obor.



# PEREMPUAN PAPUA DAN PELUANG POLITIK DI ERA OTSUS PAPUA

Muridan S. Widjojo<sup>1</sup>

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

## ABSTRACT

*This paper discusses the condition and the dynamics of Papuan women's political participation in the reformation and democratization era. Traditionally, women are positioned as subordinate of men. This paper argues that there are increasing opportunities for women's participation in the decision making process. Based on Papuan historical experiences, the traditional social construction has been enriched by education and modern bureaucracy introduced by the churches, the Dutch colonial government and the Indonesian government. In some cases, the rise of Papuan women's political participation is facilitated by family. Since the late 1980s civil society movement, the establishment of a number of NGOs has grown significantly and provided more opportunities for women activists. Women empowerment by this group is not only driven by individual motivation but also supported by family condition and the new political context. Significant progress of position and roles as well as the new political space for women has been translated into the new creation of 'women seat' within the structure of Papuan People Assembly (MRP). This is seen as a milestone in the history of women movement in Papua. Considering the strategic role and position of women specifically in MRP and in Papuan political dynamic, women leaders in Papua are expected to contribute more toward conflict resolution.*

**Keywords:** papuan women, women empowerment, women movement, MRP

## PENGANTAR

Diletakkan di dalam konteks demokratisasi Indonesia, konflik Papua dan pemberlakuan UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus (Otsus) Papua sejak 2001, artikel ini membahas terbukanya ruang dan kesempatan bagi aktivis dan pemimpin perempuan di Tanah Papua untuk berpartisipasi di dalam lembaga negara di tingkat provinsi. Dalam rangka itu, artikel ini menguraikan konstruk sosial posisi dan peran perempuan di lingkungan masyarakatnya dan dinamika partisipasinya dalam dinamika perjuangan memperoleh posisi

<sup>1</sup> Penulis berterima kasih kepada asisten lapangan Meky Wetipo dan koordinator cadangan tim gender Septi Satriani atas bantuan transkrip wawancara, pembacaan dan analisis awal hasil wawancara. Selibuhnya, seluruh substansi karya ini menjadi tanggungjawab penulis.

politik yang lebih kuat serta kontribusinya di dalam konflik Jakarta-Papua yang sudah berlangsung sejak 1960-an hingga sebelas tahun pemberlakuan UU Otsus. Bentuk-bentuk dan karakter representasi perempuan dalam berbagai literatur, pandangan-pandangan tentang perempuan dan bagaimana perempuan memahami situasi dan ikut berpartisipasi di dalam dinamika politik, struktur kekuasaan hingga memainkan peranan di dalamnya akan dibahas. Latar belakang budaya dan persepsi tentang perempuan Papua, meskipun secara umum menempatkan perempuan sebagai subordinat, tampaknya masih memberikan ruang gerak yang lebih lega bagi kaum perempuan dan akan semakin besar di dalam perkembangannya yang terbaru.

#### REFORMASI, KONFLIK PAPUA, DAN UU OTONOMI KHUSUS

Sejak Reformasi 1998 penduduk lokal di Tanah Papua memanfaatkan ruang demokrasi yang tersedia untuk mendesak tuntutan kemerdekaan. Kecenderungan yang serupa terjadi juga di Timor Timur dan Aceh. Timor Timur sudah merdeka melalui referendum 1999 dan Aceh sudah menyelesaikan masalahnya melalui dialog Helsinki 2005 dan tetap menjadi bagian dari Republik Indonesia. Menurut Richard Chauvel, proses demokratisasi di Tanah Papua paling problematis di Indonesia karena sebagian besar penduduk aslinya menuntut kemerdekaan dari Indonesia. Belum ada jalan keluar untuk Papua. Dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia, militer memiliki kontrol yang masih besar di Tanah Papua. Pelanggaran HAM-pun masih endemik dan aspirasi kemerdekaan terus diredam (Chauvel 2010: 307).

Akibat situasi tersebut, Chauvel melihat adanya dua wilayah politik. *Pertama*, wilayah politik nasionalisme Papua yang sebagian tersembunyi sebagian terbuka dan terkontrol secara ketat. Ini merupakan warisan rezim sebelumnya dan tidak menjadi bagian dari ideal reformasi. Isu utamanya di sini adalah "Indonesia versus Papua". *Kedua*, wilayah politik elektoral dalam kerangka demokratisasi Indonesia yang terbuka dan sangat kompetitif. Wataknya tidak berbeda dengan daerah lain di Indonesia. Isu utamanya di sini Papua bersaing dengan sesama Papua sekaligus dengan para pendatang (Chauvel 2010: 309).

Jaap Timmer dan Marcus Mietzner memperkuat gambaran Chauvel bahwa gerakan politik Papua tidak bersatu dan tidak homogen. Dinamika yang muncul di berbagai pemilukada menunjukkan adanya perpecahan internal di dalam masyarakat Papua (Mietzner: 2009: 260). Dia menunjukkan fragmentasi

menurut garis suku membuat elite-elite Papua saling bersaing. Lebih jauh lagi elite-elite Papua dinilainya telah mengakomodasi cara berpolitik gaya Indonesia dan memiliki jaringan dengan kekuatan politik elite di Jakarta (Timmer 2007: 481). Persaingan elektoral di dalam pemilukada kabupaten/kota dan provinsi yang memunculkan dan memperkuat fragmentasi politik di internal Papua yang dalam jangka panjang melemahkan dorongan-dorongan pemisahan diri. Bentuk demokratisasi ini secara positif menunjukkan kontribusi besar pada penguatan integritas NKRI dibandingkan dengan pendekatan pemerintah pusat yang intervensionis dan yang mengandalkan kontrol militeristik yang selama ini dijalankan (Mietzner 2009: 260). Pemilukada di Papua telah meningkatkan secara signifikan partisipasi orang asli Papua di dalam pertarungan politik NKRI.

Menurut hasil penelitian LIPI (Widjojo: 2009), yang diterbitkan dengan judul *Papua Road Map*, konflik Papua berakar pada empat masalah yang telah berkelindan sejak awal 1960-an: sejarah integrasi dan status politik; kekerasan negara dan tuduhan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) terhadap warga asli Papua; kegagalan pembangunan dalam memihaki, melindungi, dan memberdayakan orang asli Papua; marjinalisasi dan efek diskriminatif modernisasi terhadap orang asli Papua. Pada dasarnya, keempat akar masalah tersebut saling berkaitan. Jika dirunut, baik secara historis maupun politis, akar masalah utama adalah sejarah integrasi Papua ke dalam Republik Indonesia. Pada aspek ini pemimpin oposisi Papua meyakini bahwa proses integrasi tersebut dilakukan dengan tidak benar dan tidak demokratis (Presidium Dewan Papua 2000: 21–25).<sup>2</sup> Oleh sebab itu, orang Papua melakukan perlawanan dalam bentuk Tentara Pembebasan Nasional atau Organisasi Papua Merdeka (TPN/OPM) dan varian-variannya sejak 1965.

Perlawanan-perlawanan tersebut dalam kaca mata pemerintah Indonesia dianggap sebagai separatisme. Akibatnya, operasi militer dilaksanakan untuk menumpasnya. Dari operasi militer tersebut, terjadilah kekerasan negara, baik yang absah untuk menumpas separatisme bersenjata maupun eksese-eksesnya terhadap warga sipil Papua yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran HAM (Budiardjo dan Liem 1988), termasuk di dalamnya kekerasan terhadap perempuan (JPKPHPP 2010).<sup>3</sup> Suasana konflik sejak 1960-an hingga hari

<sup>2</sup> Ketetapan Kongres Papua II: Pelurusan Sejarah Papua Barat (Presidium Dewan Papua 2000: 21–25).

<sup>3</sup> Bagian ini secara komprehensif sudah diungkap di dalam JPKPHPP, “Stop Sudah! Kekerasan & Pelanggaran Hak Asasi Manusia terhadap Perempuan Papua 1963–2009”. *Hasil Pen-*

ini tentu menghalangi pembangunan sosial politik dan ekonomi di Papua. Lebih jauh lagi, pembangunan, alih-alih meningkatkan kualitas emansipasi orang asli Papua, telah mendorong migrasi dari luar Papua dan mempercepat marginalisasi serta memperbesar efek diskriminatif terhadap orang asli Papua.

Pembuatan UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua (UU Otsus) adalah produk politik reformasi dan menguatnya tuntutan Papua Merdeka sejak Soeharto jatuh pada 1998 hingga akhir 2000. Dari segi substansi dan niat politik, UU Otsus dibuat sebagai instrumen untuk menyelesaikan empat akar masalah tersebut di atas. Harapannya, Papua tetap dapat dipertahankan di dalam Republik Indonesia dan pada saat yang sama aspirasi masyarakat asli Papua terakomodasi dengan cara adil dan bermartabat (Solossa 2005). Kenyataannya, akhir-akhir ini, konflik politik di Papua semakin mengkhawatirkan. Di Jayapura dan kota-kota lainnya, ribuan masyarakat adat bersama Majelis Rakyat Papua (MRP) mengembalikan Otsus (*Kompas.com* 21 April 2010). Sejalan dengan itu, tuntutan untuk dialog internasional dan referendum menguat. Dari hutan di Pegunungan Tengah, sejak 2006, kelompok bersenjata TPN/OPM di bawah pimpinan Goliath Tabuni di Puncak Jaya semakin agresif (*Antaraneews.com* 21 April 2010). Di luar negeri, internasionalisasi konflik Papua juga semakin menemukan jalannya. Sebagai contoh, parlemen dan pemerintah Vanuatu telah bersepakat untuk memajukan masalah Papua ke Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Di Amerika Serikat, 50 anggota Kongres mengangkat kembali masalah Papua (*Westpapuamedia.info* 1 Agustus 2010).

Implementasi UU Otsus masih belum berhasil membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Kebuntuan politik semakin mendalam. Berbagai masalah lama berkelindan dengan masalah baru. Sembilan tahun implementasi otonomi khusus ternyata belum berhasil mengurai apalagi memecahkan akar masalah konflik Papua yang tertanam sejak 47 tahun lalu. Sebaliknya otonomi khusus justru menjadi bagian dari konflik itu sendiri. Inpres No. 5/2007 yang bermaksud mempercepat pembangunan di Papua selama tiga tahun terakhir ini juga tidak efektif dalam menolong implementasi Otsus.

---

*dokumentasian Bersama Jaringan Pendokumentasian Kekerasan dan Pelanggaran HAM Perempuan Papua* [POKJA Perempuan MRP dan Komnas Perempuan, Edisi 19 April 2010]. Contoh lain perempuan sebagai korban sekaligus sebagai aktivis gerakan sosial dan HAM di Papua adalah buku yang ditulis oleh Benny Giay dan Yafet Kambai, *Yosepha Alomang: Pergulatan Seorang Perempuan Papua Melawan Penindasan* (Jayapura: Elsham Papua, 2003).

Kecuali program Rencana Strategis Pemberdayaan Kampung (Respek) dan beberapa program lainnya, kebanyakan kebijakan dan praktik negara di semua tingkatan justru kontraproduktif terhadap legitimasi dan keberhasilan implementasi otsus di mata rakyat Papua. Pemerintah pusat mengecilkan akar konflik Papua dan pelaksanaan UU Otsus hanya pada soal-soal sosial-ekonomi dan peningkatan anggaran pembangunan. Semangat dasar Otsus, yaitu pemihakan, perlindungan, dan pemberdayaan terhadap orang asli Papua hanya ada di dalam pidato pejabat, tetapi tidak termanifestasi di dalam kebijakan nyata. Substansi politik yang rekonsiliatif di dalam UU Otsus yang menyangkut partai politik lokal, rekonsiliasi, pengadilan HAM, dan lain-lain, belum tersentuh sama sekali.

Terdapat kesenjangan dan perbedaan diametral antara Jakarta dan Papua. Jakarta lebih menekankan pembangunan sosial ekonomi sembari mengaktifkan represi dan mempertahankan kecurigaan terhadap para pemimpin Papua. Sementara itu, pemimpin Papua memandang akar masalah Papua bukan semata-mata pada sosial-ekonomi, melainkan pada soal politik, hak-hak dasar, martabat, dan identitas kepapuaan. Hal ini membuat suara-suara yang menuntut kemerdekaan dan aspirasi yang cenderung separatis lainnya tetap dominan dan dibarengi dengan berbagai konflik kekerasan dengan skala kecil. Situasi politik yang buntu inilah yang mendorong banyak pihak untuk menyuarakan kembali gagasan dialog antara Jakarta dan Papua yang secara bertahap tampaknya diakomodasi oleh pemerintah.

## PEREMPUAN DALAM LITERATUR

Di dalam situasi politik terkini konflik Papua dan keberadaan UU Otsus, dan dalam kaitannya dengan situasi hubungan gender di Papua, saya merasa perlu membahas lebih dulu kondisi perempuan Papua di dalam masyarakatnya. Dengan ini, gambaran tentang konteks budaya dan sosial yang melingkupi perempuan dapat dipahami dan memperjelas latar belakang dinamika gerakan perempuan dan perjuangan gender yang sedang berlangsung.

Memahami perempuan Papua dan representasinya dalam “kebudayaan Papua” bukanlah soal sederhana, mengingat *Papua* adalah terminologi yang tidak mengacu pada kelompok etnis tertentu tetapi pada suatu wilayah pulau besar di bagian barat yang berbatasan dengan Papua Nugini (PNG) di sebelah timur. Keragaman kelompok etnis/budaya sangat tinggi. Dari segi itu, Papua memiliki lebih dari sekitar 315 suku (BPS Provinsi Papua) atau kelompok etnis dengan

bahasa dan budaya yang berbeda. Secara sederhana, kita dapat membaginya ke dalam tiga kategori besar, yakni kelompok etnis pantai, dataran rendah/sungai, dan pegunungan (Mansoben 1995: 46–50). Untuk kepentingan penyederhanaan bab ini, saya mengelompokkan perempuan pantai dan dataran rendah dalam satu kategori. Dalam hal konstruksi gender, bisa secara spekulatif dikonstruksi sejumlah kemiripan untuk memotret bagaimana hubungan gender, hubungan kekuasaan, dan pembagian kerja dalam masyarakat tradisional Papua dikonstruksikan secara sederhana.

“Adat” dipandang sangat kuat membelenggu masyarakat Papua pada umumnya. Khusus dalam hal hubungan gender, menurut Petrus Tekege, “Kaum perempuan sepenuhnya dikuasai oleh laki-laki. Perempuan dipandang sebagai benda milik laki-laki belaka” (Tekege 2007: 15). Di dalam kehidupan sehari-hari, beban kerja perempuan digambarkan sangat berat, misalnya di kalangan masyarakat pantai/dataran rendah, “Selain melahirkan dan menyusui anak, harus menokok sagu dan mencari ikan.” Dalam pandangan penulis muda Papua ini, adat mengalami perubahan sejak hadirnya *missie* dan *zending* di Papua, terutama karena pengaruh ajaran tentang Sepuluh Perintah Allah. Menurut Tekege, melalui gereja, terjadi perubahan pandangan bahwa perempuan tidak lagi diisolasi oleh adat dan dikembangkan pengakuan bahwa perempuan memiliki derajat yang sama (Tekege 2007: 15). Lebih jauh, peran gereja ini juga diakui oleh (alm.) Beatrix Koibur yang mengatakan bahwa gereja berperan dalam mencetak pemimpin perempuan (Feith 2001).

### **Perempuan Dataran Rendah dan Pantai**

Kesimpulan umum Tekege di atas dapat diperkuat dengan tulisan Alexander Griapon (2008) yang membahas kebudayaan masyarakat Nimbora Papua. Berikut ini dikutip teks Griapon tentang keseharian ibu-ibu dan anak-anak gadis di antara rumah dan kebun:

#### **Kutipan 1.**

“... Ketika berjalan kembali dari kebun ke rumah, perempuan membawa kantong jaring tali yang talinya dikaitkan di atas kepala. Di dalam kantong jaring tali itu berisi umbi-umbian, sayur-sayuran lokal, kayu bakar, dan kadang-kadang satu atau dua orang anak kecil yang diletakkan pada bagian atas dari kantong yang sarat muatan... atau kain gendongan di bagian depan. Anak-anak perempuan juga membawa sesuatu bahkan kantong jaring tali berukuran kecil yang digantungkan pada kepala dan dengan meletakkan seikatan kayu bakar di atas kepala mereka. Para suami berjalan di belakang istri mereka, tidak

membawa barang lain selain busur dan anak panah, kapak atau alat penumbuk sagu dan kantong jaring kecil berisi tembakau, kapur, sirih, pinang dan beberapa peralatan” (Griapon 2008: 30).

Dari kutipan 1 di atas, para perempuan, baik ibu-ibu maupun anak-anak, digambarkan bekerja dengan beban lebih berat daripada laki-laki. Setelah lelah bekerja di kebun, dia masih harus memikul semua hasil kebun, kayu bakar untuk masak, dan jika memiliki bayi, dia membawanya ke kebun dan dalam perjalanan menggendong bayinya di pundaknya bersama dengan hasil kebun dan alat-alat berkebun. Anak-anak perempuan pun sejak kecil sudah dilatih memikul beban seperti mamanya. Kenyataan ini diperberat dengan jarak kebun yang kebanyakan jauh dari kampung mereka. Sementara itu, para lelaki digambarkan hanya mengawasi kebun ketika istrinya bekerja di kebun. Ketika kembali dari kebun, dia berjalan di belakang istrinya nyaris dengan tangan kosong. Konteks sosial budayanya jelas pada masa lampau, para lelaki harus bertangan kosong kecuali senjata di tangannya. Alasannya, pada saat itu ancaman gangguan musuh nyata dan lelaki harus melindungi para anggota keluarganya. Kini, ketika situasi jauh lebih damai dan perang suku hampir tiada lagi, hubungan gender seperti di atas masih dianut.

Konstruksi hubungan gender bukan semata tampak pada keseharian di rumah dan kebun. Konstruksi itu dipatri di dalam lapisan kebudayaan yang lebih laten dan terinternalisasi. Berikut ini kutipan kedua yang diambil dari nyanyian adat Sentani tentang “nasihat untuk perempuan Sentani” (Yektiningtyas-Modouw 2008: 175).

Kutipan 2.

*Te Ebaeit omi bei-u kayaete*

[Perempuan Ebaeit, hidangkanlah hasil kebun dengan setulus hatimu]

*Akaria puma-puma enenenonde aerene kayaete*

[Anak-anak lelaki akan bersukacita]

*Te Hayaere omi helai-u mokaiyaete*

[Perempuan Hayae, hidangkanlah hasil kebun dengan setulus hatimu]

*Omiria mai-mai enenenonde aerene mokaiyaete*

[Anak-anak perempuan akan bergembira]

Kutipan 2 menunjukkan bahwa pembagian kerja itu merupakan bagian *doxa* “permanen” dari konstruksi budaya, telah terinternalisasi melalui lagu-lagu adat tentang bagaimana perempuan harus berpikir dan berperilaku. Teks tersebut diambil dari lagu-lagu tradisional Sentani tentang nasihat-nasihat terhadap perempuan. Lagu-lagu itu dinyanyikan berulang-ulang di banyak kesempatan

penting, didengarkan oleh anak-anak, meresap ke dalam hati dan pikiran, diterima sebagai sesuatu nilai yang terberi (*given*) yang harus dijalankan. Pesannya, perempuan harus dengan setulus hati memasak hasil kebun yang ditanam dan dipanennya, agar anak-anak lelaki bersukacita. Sukacita anak laki-laki menjadi ukuran perempuan yang baik di dalam lingkungan keluarganya.

Kutipan 3.

*Ta Hinnei yono omi peu bam miyae mewaneya*

[Perempuan Hinnei yang penurut, kau telah datang]

*We Ebaeit yomolo sanggar itete kanyeke, Omi kanyekeya*

[Suamimu, laki-laki keturunan Ebaeit, berbangga di sanggar karenamu, Perempuan kau telah tiada]

*Ta Melainyei yanno maengge yane bam miyae mewaneya*

[Perempuan Melainyei yang tidak pernah membantah, kau telah datang]

*We Hayaere yammolo sanggar yale-yale kanyeke, Omi kanyekeya*

[Suamimu, laki-laki keturunan Hayaere, berbangga di sanggar karenamu, Perempuan, kau telah tiada] (Yektiningtyas-Modouw, 2008: 156,178)

Kutipan 3 menyentuh hubungan kekuasaan yang telanjang. Kepatuhan perempuan menjadi salah satu tema lagu terpisah dari tema-tema lainnya. Perempuan dikonstruksi berada di bawah kekuasaan laki-laki. Perempuan yang pantas dibanggakan adalah perempuan yang penurut dan patuh. Kepatuhan menjadi salah satu kategori utama nilai seorang perempuan.

Bagaimana dengan posisi perempuan dalam struktur sosial yang lebih besar? Masih di dataran rendah Papua, tim ekspedisi Tabloid Suara Perempuan Papua (TSPP) melaporkan bahwa terdapat tradisi *kawin tukar* antarkampung di Distrik Waris, perbatasan RI dan PNG. Jika keluarga tertentu telah memberikan satu anak perempuannya kepada keluarga lain, maka keluarga penerima perempuan itu harus juga membalasnya (prinsip resiprositas) dengan memberikan perempuan untuk dinikahkan. Keuntungan pihak laki-laki adalah mereka tidak harus membayar maskawin. Umumnya perempuan itu saudara kandung laki-laki yang sudah menerima perempuan. Masalahnya, jika laki-laki penerima perempuan itu tidak memiliki saudara perempuan, biasanya dicarikan saudara sepupu. Dalam upaya inilah biasanya terjadi konflik internal keluarga masing-masing. Akan tetapi, jelas bahwa anak-anak perempuan hanya menjadi objek dan tidak memiliki daya tawar terhadap saudara laki-laki. Belum lagi, anak-anak itu pada umumnya dinikahkan pada usia yang sangat muda (Sutrisno 2009: 399–402).



Posisi dan partisipasi perempuan dalam proses pengambilan keputusan tidak sepenuhnya buntu. Masih ada ruang juga untuk bersuara, misalnya di dalam proses pengambilan keputusan adat yang menyangkut kehidupan masyarakat umum. Setidaknya hak suara ini dimiliki oleh perempuan di Kampung Mosso, Distrik Muara Tami diperbatasan Papua dan PNG. Ketika ada persoalan sosial, diselenggarakan forum rapat khusus untuk perempuan. Hasil dari rapat tersebut dibawa ke forum yang lebih besar, semacam rapat umum yang dihadiri oleh pimpinan perempuan dan laki-laki. Dengan demikian, suara perempuan diberikan tempat dan dijadikan bahan pengambilan keputusan bersama untuk kepentingan semua warga di kampung Mosso (Sutrisno [ed.] 2009: 307). Di forum yang lebih tinggi inilah mungkin negosiasi gender terjadi. Pada akhirnya tetap keputusan akhir berada di tangan kaum laki-laki.

Dalam hak waris, perempuan Papua memang tetap kelas dua, dibandingkan dengan laki-laki. Kitab Hukum Adat (KHA) Youw Warry di Distrik Demta Jayapura, mencantumkan bahwa dalam satu keluarga jika tak ada anak laki-laki, hak kesulungan diberikan kepada anak perempuan. Perempuan mempunyai hak menggarap tanah warisan orang tua. Perempuan juga mendapat hak untuk menjaga dan melindungi hak atas tanah adat yang diwariskan sebagai hak kesulungan. Yang menarik, KHA juga menetapkan batas usia perkawinan adalah 20 tahun. Jika dilanggar, sanksi denda dikenakan mulai dari Rp10 juta hingga 25 juta (Sutrisno [ed.] 2009: 49–50). Dalam konstruksi sosial ini perempuan memang dinomorduakan, tetapi perlu dicermati bahwa KHA ini juga menunjukkan kemajuan. Perempuan secara eksplisit memiliki hak juga atas tanah ulayat. Dalam hal pernikahan, perempuan juga dilindungi dengan pembatasan usia pernikahan. Dalam usia di atas 20 tahun perempuan akan menjadi lebih siap untuk bernegosiasi menghadapi aturan-aturan adat menyangkut pernikahan dan pernikahan usia dini yang melawan kehendak anak perempuan di bawah umur dapat dicegah.

### **Perempuan Pegunungan**

Setelah membaca konstruksi gender di kalangan Papua dataran rendah, perlu juga dibaca konstruksi semacamnya di pegunungan. Menurut rekaman Karl Heider (1970 dan 1979) yang menulis tentang perempuan suku Dani pada akhir 1960-an, hubungan gender yang terkait dengan pembagian kerja seksual di dalam kehidupan keluarga digambarkan sebagai berikut:

Kutipan 4.

*Men do the heavy works in the gardens and house building, and are much more involved in politics, ritual affairs and of course warfare. Women do the long, tedious work. In the gardens they do most of the planting, weeding, and harvesting, as well as the cooking; they have most responsibility for herding the pigs and tending the children. Nearly all the women lack two fingers, which were chopped off for funeral sacrifices when they were girls. But surprisingly this does not hinder their work. They even roll the string and make the carrying nets. However it is the men who do the finest handicraft work like knitting the shell bands for funerals (Heider 1979: 44–45).*

Di dalam pembagian kerja seksual di dalam rumah tangga, perempuan Papua pegunungan digambarkan tidak banyak berbeda dengan perempuan pantai/dataran rendah. Dalam konteks Papua, sejak lama energi laki-laki difokuskan pada persoalan perang suku. Pada suku Dani seperti yang digambarkan di atas, perang suku setidaknya baru berakhir sekitar 1993. Oleh karena itu, pekerjaan sehari-hari kebun yang rutin, detail, dan lama serta urusan ternak babi dan anak-anak diurus sepenuhnya oleh perempuan agar laki-laki selalu berkonsentrasi dan siap menghadapi serangan musuh. Urusan politik kekuasaan di tingkat honai perang (rumah adat perang), pengambilan keputusan di tingkat pasangan klen (*isa-eak*) dan yang lebih tinggi konfederasi suku, seluruhnya berada di tangan kaum laki-laki. Belum ada dalam sejarah, *ap kok meke* (*big man*/ kepala suku) dipegang oleh perempuan (Widjojo 1996: 16–22).

#### Kutipan 5.

*“Most of these witches are women. I was told that two women living in the Dugum neighborhood who had come from the North were well-known as witches. As far as I could tell these women were quite ordinary, but after several deaths I began waiting for people to take some action against them, especially when I heard some stories... about how the Western Dani hunted out and killed suspected witches there... (but) the Grand Valley Dani did not seem to care.” (Heider 1979: 119)*

Dalam kaitan dengan dunia supranatural, perempuan digambarkan memiliki kelebihan dan bisa menjadi berbahaya bagi orang lain termasuk laki-laki. Jika ada seseorang mati dengan cara yang dianggap tidak wajar dan alami, dugaan atau tuduhan lari kepada perempuan tertentu yang dianggap memiliki “ilmu sihir”. Pada hampir setiap konfederasi atau bahkan di tingkat pasangan klen, selalu ada perempuan-perempuan yang dianggap memiliki ilmu sihir. Di Lembah Baliem, perlakuan masyarakat terhadap perempuan semacam ini tidak sejahat perlakuan yang diberikan oleh para laki-laki di kalangan Dani Barat.

Meskipun dikenal sebagai tukang sihir, para perempuan tidak diperlakukan secara buruk.

Kutipan 6.

*“Forcible abduction or rape seems rare and unlikely in view of the strong willed independence of most Dani women, but women do often leave their husbands on slight provocation. This separation, which is a common way of resolving intrafamily conflict, often leads to conflict between the husband and the man to whose compound the wife has fled.”* (Heider 1970: 100)

Perempuan di sini digambarkan sangat berani. Jika terjadi konflik di dalam keluarga, perempuan tidak ragu-ragu meninggalkan suaminya. Alih-alih menyelesaikan konflik, biasanya konflik baru muncul antara suami yang bersangkutan dan orang-orang yang kampungnya dijadikan tempat perempuan mengungsi yang biasanya adalah keluarga besarnya sendiri. Pada suku Dani karakter masyarakatnya egaliter. Kaum perempuan dalam konteks hubungan suami istri memiliki kemauan dan kekuatan untuk melawan suami. Dapat dikatakan, perempuan tidak sepenuhnya di bawah kontrol kaum laki-laki. Ada semacam perlindungan dari keluarga perempuan jika terjadi kekerasan dari pihak suami kepada istri. Perempuan digambarkan memiliki *strong willed independence*. Mungkin karena itu penculikan atau pemerkosaan jarang atau hampir tidak pernah terjadi. Jika ini terjadi, sudah dapat dipastikan akan terjadi masalah besar semacam perang suku.

Dari sejumlah wawancara di Jayapura, diperoleh berbagai pandangan yang menguatkan gambaran tentang konstruksi perempuan tersebut di atas. Salah satunya pandangan bahwa rendahnya tingkat pendidikan menjadi satu faktor yang berkontribusi pada terbatasnya wawasan penduduk Papua yang nantinya berakibat pada cara pandang mereka tentang perempuan. Perempuan Papua ibarat “harta” yang bisa digunakan dalam berbagai situasi dan kondisi. Menurut Fientje Jarangga, di Biak misalnya ketika peperangan usai tidak jarang perempuan dipertukarkan sebagai simbol perdamaian. Di satu sisi istilah “simbol perdamaian” sepertinya menempatkan perempuan pada posisi penting, tetapi posisi ini justru mendorong manipulasi dan eksploitasi. Perempuan sengaja ditempatkan sebagai alat tukar dan perempuan tidak mampu mengelak karena kuatnya konstruksi adat (wawancara dengan Fientje Jarangga 14 Juli 2010 di Kotaraja, Jayapura).

Dalam perkawinan pun perempuan boleh dinikahi dengan sebelumnya memberi mahar. Tradisi ini berlaku di kebanyakan suku di Indonesia. Kecenderungannya mas kawin menjadi *asok tukon*<sup>4</sup> yang diartikan secara harfiah sebagai tanda beli laki-laki terhadap perempuan. Bahayanya, mekanisme adat ini menjadi semacam legitimasi bagi laki-laki untuk bisa memperlakukan perempuan sebagai *property* secara arbitrer karena perempuan telah “dibeli”. Modus “harta” juga dijadikan semacam alat untuk memeras pihak keluarga laki-laki oleh pihak keluarga perempuan (wawancara dengan Ida Faidiban, 15 Juli 2010 di Padang Bulan, Jayapura).<sup>5</sup> Ada praktik adat yang tidak akan menikahkan kedua belah pihak sebelum maskawin dibayarkan oleh pihak laki-laki. Akibatnya si perempuan demi cintanya membayar sendiri maskawinnya. Lebih ekstrem lagi, Anike Sabami menceritakan bahwa anak perempuan dijadikan alat pembayar utang oleh orang tuanya (wawancara dengan Anike Sabani, 13 Juli 2010 di Kotaraja, Jayapura).<sup>6</sup> Perempuan mengalami penindasan budaya secara berlapis-lapis, terutama dari orang-orang yang mengakui mencintainya dan melindunginya.

Di dalam kasus hubungan seks di luar nikah (perselingkuhan), posisi perempuan juga diperlakukan sebagai “mesin seks”. Jika terjadi hubungan seks antara perempuan dan laki-laki yang bukan suaminya, pihak pelaku laki-laki harus membayar denda kepada pihak suami yang dasar penghitungan ditentukan oleh frekuensi hubungan seks. Hal ini mereduksi perempuan sebagai “mesin seks” dan sebagai hak milik laki-laki. Secara ekstrem, dalam kasus perselingkuhan, pihak laki-laki mengambil keuntungan materi dari pembayaran denda. Semakin tinggi frekuensi hubungan seksnya, tuntutan dendanya juga semakin tinggi. Ditengarai pada kasus tertentu, pihak laki-laki mengetahui tapi membiarkan perselingkuhan terjadi hingga berkali-kali karena potensi

<sup>4</sup> Istilah Jawa yang artinya harga beli. Perempuan sering disimbolkan dibeli oleh pihak laki-laki dari keluarga perempuan. Nilai *asok tukon* ini kadang menjadi komoditas untuk menilai tinggi rendahnya status sosial dari laki-laki dan ‘nilai jual’ perempuan. Semakin tinggi nilai *asok tukon* yang diberikan oleh laki-laki mengindikasikan semakin tinggi status sosial dari laki-laki dan semakin tinggi nilai jual dari perempuan. Biasanya *asok tukon* berupa uang yang nantinya digunakan oleh pihak perempuan untuk melaksanakan resepsi pernikahan.

<sup>5</sup> Ida Faidiban termasuk yang “dirugikan” oleh keyakinan adat mengenai persoalan maskawin. Dia harus berjuang membayar Rp 5 juta kepada ayahnya sendiri untuk bisa dinikahkan secara adat.

<sup>6</sup> Orang tua yang terlilit utang memberikan anak perempuannya secara cuma-cuma untuk melunasi utangnya. Orang tua tersebut berkewajiban untuk mendidik dan membesarkan anak perempuannya hingga dewasa untuk kemudian dinikahkan dengan pihak keluarga yang memiliki piutang dengan keluarga tersebut.

dendanya lebih tinggi. Tradisi denda membawa ekses lain yaitu terbukanya peluang praktik pemerkosaan atau pemaksaan hubungan seks oleh pihak laki-laki terhadap perempuan karena pada akhirnya hanya membayar denda kepada suami dari perempuan yang diselingkuhi atau diperkosa tersebut (wawancara dengan Fientje Jarangga, 14 Juli 2010 di Kotaraja, Jayapura). Anike Sabami menunjukkan bahwa tradisi suku Arfak hanya membolehkan perempuan menikah dengan laki-laki sesuku dan membatasi akses perempuan untuk keluar dari suku tersebut. Larangan itu terkait dengan kekhawatiran bahwa perempuan yang keluar dari sukunya akan membocorkan strategi perang di dalam suku. Namun pada bagian lain, perempuan juga menjadi obyek dari sistem kawin tukar dengan kelompok lain yang diputuskan oleh kaum laki-laki. Hal ini menjelaskan mengapa perempuan kurang mendapatkan akses dalam pengambilan keputusan adat. Persoalan pertukaran perempuan ini menimbulkan kekhawatiran bocornya strategi perang suku yang bersangkutan jika nantinya perempuan tersebut keluar dari suku karena menikah atau dinikahkan (wawancara dengan Hana Hikoyabi, 12 Juli 2010 dan Anike Sabami, 13 Juli 2010 di Kotaraja, Jayapura).

Keterbukaan satu kelompok suku ditentukan oleh derajat pengaruh adat dan derajat pendidikan. Kelompok pertama adalah masyarakat di kampung-kampung dengan fasilitas pendidikan minim dan homogen secara sosial yang biasanya lebih memegang teguh adat istiadat. Jauhnya akses terhadap dunia luar membuat mereka tidak memandang pendidikan sebagai hal utama bagi perempuan. Perempuan di kampung-kampung seperti ini lebih banyak disibukkan dengan tugas domestik. Kelompok kedua adalah masyarakat perkotaan. Akses luas dan mudah dengan dunia luar dari sisi informasi dan kesempatan kerja membuat kelompok ini mengutamakan pendidikan (wawancara dengan alm. Agus A. Alua, 12 Juli 2010 di Kotaraja, Jayapura). Tersedianya infrastruktur yang lebih baik membuat mereka relatif mudah mengakses pendidikan modern. Pandangan yang membolehkan perempuan mengenyam pendidikan modern menunjukkan pengaruh adat yang lebih lemah. Jika pun ada, perempuan yang terdidik bisa menegosiasikannya. Biasanya, perempuan terdidik adalah perempuan dengan latar belakang keluarga (orang tua) yang berpendidikan pula (Wawancara dengan alm. Agus A. Alua, 12 Juli 2010 di Kotaraja, Jayapura). Kelompok ketiga adalah kelompok yang hidup di antara kampung dan kota. Mereka memiliki akses pelayanan publik relatif lebih baik dibanding kelompok pertama yang hidup di kampung. Fasilitas pendidikan dan kesehatan lumayan tersedia (lebih dari satu) dan kesadaran akan pentingnya

pendidikan juga sudah ada (Wawancara dengan Alm. Agus A Alua, 12 Juli 2010 di Kotaraja Jayapura).

Menurut Mientje Rumbiak dan Agus Alua, di sinilah letak pentingnya pendidikan dalam membuka wawasan dan cara pandang adat terhadap posisi dan peran perempuan di Papua. Bahkan pentingnya perempuan mengenyam pendidikan kadang tidak muncul karena kesadaran mereka akan pentingnya pendidikan bagi perempuan dan hak dasar bagi setiap insan hidup di dunia, tetapi karena posisi penting dari perempuan itu sendiri. Konsep *amber* yang merupakan posisi berharga dari perempuan dipandang sebagai posisi yang “tidak merepotkan” bagi keluarga jika perempuan memiliki pendidikan jikalau di kemudian hari terjadi perceraian, perempuan tersebut dapat berdiri mandiri tanpa harus membebani keluarga (wawancara dengan Mientje Rumbiak, 14 Juli 2010 di Kotaraja, Jayapura). Konsep ini lekat dengan konsep *om* yang diambil dari garis keturunan mama. Ketika terjadi perceraian atau hubungan kehamilan di luar nikah, secara adat pihak keluarga perempuan yang harus menanggung akibatnya (wawancara dengan alm. Agus A. Alua, 12 Juli 2010 di Kotaraja, Jayapura).

### Konstruksi Perempuan di Tengah Konflik

Kutipan 7.

“Kami perempuan Papua sudah babak belur, kami terjepit, terkepung dari semua arah. Kami tidak aman di dalam rumah, dan terlebih lagi di luar rumah. Beban yang kami pikul untuk menghidupi anak-anak kami terlalu berat. Sejarah rakyat Papua berlumuran darah, dan perempuan tidak terkecuali menjadi korban dari kekerasan aksi-aksi militer yang membabi buta. Kami mengalami pemerkosaan dan pelecehan seksual di dalam tahanan, di padang rumput, dalam pengungsian, di mana pun kami berada sewaktu tentara dan polisi beroperasi atas nama keamanan. Bahkan di rumah kami sendiri pun kami menjadi korban kekerasan yang bertubi-tubi. Pada saat kami berteriak minta tolong, mereka mengatakan, ‘Itu urusan keluarga, urus di keluarga.’ Di seluruh tanah Papua, tidak ada satu pun tempat berlindung khusus bagi perempuan korban kekerasan ... Sampai kapankah situasi ini terus berlanjut?” (JPKPHPP 2010)

Kutipan 7 di atas menunjukkan situasi konflik dan pengalaman sejarah yang diwarnai oleh berbagai jenis kekerasan politik juga memengaruhi cara pandang perempuan terhadap situasinya sendiri. Bagi pejabat pemerintah di Jakarta, Jayapura atau Manokwari, atau pihak yang berinteraksi secara sangat terbatas

dengan perempuan korban kekerasan, gambaran di atas terkesan hiperbolik atau berlebihan. Namun tentu tidak bagi para aktivis perempuan yang tergabung di dalam Tim Pokja Perempuan MRP dan Komnas Perempuan untuk Korban Pelanggaran Perempuan Papua. Deskripsi di atas nyata secara empiris dan emosional. Dilukiskan oleh teks di atas, perempuan itu korban dari berbagai jenis kekerasan baik yang bersumber dari adat maupun dari negara. Lukisan itu satu persepsi perempuan yang diwakili oleh aktivis dan pekerja perempuan tentang situasi umum perempuan Papua di berbagai belahan Tanah Papua dari waktu ke waktu. Lukisan itu di baliknya mengisyaratkan problem yang lebih kompleks tentang konflik Papua, kekerasan, konstruksi gender, perempuan, dan perjuangannya.

Setidaknya penulis menangkap dua kategori kekerasan yang ditunjukkan oleh kutipan di atas. *Pertama*, kekerasan di “luar rumah” yang terkait dengan konflik politik, negara, dan pelanggaran HAM. Masalah ini lekat dengan sejarah panjang konflik Papua yang di dalamnya perempuan menjadi korban yang terberat, terutama karena adanya kekerasan seksual (pemeriksaan). Efek kekerasan ini terhadap perempuan jauh lebih traumatis apalagi jika dari kejadian itu lahir seorang anak. *Kedua*, kekerasan di “dalam rumah” yang bersumber dari adat dan konstruksi tradisional tentang gender. Konstruksi adat menghalangi perempuan untuk berdaya, misalnya, kepercayaan tentang perempuan datang bulan membawa bencana, pembagian kerja domestik yang tidak adil, sistem denda, mas kawin, dan perang suku yang menempatkan perempuan sebagai properti dan alat tukar kekuasaan laki-laki, serta eksklusi perempuan dari proses pengambilan keputusan di dalam adat. Konflik di “dalam rumah” seringkali mengakibatkan kekerasan dalam rumah tangga oleh orang-orang terdekat, terutama para suami dan saudara laki-laki. Tidak sedikit perempuan yang mengeluh bahwa dana otsus yang begitu besar membuat banyak pejabat Papua menyalahgunakannya untuk memiliki istri baru atau simpanan di luar Papua. Perempuan, terutama para istri dan anak-anak, membayar dengan mahal karena ditelantarkan. Dana otsus yang besar juga disalahgunakan untuk berpesta minuman beralkohol secara berlebihan. Akibatnya, kekerasan di dalam rumah tangga juga meningkat.

### **Perempuan dalam Gerakan Sosial**

Konstruksi tentang perempuan di dalam dunia sosial Papua dan Indonesia, seperti yang dilukiskan dengan keras di atas, mengisyaratkan suatu dinamika perlawanan. Gambaran di atas adalah awal perlawanan. Pembuat teks di atas

sedang mempersoalkan kenyataan yang dihadapi perempuan. Pembuat teks itu adalah para perempuan yang menjadi aktivis, yang menjadi korban, dan sedang memperjuangkan kesetaraan gender. Dalam hal ini perlu kita meninjau secara umum bagaimana perjalanan pemberdayaan perempuan di Papua sejak masa Belanda hingga hari ini.

Pemberdayaan dimulai dari pendidikan. Pendidikan formal dan informal dimulai ketika Belanda membuka kesempatan bersekolah untuk anak-anak Papua, termasuk perempuan pada 1940-an di beberapa pusat pendidikan. Salah satunya yang menonjol kemudian, Zending Schoolen, yang menjadi Yayasan Pendidikan Kristen (YPK), didirikan di kampung-kampung pada 1952. Pada 2 April 1962 Gereja Kristen Injili (GKI) di Irian Barat mendirikan Pusat Pendidikan Sosial (PPS) yang sekarang menjadi Pusat Pembinaan dan Pengembangan Wanita (P3W) di Abepura. PPS menyediakan pelatihan untuk peningkatan keterampilan perempuan di kampung-kampung. Gereja Katolik juga mendirikan Sanggar Kegiatan Belajar (SKB) pada 1970-an untuk perempuan calon pendidik masyarakat kampung. Keterampilan yang diajarkan adalah menjahit, memasak, mengurus persalinan, dan keterampilan praktis lainnya. Selain informal, GKI dan Gereja Katolik juga menyediakan asrama putri untuk mendorong perempuan mempermudah mengenyam pendidikan formal (JPK-PHPP 2010: 9). Kebanyakan dari pendidikan formal yang kemudian muncul pemimpin perempuan Papua terkemuka.

Kelompok Kerja Wanita (KKW) didirikan pada 10 November 1983 di bawah pimpinan alm. Johana Rumadas dan kawan-kawan. Lembaga ini memelopori penyadaran dan pemberdayaan perempuan agar kaum perempuan bersikap kritis terhadap situasi sosial mereka. Isu pertama yang dibahas adalah masalah maskawin dan isu-isu sosial lainnya. Gerakan ini diperkuat dengan munculnya Mientje Rumbiak dari Yayasan Pemberdayaan Masyarakat Desa yang aktif di dalam forum internasional, salah satunya Konferensi Perempuan Dunia di Nairobi pada 1985. Mengingat situasi politik Orde Baru, isu yang muncul baru sebatas posisi perempuan dalam adat dan pembangunan. Masalah kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran HAM masih tabu. Baru dua belas tahun kemudian, tepatnya pada 1997, melalui Jaringan Kesehatan Perempuan Indonesia Timur (JKPIT) untuk wilayah Irian Jaya, isu kesehatan perempuan dikaitkan dengan isu kekerasan terhadap perempuan. Advokasi dilakukan terhadap perempuan korban yang terkait dengan PT Freeport Indonesia, perusahaan kelapa sawit di Arso dan penebangan kayu di Merauke (JPKPHPP 2010: 9–10).



Dengan bergulirnya reformasi, gerakan perempuan Papua juga berkembang pesat dan bernuansa politis. Pada 16 Januari 1999 didirikan Aliansi Perempuan Papua (APP) Mamta yang berusaha agar perempuan dilibatkan dalam Musyawarah Besar Masyarakat Adat Papua pada 2000. Berkat usaha ini, perempuan mendapatkan tempat di dalam Presidium Dewan Papua (PDP) yang berdiri pada 2000 dengan sebutan “Pilar Perempuan”. Pada saat Tim 100 Papua bertemu dengan Presiden Habibie sejumlah pimpinan perempuan Papua terlibat secara aktif. Pada 2001 APP menyelenggarakan Konferensi Perempuan Papua I pada 23–27 Juli 2001 yang melahirkan Solidaritas Perempuan Papua (SPP) dengan ketua umum pertama Beatrix Rubino Koibur. Organisasi ini berambisi menjadi wadah tunggal yang mempersatukan perempuan Papua dan menyuarakan hak-hak dasar perempuan asli Papua. Sejak kongres yang pertama, sayangnya, SPP tidak berkembang secara signifikan hingga hari ini karena manajemen yang lemah (JPKPHPP 2010: 10).

Setelah reformasi 1998 wadah baru perempuan bermunculan. Beberapa di antaranya adalah Yahamak di Timika, Humi Inane di Wamena, Solidaritas Perempuan Papua Cinta Keadilan dan Kedamaian (SP2CK2) di Biak, Lembaga Pengkajian dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak Papua (LP3AP) di Abepura, Angganita Foundation di Abepura, Mitra Perempuan di Manokwari, Lembaga Pemberdayaan Perempuan dan Ekonomi di Sorong, Akad Cepes di Asmat, dan Tabloid Suara Perempuan Papua di Abepura. Selain dalam bentuk LSM, berbagai forum juga bermunculan, misalnya Debora Cinta Damai di Sorong dan Debra di Biak. Di Arso ada Forum Komunikasi Perempuan Arso, Forum Perempuan Sarmi, dan lain-lain (JPKPHPP, 2010: 11). Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa di kalangan perempuan telah tumbuh semacam kepercayaan diri dan kesadaran untuk pelebagaan gerakan mereka. Banyak dari wadah dan forum tersebut cukup aktif dan memberikan kontribusi signifikan pada gerakan sosial di Papua secara umum.

Di kalangan aktivis perempuan Papua, misalnya Solidaritas Perempuan Papua (SPP), istilah yang populer adalah *Mama Papua*. Istilah ini digunakan sebagai sebutan atau panggilan untuk tokoh perempuan Papua yang dihormati, berjasa dan berpengaruh di dalam masyarakatnya. Biasanya dia digambarkan pemberani dan terbuka memimpin perlawanan terhadap ketidakadilan, terutama yang dialami oleh perempuan Papua. Salah satu yang mendapatkan gelar itu adalah Beatrix Koibur. Lahir di Miokbundi, pulau kecil di Biak, pada 1939, mama ini, merupakan generasi perempuan pertama yang menikmati pendidikan modern

pertama sekolah Belanda pada 1940-an. Pada 1956 dia sudah mendapatkan ijazah mengajar Alkitab (Feith 2001).

Ketua umum pertama SPP ini menjadi terkenal sebagai “Mama Papua” setelah reformasi 1998. Dia aktif membantu korban perempuan dan anak-anak pasca-tragedi “Biak Berdarah 1998”. Sejak 1999 dia menjadi sangat vokal tentang hak-hak perempuan. Pada tahun yang sama, dalam rangka persiapan Dialog Nasional dengan Presiden Habibie 1999, dia bergabung dengan Tim 100. Menurut Beatrix Koibur, perempuan sejak dulu aktif di dalam perjuangan. Di dalam sejarah perlawanan orang Papua, gerilyawan perempuan juga aktif di dalamnya. Pada 1980-an, sejumlah perempuan terlibat aktif dalam pengibaran bendera di Jayapura dan dikirim ke penjara. Setelah reformasi, semakin banyak perempuan aktif berbicara di publik tentang represi militer. Gelar “Mama Papua” juga disandang oleh Yosepha Alomang tokoh HAM dan lingkungan asal Timika Papua yang memperoleh Goldman Prize dari AS (Giay dan Kambay 2003).<sup>7</sup> Meskipun demikian, Mama Koibur menekankan bahwa keaktifan perempuan di dalam politik perlawanan, di dalam kegiatan sosial, ataupun di dalam kegiatan politik formal pemerintahan sama sekali tidak melawan struktur-struktur kekuasaan yang memang sudah dikuasai oleh kaum laki-laki (Feith 2001).

Sejak 2009 muncul upaya untuk mendorong dialog politik antara pemerintah pusat dan para pemimpin Papua dalam rangka penyelesaian konflik Papua secara menyeluruh. Upaya ini bergulir cepat di Jakarta dan Papua dalam bentuk lokakarya, seminar, dan pelatihan mediasi untuk memperkuat kelompok fasilitator internal dan menggalang dukungan dialog baik di kalangan masyarakat sipil ataupun di kalangan pemerintahan, di Papua maupun di Jakarta (ICG 2010: 24–26). Pada awal 2010 terbentuk Jaringan Damai Papua (JDP) yang diprakarsai oleh Tim Kajian Papua LIPI dan Tim Papua di bawah pimpinan Pastor Neles Tebay. JDP memiliki sekitar tiga puluh fasilitator terlatih dan puluhan fasilitator lokal di berbagai daerah. Sekitar sepuluh di antaranya adalah aktivis perempuan. Para aktivis perempuan ini terbukti juga menunjukkan peran dan kontribusi yang signifikan dalam berbagai konsultasi publik yang

<sup>7</sup> Yosepha Alomang pernah menjadi korban pelanggaran HAM oleh TNI yang menjaga keamanan PT Freeport Indonesia pada 1994–1995. Sejak itu dia menjadi aktivis HAM dan lingkungan yang sangat vokal dan terkenal di Papua. Lihat <http://www.goldmanprize.org/node/66>. Lihat juga Benny Giay dan Yafet Kambai, *Yosepha Alomang: Pergulatan Seorang Perempuan Papua Melawan Penindasan* (Jayapura: Elsham Papua, 2003).

diselenggarakan oleh JDP di sebelas wilayah kabupaten dan kota di Provinsi Papua dan Papua Barat.

### **Perjuangan untuk “Mama Papua”**

Pada bagian lain dari hiruk-pikuk politik negara di tingkat lokal ataupun pusat, terdapat perjuangan lain yang terkait dengan upaya para mama Papua di tingkat bawah, yakni di kalangan penjual sayur-mayur di pasar-pasar untuk mendapatkan haknya berjualan secara layak sebagaimana pedagang lainnya yang telah memiliki modal dan tempat usaha yang layak. Seorang intelektual muda asal Bali yang menjadi dosen Universitas Papua di Manokwari, I Ngurah Suryawan, menulis tentang mama-mama pedagang kaki lima di Jayapura sebagai berikut:

“Dari sore hari mama-mama Papua berdatangan entah dari mana mulai memenuhi halaman di depan pasar swalayan Gelael. Di lantai pertama adalah swalayan dan di lantai dua berdiri megah KFC. Mama-mama Papua berdatangan dengan membawa barang dagangan berupa sayur-sayuran, sirih pinang, buah-buahan, patatas, ubi, dan lainnya. Dengan menggendong karung-karung, para mama ini mulai menggelar tikar dan alas seadanya untuk kemudian menggelar dagangannya. Sebagian dari mereka saya perhatikan mulai mengeluarkan barang dagangan dari karung kemudian menggelarnya dalam bagian-bagian kecil. Sementara saya melihat orang-orang berbaju seragam pegawai negeri keluar masuk Supermarket Gelael dan KFC (Suryawan 2010).”

I Ngurah Suryawan melihat kenyataan ini sebagai “ketegangan (kekalahan)” orang asli Papua dengan para pendatang dalam merebutkan tempat yang paling menguntungkan dalam arena perdagangan. Mama-mama Papua terpuruk ke arena informal kaki lima. Pemandangan seperti tergambar di atas tidak hanya dapat ditemui di Jayapura, tetapi di seluruh Provinsi Papua dan Papua Barat. Suryawan menyebut juga Pasar Sanggeng Manokwari. Daftar ini dapat diperpanjang dengan menyebut kondisi mama-mama Papua di pasar-pasar di Wamena, Enarotali, Timika, Biak, Kaimana, Fakfak, Merauke, dan lain-lain. Dalam diskursus politik Papua hari ini mama-mama Papua menjadi ikon marjinalisasi ekonomi orang asli Papua di tanahnya sendiri.

Mama-mama ini, khususnya yang berada di Jayapura, memperjuangkan kepentingannya dengan menggabungkan diri dalam Solpap (Solidaritas untuk Mama-mama Pedagang Asli Papua) yang dipimpin oleh Bruder Rudolf Kambayong dari Sekretariat Keadilan dan Perdamaian (SKP) pada 2008. Komite ini

menuntut pembangunan pasar khusus bagi mereka. Berbagai rapat dengan Pemerintah Kota (Pemkot), DPRD Kota Jayapura, dan DPRD Papua. Pansus yang terdiri dari tiga pokja, yaitu desain dan konstruksi, lokasi, dan pembiayaan pun dibentuk. Namun karena tidak ada dana, pada 10 Oktober 2008 Pemkot Jayapura menyerahkannya kepada Pemerintah Provinsi Papua (Suryawan 2010). Pantang menyerah, pada 14 Oktober 2008 Solpap mengirim proposal ke Gubernur Papua dan baru setahun kemudian, 14 September 2009, Solpap bertemu Gubernur Bas Suebu setelah berdemo bersama ratusan mama-mama dan mengancam menginap di kediaman resmi gubernur (*Vivanews.com*, 14 September 2009).

Karena soal mama-mama penjual sayur ini *omnipresent* dan terbuka di depan mata publik, teater marjinalisasi ini memiliki *magnitude* politik luar biasa. Komite aksi Solpap memperoleh dukungan dari berbagai lapisan. Mulai dari Pokja Perempuan MRP, senat-senat dan ormas mahasiswa, KontraS Papua, LP3A Papua, hingga lembaga-lembaga gerejawi dan Foker LSM Papua. Pada 25 Maret 2010, para calon wali kota yang sedang kampanye juga menggunakan isu mama-mama Papua untuk kampanye mereka (*Suluh Nusantara.com*, 25 Maret 2010). Usaha Solpap pun diperkuat dengan membuat petisi *online* yang hingga 29 November 2010 sudah ditandatangani oleh 3.636 pendukung (*Petitiononline.com*, 29 November 2010). Model dari Jayapura pun ditiru oleh mama-mama di Sentani. Pada 30 Maret 2010 ratusan mama pedagang di Pasar Pharaa Sentani demo ke gedung DPRD Kabupaten Jayapura, menuntut hal yang sama (*Kabarindonesia.com*, 29 November 2012). Potret di Jayapura dengan swalayan Gelael dan KFC yang megah dihadapkan dengan kondisi mama-mama yang berdagang di emperan yang kotor secara sempurna menggugah emosi dan tak perlu argumentasi lebih panjang lagi. Pasar menjadi arena strategis penggunaan modal identitas kepapuaan dalam rangka mendapatkan perhatian, pemihakan dan *privilege* dari negara.

Solpap menuntut pembangunan gedung besar khusus untuk pedagang asli Papua yang berkapasitas lima lantai. Lantai 1 dan 2 untuk komoditas basah semacam sayur, ikan, dan pinang; lantai 3 dan 4 untuk komoditas kering semacam kerajinan khas Papua, batik Papua, dan anyaman Papua; lantai 5 untuk kantor pasar, koperasi, dan ruang serba guna (*Petitiononline.com*, 29 November 2010). Pada 25 Maret 2010 Plt. Sekda Provinsi Papua Ibrahim Loupatty mengumumkan ketersediaan dana Rp5 miliar untuk persiapan membangun gedung pasar tersebut. Lokasinya di lahan bekas PD Irian Bhakti tepatnya di eks Gudang ABC di tengah-tengah kota Jayapura. Kepala Dinas

PU mengatakan tender sedang dilakukan (*Papua.posterous.com*, “Rp5 miliar untuk Bangun Pasar Mama-mama Papua,” 26 Maret 2010). Pada 25 September 2010 Gubernur Bas Suebu mengumumkan bahwa Pemerintah Provinsi Papua sudah menyiapkan tempat berjualan sementara di halaman Badan Informasi dan Komunikasi Papua. Dijanjikan, tempat itu akan ditata dengan baik, meja dan tenda akan siap pada Desember 2010 (*Antara News*, 26 September 2010). Pada 16 November 2010 Kepala Dinas PU Jansen Monim mengumumkan bahwa pasar permanen mama Papua telah didesain dan akan menghabiskan dana Rp400 miliar (*Tabloidjubi.com*, 16 November 2010). Meskipun demikian, terdapat keraguan besar apakah kemauan baik pemerintah provinsi tersebut dapat direalisasikan sebagaimana yang direncanakan.

### **MRP dan Pokja Perempuan**

Di dalam struktur kekuasaan politik formal negara, posisi, peran dan partisipasi perempuan masih jauh dari yang diharapkan. Di kalangan legislatif, misalnya, ada ketentuan tentang jatah 30% kursi untuk kaum perempuan. Untuk Papua, persentase ini merupakan cita-cita yang masih jauh. Dari 56 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) periode 2009–2014 terdapat lima perempuan (kurang dari 5%), yaitu Yanni dan Ina Kudiai (Komisi A.), Rosita Anwar (Komisi B), dan Magdalena Matuan dan Aksamina Hagar (Komisi E). Yang dapat dilihat sebagai kemajuan adalah kehadiran perempuan Papua dari pegunungan, yakni Ina Kudiai dan Magdalena Matuan. Namun, dari segi partisipasi dan pengaruh, dari lima anggota perempuan DPRP ini, yang paling aktif dalam kegiatan DPRP adalah Aksamina Hagar dari PBR. Yang lain sibuk urusan bisnis di luar atau memang kapasitasnya masih perlu ditingkatkan.

Di DPD RI periode 2009–2014 terdapat satu perempuan dari empat anggota yang mewakili Papua, yaitu Helena Murib yang berasal dari Papua pegunungan. Untuk anggota DPD asal Papua, mungkin akan bertambah satu perempuan yakni Ferdinanda Ibo Yatipai yang menggantikan Tonny Tesar yang terpilih menjadi Bupati Yapen pada Pilkada 2010. Untuk Papua, Helena Murib yang berasal dari pegunungan belum menunjukkan kontribusinya. Sedangkan untuk wakil Papua Barat hanya terdapat satu juga yaitu Sophia “Poppy” Mapiauw. Sophia termasuk aktif dalam berbagai kegiatan dan jika dimaksimalkan bisa memberikan kontribusi pada hasil-hasil kerja DPD RI. Di DPR RI terdapat dua perempuan dari tiga belas anggota DPR asal Papua dan Papua Barat, yakni Agustina Basik-Basik dan Irine Mandiboy. Kedua perempuan ini terlihat sangat aktif menghadiri berbagai pertemuan yang membahas masalah Papua.

Jika diukur dari daerah lain, rata-rata mungkin peran dan pengaruh perempuan di legislatif belum menonjol. Namun secara relatif, jika dikaitkan dengan keadaan sebelumnya, ada sejumlah kemajuan. Perempuan gunung sudah mulai terdidik dan mulai masuk ke parlemen. Secara prosedural tidak ada halangan-halangan yang mencolok bagi perempuan Papua untuk aktif di dalam politik formal. Masalah utamanya terletak pada ketersediaan sumber daya manusia yang memenuhi syarat untuk memasuki sektor ini. Jumlah suara yang diperoleh dan jumlah kursi yang diduduki perempuan belum berbanding lurus dengan kemajuan kualitas partisipasinya.

Jauh lebih baik daripada situasi yang digambarkan di atas, UU Otsus memberikan tempat istimewa bagi perempuan melalui lembaga inovasi baru bernama Majelis Rakyat Papua (MRP). MRP adalah produk istimewa otsus. UU Otsus Pasal 1 huruf (g) menyatakan bahwa MRP adalah lembaga representasi kultural orang asli Papua yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama. MRP di atas kertas UU Otsus adalah salah satu pilar negara bersama dengan gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) (Raharusun dan Maniagasi 2008: 29-37). Pasal 29 ayat (1) UU Otsus menyatakan bahwa MRP berwenang memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap raperdasus. Yang membuat dan menetapkan perdasus tetap gubernur dan DPRP. Bahasa normatifnya, MRP, perdasus, dan perlindungan hak-hak orang asli Papua adalah satu sistem yang merupakan inti UU Otsus. Dalam konteks akar konflik Papua, MRP memiliki tanggung jawab utama mencegah marginalisasi orang asli Papua.

MRP dipandang oleh Abner Mansai sebagai roh otsus Papua. “Tanpa MRP, UU Otsus itu sesuatu yang mati” (Mansai 2008: 46-47). Dengan kata lain, UU Otsus kehilangan relevansi dan kekuatannya tanpa MRP. Namun, selama empat tahun pemerintah menghambat pembentukannya karena MRP dikhawatirkan menjadi *super body* yang bisa membatalkan keputusan gubernur dan DPRP, bahkan menjadi ancaman bagi keutuhan NKRI (*Tempo Interaktif*, 4 September 2003).<sup>8</sup> PP 54/2004 diterbitkan setelah protes dan tekanan masyarakat sipil dan Pemprov Papua pada akhir 2004. Lebih buruk lagi, isinya mereduksi kewenangan MRP sebatas sebagai lembaga stempel untuk raperdasus yang

<sup>8</sup> “Presiden Minta PP Majelis Rakyat Papua Disempurnakan,” *Tempo Interaktif*, 4 September 2003. Pernyataan Hari Sabarno dikritik oleh Agus Sumule dalam *Satu Setengah Tahun Otsus Papua: Refleksi dan Prospek* (Manokwari: Yayasan Topang, 2003), hlm. 103–105.

diajukan oleh DPRP. Dengan wewenang yang sempit, MRP baru terbentuk pada Oktober 2005. Menariknya, belum ada yang mencoba mempersoalkan ke Mahkamah Konstitusi PP 54/2004 yang dinilai bertentangan dengan UU Otsus. Untuk sementara, MRP menghadapi kenyataan pada satu sisi harapan masyarakat yang besar dan pada sisi lain wewenang yang sangat kecil. Sudah dapat disimpulkan, masyarakat kecewa dan pemerintah pusat tetap curiga.

Mengapa MRP yang didirikan sebagai perwakilan resmi orang asli Papua di dalam struktur negara RI mengambil *perempuan* sebagai salah satu dari tiga kategori? Jika ditelusuri dari sejarah perumusan UU Otsus, ternyata tidak banyak perdebatan tentang kategori perempuan di dalam perwakilan MRP. Sejak dua tahun sebelumnya, periode pasca-1999, suara politik perempuan memang menguat signifikan. Tanda terpentingnya adalah bahwa para aktivis perempuan Papua berhasil memasukkan kategori perempuan di dalam Presidium Dewan Papua (PDP) sebagai salah satu pilarnya. Kebangkitan perempuan Papua di arena politik tampaknya juga mempermudah proses tersebut.

Menurut Agus Sumule, Agus Rumansara yang merupakan aktivis LSM Papua terkemuka pada 2001 di Hotel Sentani Indah mengusulkan unsur perempuan dijadikan salah satu dari unsur MRP. Rumansara tidak tiba-tiba mengusulkan hal ini. Di belakangnya ada aktivis perempuan terkemuka semacam Beatrix Koibur, Sophia Mapiauw, Grace Rumansara, Regi Aragai, Selvy Sanggenafa, dan lain-lain yang mendukungnya dan telah mengampanyekan ide tersebut di kabupaten-kabupaten di seluruh Papua. Persiapan dilakukan dengan matang melalui lokakarya dan penyiapan calon. Sayangnya calon-calon yang sudah disiapkan dengan matang oleh kalangan LSM justru tidak terakomodasi (Komunikasi pribadi dengan Agus Rumansara melalui telepon dan pesan singkat, 19 Desember 2010). Panitia seleksi anggota waktu itu dikendalikan oleh Kesbang Provinsi Papua yang merupakan kepanjangan tangan dari Jakarta. Terlepas dari itu, terlihat bahwa banyak pihak tidak keberatan dengan pemberian posisi dan peran perempuan yang strategis. Setidaknya, tidak ada keberatan yang berarti di kalangan para perumus draf UU Otsus pada saat itu (wawancara dengan Agus Sumule di Jayapura, 13 Juli 2010).

Keberadaan otsus dan MRP menjadi semacam pembuka peluang bagi perempuan untuk diakui keberadaannya di dalam struktur negara RI. Melalui Pasal 19 UU 21/2001 tentang Otsus, keterwakilan perempuan dalam MRP diberi tempat utama di samping adat dan agama. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa MRP beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakil-

wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP. Melihat pentingnya tugas MRP yang tercantum dalam pasal 20 dan 21 UU Otsus, maka posisi perempuan dalam keanggotaan MRP menjadi sama pentingnya dengan perwakilan, adat dan agama. Perempuan tidak hanya dilihat sebagai kategori keterwakilan tetapi juga dilihat sebagai salah satu isu utama dalam kehidupan orang asli di Papua. Dari segi ini UU Otsus adalah UU yang lebih maju dari segi gender dibandingkan dengan apa yang berkembang di Aceh yang sama-sama menikmati otonomi khusus.

Menjelang berakhirnya jabatan MRP 2010, Pokja Perempuan MRP mencatat prestasi penting dengan menghasilkan laporan pendokumentasian kekerasan dan pelanggaran HAM perempuan Papua. Program pendokumentasian ini dikerjakan bersama dengan jaringan masyarakat sipil perempuan di berbagai belahan Tanah Papua dan jaringan Komnas Perempuan di Jakarta. Pendokumentasian yang ambisius ini bermaksud mengungkap segala macam kekerasan terhadap perempuan sejak 1963 hingga 2010. Tim Jaringan mewawancarai secara mendalam 261 responden dalam kurun tiga bulan di tiga belas kabupaten/kota yang dianggap rawan kekerasan terhadap perempuan. Hasilnya, suatu gambaran yang komprehensif tentang berbagai macam kekerasan yang dialami perempuan, baik yang bersumber dari keluarga terdekat (KDRT), budaya (adat) maupun struktur (negara) (JKPHPP 2010). Suatu langkah awal yang bisa dijadikan pijakan bagi anggota MRP berikutnya untuk melanjutkannya menjadi suatu program dalam rangka mengurangi praktik kekerasan dan yang terpenting memberdayakan perempuan untuk suatu keseimbangan hubungan gender.

Selama penelitian di lapangan, ada enam narasumber tokoh perempuan Papua yang sebagian besar kegiatannya terkait dengan Pokja Perempuan MRP. Keenam perempuan tersebut memiliki latar belakang organisasi yang berbeda sebelumnya. Sebagian besar dari mereka hingga 2010 menjabat sebagai anggota MRP dari unsur perempuan. Keenam perempuan tersebut adalah:

1. Hana Hikoyabi (Wakil Ketua II MRP)
2. Mientje Rumbiak (Anggota MRP Pokja Perempuan)
3. Ida Kalasin (Anggota MRP Pokja Perempuan)
4. Anike Sabami (Anggota MRP Pokja Perempuan)
5. Ida Faidiban (Pengurus Dewan Adat Papua)
6. Fientje Jarangga (Staf Ahli MRP)



Keberhasilan para tokoh perempuan MRP ini menjadi tokoh menonjol di ranah publik di Papua tidak dapat dilepaskan dari latar belakang pendidikan yang mereka nyam selama ini. Jika dilihat dari latar belakang keluarga, keenam perempuan tersebut berasal dari keluarga yang juga relatif berpendidikan. Hal ini secara tidak langsung dapat dilihat dari latar belakang pekerjaan orang tua, terutama ayah. Latar belakang pekerjaan orang tua ini memberi peluang yang cukup bagi keenamnya untuk mendapatkan akses pendidikan dibandingkan dengan perempuan kebanyakan di Papua yang berasal dari keluarga petani atau nelayan di kampung.

**Tabel 1.**  
**Latar Belakang Pekerjaan Orang Tua**

No.	Nama	Pekerjaan Orang Tua	
		Bapak	Ibu
1.	Mientje Rumbiak	Pegawai Pemerintahan Belanda	
2.	Ida Kalasin	Mantri	Suster
3.	Fientje Jarangga	Karyawan Pertamina Sorong	
4.	Hana Hikoyabi	Penginjil	Petani
5.	Ida Faidiban	Kepala Sekolah Sekolah Dasar	
6.	Anike Sabani	Pegawai Departemen PU	

**Tabel 2.**  
**Latar Belakang Pendidikan**

No.	Nama	Latar Belakang Pendidikan
1.	Mientje Rumbiak	S1 Universitas Gajah Mada
2.	Ida Kalasin	S1 Universitas Cenderawasih
3.	Fientje Jarangga	Sarjana Muda FIHES
4.	Hana Hikoyabi	S1 Universitas Cenderawasih
5.	Ida Faidiban	SMA Negeri 1 Abepura
6.	Anike Sabami	S1 Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Manokwari

Di antara keenam tokoh perempuan yang diwawancarai ini, terdapat salah satu yang merupakan kekecualian, yakni Ida Faidiban. Meskipun ayahnya seorang kepala sekolah, dukungan pendidikan dari ayahnya dapat dikatakan minimal. Dia tidak dapat melanjutkan pendidikannya hingga perguruan tinggi

karena sebagai anak perempuan dia diharapkan akan mendatangkan “harta” dari calon suaminya. Ketika dia menikah, agar tidak terjadi konflik dan disetujui oleh orang tuanya, dia membayar sendiri maskawin yang diberikan kepada keluarganya sendiri. Kondisi yang sulit di dalam keluarga ternyata tidak menghalanginya untuk aktif dalam kegiatan sosial politik. Dia menjadi salah satu aktivis perempuan yang dengan setia bekerja untuk Dewan Adat Papua (DAP). Pengalaman organisasi dan pekerjaannya membuat dia sebagai aktivis muda yang cukup disegani di kalangan perempuan Papua (wawancara dengan Ida Faidiban, 15 Juli 2010 di Padang Bulan, Jayapura).

Di samping latar belakang pendidikan, keenam perempuan ini kaya dengan pengalaman berorganisasi dari organisasi gerejawi, partai politik ataupun lembaga swadaya masyarakat. Pengalaman-pengalaman di atas yang terlihat dari sedikit perempuan di Papua menggambarkan bahwa latar belakang keluarga dan pendidikan sangat berpengaruh pada akses yang diterima oleh perempuan untuk masuk dunia publik. Selain itu, tidak kalah pentingnya adalah dukungan suami yang memiliki pendidikan yang setara sehingga paham terhadap posisi perempuan yang tidak harus hanya bergelut dengan pekerjaan domestik. Jika suami tidak memiliki pemahaman yang terbuka akan sulit juga bagi perempuan yang sudah berkeluarga dan seringkali dituduh sebagai penyebab bubarnya rumah tangga mereka karena konflik kepentingan urusan domestik dengan pekerjaan di luar rumah.

Kuota untuk perempuan berdasarkan UU No. 2/2011 membuka peluang bagi perempuan untuk masuk partai politik. Pada awalnya partai politik memilih perempuan sekadar untuk memenuhi quota dengan mengabaikan potensi perempuan itu sendiri. Kenyataan ini membuka ruang yang lebar bagi lembaga-lembaga yang ada untuk melakukan penyiapan dan pendampingan pada perempuan yang akan terjun ke dunia politik. Sejauh ini bentuk pendampingan masih formalistik dan belum mengubah pola pikir adat atas posisi politik perempuan. Pada praktiknya lembaga pendamping ini terbatas sebagai alat untuk mendapatkan rekomendasi bagi perempuan yang akan masuk bidang politik (wawancara dengan Anike Sabami, 13 Juli 2010 di Kotaraja, Jayapura). Rekomendasi dari lembaga yang dianggap memiliki cukup pengetahuan mengenai perempuan-perempuan mana saja yang memiliki cukup kemampuan untuk masuk dunia politik memang bisa menjaga kualitas perempuan itu sendiri, tetapi di sisi lain membuka manipulasi bagi lembaga tersebut atas perempuan-perempuan tertentu.

Satu hal yang penting dari peran perempuan di Papua adalah sulitnya mencari figur perempuan yang bisa diterima melewati batas agama, adat, dan sosial di Papua. Beragamnya suku dengan tradisi dan adat serta keyakinan yang berbeda membuat perempuan Papua kesulitan memilih perempuan yang bisa dijadikan figur pemersatu berbagai pandangan dan kepentingan mereka. Selain itu tidak dijamin bahwa perempuan yang masuk dunia politik akan mendukung tokoh sesama perempuan sebagai akibat perbedaan-perbedaan di atas. Jikalau ada perempuan yang bisa mewakili perempuan Papua melintasi batas-batas yang telah disebutkan di atas, dia telah hadir menjadi perempuan elite yang “sibuk” dengan urusan politik nasional. Sangat ironis ketika pendidikan dianggap sebagai salah satu faktor penting bagi peningkatan peran perempuan di sisi lain ketika pendidikan telah terbuka lebar dan perempuan memiliki akses di bidang pendidikan, mereka cenderung menggunakan kemampuannya untuk meraih posisi politik (masuk parpol) yang memiliki dampak lebih ke pribadi daripada untuk masyarakat perempuan Papua.

## PENUTUP

Di dalam konstruksi normatif adat dan praktik sosial sehari-hari Papua, dapat dikatakan secara simplistik bahwa perempuan secara umum ditempatkan sebagai subordinat dari dunia laki-laki. Keadaan ini ditemukan tidak hanya di kalangan perempuan di dataran rendah, tetapi juga di pegunungan. Meskipun demikian, perlu dicatat bahwa di kedua area tersebut, terdapat variasi kondisi subordinasi terhadap perempuan. Ada kelompok suku yang memang ketat menjalankan adat dan tidak memberi ruang sedikit pun bagi perubahan hubungan gender. Pada kelompok suku lain, secara terbatas ruang untuk perubahan gender dimungkinkan. Jelas terdapat ruang bagi perempuan untuk berkembang dan terutama memiliki suara dalam proses pengambilan keputusan yang hasilnya bisa memengaruhi perubahan kondisi perempuan.

Konstruksi adat memang menjadi kerangka dasar hubungan gender di kebanyakan suku di Papua, tetapi dalam perkembangan sejarah Papua, konstruksi adat juga diperkaya oleh kehadiran gereja, pemerintah Belanda, dan kemudian pemerintah Indonesia yang memperkenalkan konstruksi yang agak berbeda dengan adat. Yang paling penting dari kehadiran institusi dengan otoritas baru ini adalah perkenalan perempuan dengan institusi pendidikan dan birokrasi modern. Para perempuan diberikan keterampilan dan pengetahuan sebagai modal budaya baru yang memungkinkannya memiliki kuasa baru untuk setidaknya memahami kondisi eksistensial secara jernih dan berjarak.

Dari situ mulailah perempuan secara kritis mampu mempertanyakan keadaan dan *reasons of being* hubungan gender yang sudah ada turun-temurun. Jika dimungkinkan, para perempuan yang sudah terdidik oleh institusi pendidikan modern akan menjadi pelopor perubahan.

Secara individual kebangkitan perempuan difasilitasi oleh keluarga inti. Kebanyakan perempuan yang mengenyam pendidikan modern dan mengalami mobilitas sosial yang tinggi dan memiliki peran yang penting dalam kehidupan publik muncul dari keluarga pegawai atau kelas menengah modern. Di samping lingkungan keluarga yang terbatas, di lingkungan sosial yang lebih luas, sejak akhir 1980-an telah tumbuh gerakan masyarakat sipil yang ditandai dengan munculnya LSM-LSM yang memberikan ruang bagi aktivis perempuan. Kenyataan itu terjelaskan melalui pengamatan terhadap sejumlah tokoh perempuan yang sebagian besar menjadi anggota Pokja Perempuan di MRP. Kelompok ini dapat dikatakan merupakan generasi kedua atau ketiga yang mengalami proses pendidikan modern dan sempat aktif di LSM. Mobilitas yang dialami oleh kelompok ini ditentukan oleh motivasi individual, tetapi juga dipercepat oleh kondisi keluarga dan konteks sosial politik baru yang mendukungnya.

Dalam konteks konflik Papua-Jakarta, kondisi perempuan tentu tidak seperti perempuan subordinat yang berada di daerah yang relatif damai. Kondisi perempuan Papua menjadi tampak dan memang lebih dramatis karena kekerasan yang dialaminya tidak hanya bersumber dari dominasi laki-laki yang secara absah diteguhkan di dalam konstruksi adat dan terwujudkan di dalam kekerasan di dalam rumah tangga. Kekerasan yang dialami perempuan Papua juga bersumber dari konflik politik yang menahun antara Jakarta dan Papua. Konflik politik itu menghasilkan kekerasan politik yang berlangsung lebih dari 40 tahun. Dalam kaitan dengan itu, perempuan juga menjadi bagian yang lemah dan rentan serta terbukti menjadi korban yang paling menderita di samping anak-anak dan kaum laki-lakinya. Kekerasan oleh aparat negara tidak hanya meresapkan rasa takut di pikiran, rasa dendam di hati, tetapi juga rasa luka traumatis di bagian tubuh perempuan yang paling pribadi dalam bentuk kekerasan seksual.

Meskipun demikian, terdapat kemajuan berarti dalam hal posisi dan peran serta ruang politik bagi perempuan untuk emansipasi gender. Keberadaan unsur perempuan di dalam MRP adalah *milestone* gerakan perempuan di Papua dan mungkin juga di Indonesia. Untuk pertama kalinya di Indonesia terdapat suatu

bagian dari lembaga negara yang dipersiapkan dan dibangun menurut kategori gender. Kategori perempuan dan perempuan itu sendiri diuntungkan karena perempuan Papua tidak hanya bisa menjadi bagian dari anggota Pokja Perempuan, tetapi juga bisa menjadi anggota MRP dari unsur adat atau gereja. Jika jumlah anggota Pokja Perempuan sebanyak sepertiga dari semua anggota MRP, dalam kenyataan jumlah perempuan bisa mencapai lebih dari sepertiga jika perempuan juga bisa masuk kategori adat atau agama yang pada praktiknya tidak tertutup bagi perempuan.

Mengingat posisi dan peran perempuan yang strategis di dalam MRP khususnya dan di dalam dinamika politik Papua pada umumnya, serta diperkuat oleh organisasi masyarakat sipil yang bergerak dalam penguatan posisi perempuan, prospek kontribusi kalangan pemimpin perempuan di dalam penyelesaian konflik Papua sangat terbuka. Kini melalui pendokumentasian kekerasan yang dialami perempuan Papua dalam kurun yang panjang, langkah baru pasti akan terus bergulir. Perempuan akan merebut tempat penting dalam wacana politik di antara konflik dan perdamaian. Seiring dengan wacana dan gerakan yang mendorong dialog Jakarta-Papua sebagai jalan penyelesaian konflik, sudah sepantasnya unsur perempuan Papua dilibatkan di dalam prosesnya, baik dalam tahap pradialog, dialog maupun pascadialog. Pada persiapannya dua tahun terakhir ini, kontribusi aktivis perempuan di dalamnya sangat signifikan.

#### PUSTAKA ACUAN

- Budiardjo, Carmel dan Liem Soei Liong. 1988. *The Obliteration of a People*. London: Tapol.
- Chauvel, Richard, "Electoral Politics and Democratic Freedoms in Papua," dalam Edward Aspinall dan Marcus Mietzner (eds.), *Problems of Democratization in Indonesia: Elections, Institutions and Society* (Singapore: ISEAS, 2010).
- Feith, Anne, "Mama Papua," dalam *Inside Indonesia*, 67: Jul-Sep 2001, [www.insideindonesia.org](http://www.insideindonesia.org).
- Giay, Benny dan Yafet Kambai. 2003. *Yosepha Alomang: Pergulatan Seorang Perempuan Papua Melawan Penindasan*. Jayapura: Elsham Papua.
- Griapon, Alexander L. 2008. *Jauh, Dekat, Hulu Sungai Grime: Babakan Awal Perubahan Pola Pikir Orang Asli Papua*. Jayapura: Tabura dan Pemerintah Kabupaten Jayapura.
- Heider, Karl G. 1979. *Grand Valley Dani: Peaceful Warriors*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Heider, Karl G. 1970. *The Dugum Dani*. Chicago: Aldine Publishing Co. ICG, "Radicalisation and dialogue in Papua," *Asia Report No. 188*. 11 Maret 2010

- JPKPHPP, “Stop Sudah! Kekerasan & Pelanggaran Hak Asasi Manusia terhadap Perempuan Papua 1963–2009”. *Hasil Pendokumentasian Bersama Jaringan Pendokumentasian Kekerasan dan Pelanggaran HAM Perempuan Papua* [POKJA Perempuan MRP dan Komnas Perempuan, Edisi 19 April 2010.
- Mansai, Abner. 2008. “MRP di Persimpangan Jalan”, dalam Yusman Conoras (ed.). *MRP Kitong Pu Honai*. Jayapura: Foker LSM Papua.
- Mansoben, Johszua Robert. 1995. *Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya*. Jakarta-Leiden: LIPI-RUL.
- Mietzner, Marcus. 2009. “Autonomy, Democracy and Internal Conflict,” dalam Maribeth Erb dan Priyambudi Sulistyanto (eds.). *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: ISEAS.
- Presidium Dewan Papua. 2000. *Ketetapan Kongres Papua II: Pelurusan Sejarah Papua Barat* (Tidak diterbitkan).
- Raharusun, Anton dan Frans Maniagasi. 2008. “Meletakkan MRP dalam Konstitusi Negara, Sebuah Gagasan Awal,” dalam Yusman Conoras (Ed.), *MRP Kitong Pu Honai*. Jayapura: Foker LSM Papua.
- Solossa, Jacobus P. 2005. *Otonomi Khusus Papua: Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Sumule, Agus. 2003. *Satu Setengah Tahun Otsus Papua: Refleksi dan Prospek*. Manokwari: Yayasan Topang.
- Suryawan, I Ngunrah. 2010. “Politik Ruang Pasar dan Perjuangan Mama-mama Papua” dalam *Journal Bali*, 14 November 2010, [http://www.journalbali.com/news\\_1/politik-ruang-pasar-dan-perjuangan-mama-mama-papua.html](http://www.journalbali.com/news_1/politik-ruang-pasar-dan-perjuangan-mama-mama-papua.html), diakses 29 November 2010.
- Sutrisno, Eri (ed.). 2008. *Dari Kampung ke Kampung*. Jayapura: Suara Perempuan Papua.
- Tekege, Petrus. 2007. *Perempuan Papua*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Timmer, Jaap. 2007. “Erring Decentralization and Elite Politics in Papua,” dalam Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (eds), *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Soeharto Indonesia* (Leiden: KITLV Press.).
- Widjojo, Muridan S. (ed.). 2009. *Papua Road Map*. Jakarta: YOI dan LIPI.
- Widjojo, Muridan S. 1996. *Sistem Sosial Kepemimpinan dan Pergeseran pada Masyarakat Dani Balim di Irian Jaya*. Jakarta: LIPI.
- Widjojo, Muridan S. 2006. “Non-State Actors dan the ‘cycle’ of violence in Papua”, makalah tak terbit dipresentasikan dalam lokakarya *Conflict, Violence and Displacement in Papua*, Refugee Studies Centre (RSC), St. Anthony College, Oxford, 26 October 2006.
- Yektiningtyas-Modouw, Wigati. 2008. *Helaehili dan Ehabla: Fungsinya dan Peran Perempuan dalam Masyarakat Sentani Papua*. Yogyakarta: Adi Cita Karya Nusa.

### **Sumber Media Cetak dan Internet**

*Antara News*, “Aksi OPM Resahkan Puncak Jaya,” 21 April 2010, diakses 28 November 2010.

*Antara News*, “Pemprov Siapkan Tempat Berjualan “Mama Papua,” 26 September 2010.

*Antara News*, “Anggota OPM Berkeliaran di Puncak Jaya,” 26 April 2010, diakses pada 28 November 2010. *Westpauamedia.info*, “50 members of US congress call on Obama to place West Papua at the top of his foreign policy agenda, diakses 7/12/2010.

*Kabarindonesia.com*, “Mama-mama Papua Demo ke DPRD”, diakses 29 November 2010.

*Kompas.com*, “Penembakan Puncak Jaya Dilakukan oleh OPM”, 21 April 2010, diakses pada 28/11/2010.

*Papua.posterous.com*, “Rp5 M untuk Bangun Pasar Mama-mama Papua”, 26 Maret 2010.

*Sinar Harapan*, “Kembalikan Otsus dan Tuntut Papua Merdeka”, 19 Juni 2010.

*Suluh nusantara.com*, “Mama-mama Papua Menjadi Komoditas Jelang Pemilukada Kota Jayapura”, 25 Maret 2010, diakses 29/11/2010.

*Tabloidjubi.com*, “Mubes MRP: Otsus Gagal”, 17 Juni 2010, diakses pada 28 November 2010.

*Tabloidjubi.com*, “Pasar Permanen Mama Papua Telah Didesain”, 16 November 2010, diakses 29/11/2010.

*Tempo Interaktif*, “Presiden Minta PP Majelis Rakyat Papua Disempurnakan,” 4 September 2003.

*Vivanews.com*, “Mama-mama Papua Demo Rumah Gubernur”, 14 September 2009.

### **Wawancara**

Agus Sumule, 13 Juli 2010 di Kota Jayapura.

Alm. Agus A Alua, 12 Juli 2010 di Kotaraja, Jayapura.

Anike Sabami, 13 Juli 2010 di Kotaraja, Jayapura.

Fientje Jarangga, 14 Juli 2010 di Kotaraja, Jayapura.

Hana Hikoyabi, 12 Juli 2010 di Kotaraja, Jayapura.

Ida Faidiban, 15 Juli 2010 di Padang Bulan, Jayapura.

Mientje Rumbiak, 14 Juli 2010 di Kotaraja, Jayapura





# FEMALE LEADERSHIP AND DEMOCRATIZATION IN LOCAL POLITICS SINCE 2005: TREND, PROSPECT, AND REFLECTION IN INDONESIA

**Kurniawati Hastuti Dewi**  
*Indonesian Institute of Sciences*

## ABSTRAK

*Analisis dan refleksi mengenai perkembangan demokratisasi di Indonesia pasca-Orde Baru (setelah lengsernya Suharto sejak Mei 1998) dapat ditinjau dari perkembangan demokratisasi di tingkat lokal. Kebijakan desentralisasi baru, khususnya mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung (pemilukada langsung) sejak tahun 2005, merupakan salah satu rangkaian demokratisasi di tingkat lokal. Tulisan ini menganalisis demokratisasi di tingkat lokal, khususnya melihat dampak pemilukada langsung terhadap peran politik dan kepemimpinan perempuan. menganalisis tata cara pemilihan kepala daerah sesuai ketentuan UU No. 32/2004 dan data jumlah kandidat perempuan yang mencalonkan diri dalam pemilukada langsung sejak tahun 2005 memberikan gambaran tren, karakteristik, dan prospek kepemimpinan perempuan yang muncul di tingkat lokal. Analisis terhadap tren dan karakteristik kepemimpinan perempuan di tingkat lokal sebagai dampak positif demokratisasi di Indonesia merefleksikan pemahaman baru tentang peran agama (khususnya Islam), gender, dan hubungan kekerabatan (familial ties) sebagai faktor penting yang ditemukan dibalik fenomena politik tersebut.*

**Keywords:** *pemilukada, kepemimpinan perempuan, demokratisasi*

## INTRODUCTION

Assessing trend and prospect of democratization in Indonesia's local politics is important if we want to gain a comprehensive picture of the development of democratization in Indonesia after the New Order (since Suharto was forced to step down in 1998). This is because the radical changes in Indonesia's local politics in Post-Suharto Indonesia, such as introduction of the new paradigm of decentralization policy, occurred as one of the consequences of the political reform as part of democratization since 1998. The Reform Era began in 1998 and promoted freedom and autonomy. The centralized approach based on the New Order's Act No. 5/1974 was replaced by the Act No. 22/1999 on Local

Government Autonomy. It was issued during President B.J. Habibie's term, and gave considerable authority to regencies (*kabupaten*) and municipalities (*kota* or *kotamadya*). Scholars like Edward Aspinall and Greg Fealy believe that Act No. 22/1999 was "one of the most radical decentralization programs attempted anywhere in the world" (2003: 3). Several years later Act No. 22/1999 was replaced by Act No. 32/2004. Some scholars have suggested that Act No. 32/2004 indicates "recentralization" in the sense that it strengthens the central government by giving it a degree of control over administrative and fiscal matters (Pratikno 2009: 57; Buehler 2009: 102). Currently, the Act No. 32/2004, which introduced direct local head election mechanism for electing local government head, is under discussion for further revision.

There have been many studies devoted to understand the current feature of Indonesia's democratization in local politics, especially after the introduction of the direct local head elections in 2005. For example, Syarif Hidayat's research concludes that money politics either in the form of a direct manner (cash given by candidates running for the position of local government head) or an indirect manner (material objects given instead of money) have heavily colored direct local head elections since 2005, as evident in Banten and Jambi (Hidayat 2009). Similarly, Okamoto Masaaki and Abdul Hamid's research on Atut (daughter of Chasan Shohib powerful political figure in Banten) and Masduki's strategy to win the 2006 direct election for governor in Banten also revealed the significance of money politics as a key strategy in winning "pragmatic" voters' hearts and getting elected (2008).

Beyond the money politics discourse, some scholars observed the impact of direct local head election on the political role of women. Maribeth Erb and Priyambudi Sulistiyanto's edited volume, which explores the political games surrounding direct local head elections, briefly addresses the rise of female Javanese politicians. In this volume, Tri Ratnawati's chapter analyzes Rustriningsih, the first female regent elected in the direct local head election in Kebumen in 2005, though provides only a mere glimpse of gender perspectives in her political analysis (2009). Hana. A Satriyo's chapter in the edited volume by Edward Aspinall and Marcus Mietzner provides a general picture of the rise of female political leaders in direct local head elections. Interestingly, in developing the argument, Satriyo proposes a pessimistic argument about the prospect of female leaders in direct local head election because she believes that male domination inside political parties remains the biggest barrier preventing female politicians' candidacy in local politics (2010: 246–251).

Although there is rising concern over the increasing role of women in the direct local head elections, none scholars have provided a comprehensive analysis of the trend and prospect of female leadership in democratization in local politics in post-Suharto Indonesia, especially since 2005 on ward. This paper fills this scholarly gap by comprehensively assessing and providing analysis of the trend and prospect of female leadership and democratization, especially in local politics in post-Suharto Indonesia.

I argue that democratization in local politics by means of the direct local head election introduced since 2005, have expanded structural opportunities for women to take greater leadership in local politics. This results in the trend of increasing number female political leaders elected as governors/regents/mayors in local politics in post-Suharto Indonesia with diverse characteristic in each political terms (2005–2010) and (2010–2015). I further contend that this positive trend in local politics indicates a bright prospect of female leadership in national politics in the Indonesia's on-going democratization.

#### DEMOCRATIZATION AND DIRECT LOCAL HEADELECTION IN INDONESIA: EXPANDING STRUCTURAL OPPORTUNITIES FOR WOMEN'S ROLE IN LOCAL POLITICS

The decentralization policy became an important political agenda signifying the period of reform. It brought positive impacts on the political role of women. This phenomenon has occurred in several countries. Since the 1980s, in South American countries such as Brazil and Chile, as Macaulay has noted, decentralization facilitated greater participation of women in local politics by means of not only gender-relevant public policy making but also individual and collective empowerment of women (1998: 87). In Brazil, it was the Workers' Party, with its commitment to gender equality, that has been able to implement local gender policies at the municipal level; whereas in Chile gender policy initiatives came from the center (the National Women's Service) (Macaulay 1998: 105). Decentralization, however, has an opposite impact on South African women. Since the mid 1980s, South Africa has entered a phase of decentralization and strengthening its local government, efficiency, and democratic participation, though it is heavily donor-driven (Beall 2004: 2). Interestingly, it has not necessarily increased women's access to or presence and influence in local government. This is because decentralized local governments in South Africa, which have strong links to informal institutions such as traditional leaders' highly patriarchal networks (male heredity and the

military), tend to exclude women, though local politics does allow them to better organize actions (Beall 2004: 4–17).

In Southeast Asian countries, decentralization has been implemented as a part of democratic reforms. For example, in the Philippines under the influence of international development organizations, the decentralization agenda was forged in the late 1980s, whereas in Thailand it started in the late 1990s with powerful national technocrats as the primary force behind decentralization (Hadiz 2010: 23). Direct elections were introduced to elect local officials in the Philippines and Thailand as a part of their respective decentralization schemes.

The fact that decentralisation, especially the direct local head election, has been implemented as a part of democratic reforms, is also the case in Indonesia as explained earlier. In Indonesia, especially in relation to women's roles, I argue that the introduction of direct local head elections under Act No. 32/2004 has had a positive impact on women's roles in local politics. I suggest—borrowing Pippa Noris' idea about “the structure of opportunities” as one component in legislative recruitment (1997: 11)—that structural opportunities for women to be recruited into politics have increased under the new conditions of direct local head elections. Today, female politicians can move freely among voters without running into barriers set up by oligarchies and male-dominated political parties. It is now the voters who decided who wins, and not the male dominated political elites inside the Regional People's Representative Council (*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, DPRD) which formerly elected local leaders. In addition, the changing aspect of candidates, in my view, has had a positive effect on women's political participation. This is due to the second changes in articles 56 and 59 of Act No. 32/2004, as enacted in Act No. 12/2008, which give room for an independent candidate, either men or women who fulfil the requirement, or for a candidate supported by a coalition political parties. For example, in 2010 direct local head elections, independent candidate presents within 71 direct local head elections in regency/municipality throughout 17 provinces (*Kompas*, July 16, 2012).

In turn, introduction of the direct local head election results in the increasing number of female elected leaders in local politics. There were, for example, only four female leaders: three regents, namely Rustriningsih, Regent of Kebumen (2000–2005); Haeny Relawati Rini Widyastuti, Regent of Tuban (2000–2005); Rina Iriani, Regent of Karanganyar (2002–2007), and one vice governor, namely Atut Chosiyah as Vice Governor of Banten (2001–2006),

ever elected under the former mechanism of election by DPRD members that was in place prior to 2005. Whereas after direct local head elections were introduced in 2005, the number of women elected (governors/regents/mayors) increased significantly as I will present in Table 1 in the subsequent section.

Moreover, on March 22, 2005, the Constitutional Court approved the judicial review of the North Sulawesi Branch of the National Awakening Party (*Partai Kebangkitan Bangsa*, PKB) on article 59 of Act No. 32/2004. As per the judicial review, coalitions of political parties which do not have seats in DPRD but have at least 15 percent of the total number of votes approved in the electorate, could nominate a candidate in direct local head elections (*Jawa Pos*, March 23, 2005). This new regulation later proved to be a critical opportunity for female leaders to proceed with their candidacy in local elections, such as the case of Ratna Ani Lestari as elected Regent of Banyuwangi in 2005. The next section will present the trend and characteristic of the emergence of female leaders in local politics following democratization in local politics since 2005.

#### FEMALE LEADERSHIP IN INDONESIA'S LOCAL POLITICS: TREND AND CHARACTERISTIC

From 2005 until now, implementation of the direct local head election can be divided into two terms (in which one term consists of five years serving period of the elected local government head) namely (2005–2010) and (2010–2015). Therefore, in assessing the trend and characteristic of female leaders in local politics following introduction of the direct local head election, I divide the analysis into two different periods, as mentioned above. The first term namely (2005–2010) is the initial period implementation of the direct local head election mechanism, of which few female political leaders took the new opportunities of democratization in local politics, as can be seen in Table 1 below.

According to the data from Ministry of Home Affairs of the Republic of Indonesia, from 2005–2008, under Act No. 32/2004, 466 direct local head elections were held, consisting of 355 elections outside Java and 111 elections in Java (Ministry of Home Affairs of the Republic of Indonesia 2009). According to the data, the percentage of pairs elected that have female politicians (either as regents, vice regents, governors, vice governors) in Java was higher (11 pairs or 9.91%, with all the female politicians are Muslim) compared to those elected outside of Java (15 pairs or 4.22%, with 12 Muslim and 3 Christian).

If we are focusing on the number of female political leaders who run in the key position as candidate of local government head in Java in the 2005 direct local head elections, there were eight women.<sup>1</sup> Whereas, there were 12 female political leaders who run for the candidate of local government head outside of Java in the 2005 direct local head election.<sup>2</sup>

Particularly, Table 1 above presents only the female leaders who run for candidate of local government head and won the direct local head election since 2005. By looking at the Table, we can see some characteristic of the female leaders elected in the first term of the direct local head elections (2005–2010). I classified the characteristic into three categories namely geographical feature and political party's affiliation, religion, and the primary factor behind their political success.

First, by geographical feature and political party's affiliation. The data above shows consistencies with the basic division of major Indonesian political parties along ethnic and regional lines as Aris Ananta et al (2004) have noted. Based on the 1999 General Election, the Indonesian Democrat Party of Struggle (*Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan*, PDIP) and the National Awakening Party (*Partai Kebangkitan Bangsa*, PKB) are often seen as Java and Javanese-based parties, while Golkar and PPP are frequently viewed as non-Javanese and based outside of Java (Ananta, Arifin, Suryadinata 2004: 3). From Table 1, we can see that PDIP female candidates overwhelmingly won without coalitions in two direct local head elections in Kebumen and Karanganyar, both in Java. PKB also won one direct local head election in Java where their female candidates were elected as Regent of Pekalongan. Clearly, PDIP and PKB, both have strong Javanese-based political parties, have

<sup>1</sup> They were: (i) Rustriningsih for Regent of Kebumen, (ii) Ratna Ani Lestari for Regent of Banyuwangi, (iii) Haeny Relawati Rini Widyastuti for Regent of Tuban, (iv) Siti Qomariyah for Regent of Pekalongan, (v) Rina Iriani Sri Ratnaningsih for Regent of Karangayar, (vi) Khofifah Indar Parawansa for Governor of East Java, (vii) Amelia Ahmad Yani for Regent of Purworejo, (viii) Endang Setyaningdyah for Regent of Demak (Ministry of Home Affairs of the Republic of Indonesia 2009).

<sup>2</sup> These women were: (i) Vonny Anneke Panambunan for Regent of North Minahasa, (ii) Marlina Mona Siahaan for Regent of Bolaang Mongondow, (iii) Suryatati A. Manan for Mayor of Tanjung Pinang, (iv) Telly Tjanggalung for Regent of Minahasa Tenggara, (v) Atien Suyati for Mayor of Lampung, (vi) Johana Jenny Tumbuan for Regent of South Minahasa, (vii) Mercy Baredes for Regent of Kepulauan Aru, (viii) Reina Usman Ahamadi for Regent of Pahuwato, (ix) Sri Indraningsih Lalusu for Regent of Luwuk, (x) Hariyanti Syafrin for Mayor of Bandar Lampung, (xi) Risnawaty Dartatik Damanik for Mayor of Pematang Siantar, (xii) Suryatinah for Regent of Kotabaru (Ministry of Home Affairs of the Republic of Indonesia 2009).

**Table 1.**  
**Political Parties and Political Party Coalitions who's Female Candidates (for Head of Local Government) Won Direct Local Head Elections in, and outside of, Java between 2005 to 2008**

<b>JAVA</b>			
<b>No.</b>	<b>Name</b>	<b>Position</b>	<b>Party</b>
1	Hj. Rustriningsih	Regent of Kebumen (2000–2005), (2005–2010), Vice Governor of Central Java (2008-2013)	PDIP
2	Ratna Ani Lestari	Regent of Banyuwangi (2005–2010)	Coalition of 18 small political parties which did not have seats in DPRD (PNIM, PBSB, PBB, PM, PDK, PNBK, PKPI, P. PELOPOR, PPDI, PNUI, PAN, PKPB, PKS, PBR, PDS, PSI, PPD, P. PANCASILA)
3	Hj. Haeny Relawati Rini Widyastuti	Regent of Tuban (2000–2005), (2006–2011)	Golkar Faction; Golkar + 16 small political parties (2006-2011)
4	Hj. Siti Qomariyah	Regent of Pekalongan (2006–2011)	PKB
5	Rina Iriani Sri Ratnaningsih	Regent of Karanganyar (2002–2007), (2008–2013)	Pembaruan Faction in DPRD; PDIP (2008–2013)
6	Hj. Atut Chosiyah	Governor of Banten (2006–2012)	Golkar, PDIP, PBB, PBR, PDS, PPI
<b>OUTSIDE OF JAVA</b>			
1	Vonny Anneke Panambunan	Regent of North Minahasa (2005–2010)	PP, PKPI, PPD
2	Hj. Marlina Moha Siahaan	Regent of Bolaang Mongondow (2006–2011)	Golkar
3	Hj. Suryatati A. Manan	Mayor of Tanjung Pinang (2008–2013)	PDIP, Golkar
4	Telly Tjanggalung	Regent of Minahasa Tenggara (2008–2013)	Golkar

**Source:** Author's compilation from the data of the Ministry of Home Affairs of the Republic of Indonesia, "Daftar Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang Telah Diterbitkan Keputusannya oleh Presiden Republik Indonesia Hasil Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Tahun 2005, 2006, 2007, dan Tahun 2008."

opened up larger opportunities for female politicians in Java to take greater political leadership. There is a different trend outside Java. Golkar, without any coalition, nominated two successful female candidates in the direct local head elections in Bolaang Mongondow and Minahasa Tenggara. Thus, outside Java, Golkar has played a certain role in facilitating the rise of female political leaders though the numbers are lower compared to in Java.

Second, by looking at their religion, I found an interesting contrast in which all of the six female leaders elected in Java are Muslim, whereas two of the four female leaders elected outside Java are Christian. Even more interesting, the six Muslim female leaders elected in Java located in strong Islamic base region, particularly base of *Nahdlatul Ulama* (NU, traditionalist Islamic organization) as the dominant Islamic organization in Java, such as in Kebumen, Banyuwangi, Tuban, Pekalongan, and Banten. This phenomenon contradicts with the common assumption that it would be difficult for women to gain political positions in devout Islamic regions, where discourse on women's empowerment, let alone leadership, is considered sensitive. And for the two female leaders elected outside Java whom are Christian, interestingly they were elected and located in Christian base region namely North Minahasa and Southeast Minahasa. Although it needs further investigation, we can see some interesting patterns of possible link between the religious background of female leaders with the religion of majority of local people, as well as, role of religion (Islam and Christianity) behind the rise of the female leaders in Java and outside Java.

Third, by looking at their story of political success, I discover even more interesting picture. Begin with the elected female leaders in Java, my observation of their profiles shows that they all generally had strong individual capital derived from their prominent family backgrounds (such as their father or mother), which was nationalist in the case of Rustriningsih, Ratna Ani Lestari, Rina Iriani Sri Ratnaningsih, Atut Chosiyah, Haeny Relawati Rini Widyastuti, and religious (NU *santri*) in the case of Siti Qomariyah. Furthermore, if we examine familial ties factor, which suggests that a female political leader's rise and victory is due to the influence and political connections of her father or husband who are/were prominent political figures, as the common denomination factor behind the rise of female leaders in Asia (see Richter 1990–1991: 528; Thompson 2002–2003: 535). Interestingly I discovered that, familial ties were not the most common or prominent factor. Familial ties were present in the case of Rustriningsih (her father was former prominent PDIP political



activist in Kebumen), Ratna Ani Lestari (her husband was Regent of Jembrana (2000–2005) (2005–2010)), Atut Chosiyah (her late father was prominent political figure in Banten), Haeny Relawati Rini Widyastuti (her late husband was prominent politico-businessmen in Tuban). But not in the case of Siti Qomariyah, since neither her father nor husband were active in politics, while in case of Rina Iriani Sri Ratnaningsih it was her track record as bureaucrat which leads her into higher political career.

Even more diverse profile if we look at the elected female leaders outside Java. Familial ties is also not the common primary factor behind their success of political career. For example, Vonny Anneke Panambunan as the elected Regent of North Minahasa comes from ordinary family though her husband comes from rich family. However, Vonny becomes single mother who raises their two small children alone following her separation from her husband. She struggled to raise her children by developing her own business through many obstacles of which she becomes a successful businesswoman with various business in Jakarta, Kalimantan and abroad, eventually.<sup>3</sup> So it is carrier and integrity rather than familial ties (none of her ex husband or father were prominent politicians), that facilitates her into new political carrier as Regent in the Christian based region, North Minahasa in 2005.

Marlina Moha Siahaan is the first elected female Regent of Bolaang Mongondow in 2006. While her father was prominent policeman in the region,<sup>4</sup> her husband (late) Hi Syamsudin Kudji Moha was businessman and prominent politician as chief of the Regional Board of Golkar in South Bolaang Mongondow and chief of DPRD in South Bolaang Mongondow. Here we can see that in the case of Marlina Moha Siahaan, familial ties factor in which the role and influence of her husband is significant to facilitate her political career and success.

Suryatati A. Manan the elected Mayor of Tanjung Pinang in the direct local head election in 2008, has rather different story of political career. It is her educational background and her professional career as bureaucrat in the region which strongly facilitates her political success. She was educated in Institute of Government Science (*Institut Ilmu Pemerintahan*, IIP) Jakarta, a special education and training institution for the prospectus bureaucrat in Indonesia.

<sup>3</sup> [http://www.hariankomentar.com/arsip/arsip\\_2007/feb\\_16/lkPanggung.html](http://www.hariankomentar.com/arsip/arsip_2007/feb_16/lkPanggung.html) (accessed May 11, 2012).

<sup>4</sup> <http://beritamanado.com/berita-utama/wawancara-eksklusif-curahan-hati-butet-ketika-kembali-menjadi-orang-biasa-bag-2/40593/> (accessed May 11, 2012).

Once she finished, she develop her career as low ranked bureaucrat in the Riau Province which she gradually gained higher bureaucratic career, and eventually was elected as Mayor of Tanjung Pinang in the 2008 direct local head election.<sup>5</sup>

Whereas, Telly Tjanggalung, the elected Regent of Minahasa Tenggara in 2008, previously was member of DPRD of North Sulawesi. Her husband was former Regent of Talaud though he had to step down due to corruption case while he run as the governor candidate of North Sulawesi in the 2010 direct local head election.<sup>6</sup> From this simple profile, we can see that her husband's position as prominent politician, to some extend provides suitable influence for Telly's political career. Outside Java, we can see that familial ties factor were not prominent behind the rise and victory of the two (Vonny Anneke Panambunan, Suryatati A. Manan) of the four female leaders elected outside Island Java. Thus, outside Java, familial ties were not the most common or prominent factor behind the rise and victory of female political leaders, as in Java.

As we understand the characteristic of the female leaders elected in the first term of direct local head election, how about their characteristic in the second term of direct local head elections? I summarize and explore the finding in Table 2 below.

According to the General Election Commission, there were 245 direct local head elections to be held in 2010/2011 throughout Indonesia.<sup>7</sup> This second term of the direct local head elections has been marked also by the emergence of female politicians, as occurred in the first term. There were at least 16 female candidates for local government head (either as regents, mayors, or governors) in Java and outside of Java who competed in 2010. Interestingly, there is a new trend in which most of them were wives, daughters, or relatives of prominent

<sup>5</sup> [http://www.mipi.or.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=278:hj-suryatati-a-manan&catid=61:profil-penerima-mipi-awards-09&Itemid=218](http://www.mipi.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=278:hj-suryatati-a-manan&catid=61:profil-penerima-mipi-awards-09&Itemid=218) (accessed May 11, 2012).

<sup>6</sup> <http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=8719&l=sejumlah-massa-laporkan-dugaan-korupsi-bupati-minahasa-utara-ke-kpk-dan-kejangung> (accessed May 11, 2012).

<sup>7</sup> [http://www.kpu.go.id/dmdocuments/jadwal\\_pilkada.pdf](http://www.kpu.go.id/dmdocuments/jadwal_pilkada.pdf) (accessed March 10, 2011).

male politicians. There were ten women candidates from Java,<sup>8</sup> and the other six women candidate from outside Java.<sup>9</sup>

Particularly, Table 2 above presents only the female leaders who run for head of local government and won the direct local head election since 2005. By looking at the Table, we can see some characteristic of the female leaders elected in the second term of the direct local head election. The characteristic is in the same categorization as in the first term of direct local head elections.

First, by geographical feature and political party's affiliation, I found similar characteristic with the first term of the direct local head election. PDIP is leading political party which nominated many female candidates who successfully won the direct local head election in Java, mainly without coalition such as in Bantul, Kendal, and Surabaya. Whereas, in outside Java Golkar leads the political competition in where, their two female candidates won the direct local head election in Kutai Kartanegara and South Minahasa.

Secondly, in term of religion, interestingly I also found similar characteristic with the first term. All the seven female leaders elected in Java are Muslim, whereas two of the three female leaders elected in outside Java are Christian and Hindu.

<sup>8</sup> Namely: (i) Anna Sophanah, wife of Irianto M.S. Syafiuddin, the Regent of Indramayu for two periods (2000–2005) (2005–2010); (ii) Airin Rachmy Diany, daughter-in-law of Chasan Sochib, a powerful figure with a strong political dynasty in Banten; (iii) Ratu Atut Chosiyah, Governor of Banten (2006–2011) and also a daughter of Chasan Sochib; (iv) Emy Susanti, wife of Win Hendarso, former Regent of Sidoarjo for two periods (2000–2005) (2005–2010); (v) Haryanti Sutrisno, wife of Sutrisno, former Regent of Kediri for two periods (2000–2005) (2005–2010); (vi) Sri Surya Widati, wife of Idham Samawi, former Regent of Bantul for two periods (2000–2005) (2005–2010); (vii) Widya Kandi Susanti, wife of Hendy Boedoro, former Regent of Kendal for two periods (2000–2005) (2005–2010); (viii) Kusdinar Untung Yuni Sukowati, daughter of Untung Wiyono, former Regent of Sragen for two periods (2001–2006) (2006–2011); (ix) Titik Suprapti, wife of Bambang Riyanto, former Regent of Sukoharjo for two periods (2000–2005) (2005–2010); and (x) Only one candidate, Tri Rismaharini, with excellent background as successful bureaucrat in Surabaya Municipality while her husband was not prominent politician.

<sup>9</sup> These women were: (i) Aida Zulaikha Nasution, wife of Ismeth Abdullah, former Governor of the Riau Archipelago (2006–2010); (ii) Septina Primawati Rusli, candidate for Mayor of Pekanbaru and wife of Rusli Zainal, Governor of Riau for two periods (2003–2008) (2008–2013); (iii) Adlina T. Milwan, wife of Batu T. Milwan, former Regent of Labuhan (2000–2010); (iv) Ni Putu Eka Wiryastuti, daughter of Nyoman Adi Wiryatama, former Regent of Tabanan (2005–2010); and (v) Rita Widyasari, daughter of Syaukani HR, former Regent of Kutai Kutaneegara for two periods (1999–2004) (2005–2006) (*Gatra*, September 8, 2010), and (vi) Christiany Eugenia Paruntu, successful businesswoman in South Minahasa.

**Table 2.**  
**Political Parties and Political Party Coalitions who's Female Candidates**  
**(for Head of Local Government) Won Direct Local Head Elections**  
**in, and outside of, Java between 2010 to 2012**

JAVA			
	Name	Position	Party
1	Haryanti Sutrisno	Regent of Kediri (2010–2015)	PDIP, PKS
2	Sri Surya Widati	Regent of Bantul (2010–2015)	PDIP
3	Widya Kandi Susanti	Regent of Kendal (2010–2015)	PDIP
4	Anna Sophanah	Regent of Indramayu (2010–2015)	Golkar
5	Airin Rachmy Diany	Mayor of South Tangerang (2011–2016)	PKS
6	Ratu Atut Chosiyah	Governor of Banten (2011–2016)	Golkar, PDIP, Hanura, Gerindra, PKB, PAN, PBB, PPNUI, PKPB, PDS, PPD
7	Tri Rismaharini	Mayor of Surabaya (2010–2015)	PDIP
OUTSIDE JAVA			
1	Ni Putu Eka Wiryastuti	Regent of Tabanan (2010–2015)	PDIP
2	Rita Widiasari	Regent of Kutai Kartanegara (2010–2015)	Golkar
3	Christiany Eugenia Paruntu	Regent of South Minahasa (2010–2015)	Golkar

**Source:** Author's compilation from various resources.

Thirdly, in regard to the primary factor behind their political success, all of the five female leaders elected in Java (Kediri, Bantul, Kendal, Indramayu, South Tangerang) and two in outside Java (Tabanan and Kutai Kartanegara) has strong familial ties factor, of which their father or husband are prominent politician. Based on this phenomenon, some people suggested a trend of strengthening “political dynasties” as women obtained political power by using the available structures of power, networks, and patronage of their husbands or fathers (*Gatra*, September 8, 2010: 29–30). In my view, the above success of these female political candidates is evidence of “political familial ties”, where female politicians gain and increase their political power through the use of the available resources of their husbands, fathers, or brothers who are/were

prominent male politicians, was a significant factor behind the rise and victory of female political leaders in the second term of direct local head elections (2010–2015).

The rise of the wives or daughters of male politicians in this term was also caused by restrictions in the regulation on direct local head elections. Article 58 (o) of Act No. 32/2004, on the requirements for local government candidates states that candidates must not have served as a local government heads or deputy local government heads for two periods in the same position (*belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama*). Therefore, when male politicians have served as regent for two periods, they cannot run again in the next direct local head election for regent. In order to maintain political power in the region, these male politicians brought in and facilitated the nomination of their wives or daughters in the second term of direct local head elections (2010–2015). Therefore, many of the female politicians who were nominated and went on to win direct local head elections as regents or governors were not ordinary women, as their husbands or fathers had previously held key political positions. In the second term of direct local head elections, “political familial ties” had a positive impact on women, in the sense that it provided an important channel for women to take an active role in Indonesian local politics.

Familial ties made a significant contribution to their rise in the second term of direct local head elections (2010–2015). However, the political victory of female political leaders, especially the Muslim candidates in this term, was also determined by their ability to take advantage of the Islamic belief on female leadership, and to use their gender in combination with Islamic piety and networks. This is the key argument in my Ph.D. dissertation on the factor behind the rise and victory of Muslim female political leaders in direct local head election (Dewi, 2012). Seven of the eight successful Muslim female candidates (mentioned above in Table 2) wore the veil. The veil served as an important instrument not only to expand their political base and to increase their political acceptability among the majority of Muslim voters, but also to create a distinct political identity in contrast to the majority of male candidates (Dewi, 2012). Moreover, as the number of female political leaders who emerged (either as regents, vice-regents, governors, vice-governors) in the second term (2010–2015) of direct local head election was higher compared to the number in the first term (2005–2010), it indicates that gender becomes even more popular political commodity in local politics.

In summary, there are similar trend, both in the first term (2005–2010) and the second term (2010–2015) of the direct local head elections, namely the increasing number of elected female leaders as the head of local government. However, there are different characteristic between the elected female leaders in the first and the second term of direct local head election, especially on the familial ties factor, though there are similar characteristics on the nature of political party's affiliation and religion. While Familial ties was not such a pertinent factor behind the rise of female political leaders in the first term of the direct local head elections (2005–2010), familial ties became a strong factor in their rise in the second term of the direct local head elections (2010–2015).

#### PROSPECT OF FEMALE LEADERSHIP IN INDONESIA'S DEMOCRATIZATION: LOCAL, NATIONAL, REGIONAL OVERVIEW

From the above features, it is clear that democratization in local politics by means of the direct local head election has brought positive impact on women's role in local politics. We can see that now Indonesian women in general are able to take advantaged from the democratization in local politics, where they seek greater political leadership in local politics since 2005, than even before. In addition, from the above characteristic of the elected female leaders, Muslim women share greater number among them. This phenomenon indicates that new developments and changes have taken place in relation to Islam, gender and politics following Indonesia's democratization.

The rise of female political leaders, especially Muslim women political leaders in local politics reflects significant role of Islam as to provide a strong religious foundation for women to be political leader in local politics. According to Dewi (2012) interviews with prominent NU *kiai* (Islamic religious leaders) in Kebumen, Pekalongan, and Banyuwangi where three female leaders were victorious (Rustriningsih, Siti Qomariyah, and Ratna Ani Lestari), it was found no strong Islamic foundation to oppose females leadership as regents (*bupati*) or governors (*gubernur*) because neither positions are the highest position in the state, as is the president (Dewi 2012). Moreover, as the number of female political leaders in the direct local head election increases, this indicates that gender is not a constraining factor for female political career. It seems that, there are positive perceptions among ordinary people that the rise of female leaders, indicate their ability to break the conventional norm of men dominated politics. This results in the general acceptability of public toward female leader

candidates. This phenomenon is congruent with the spirit of political democratization where people favour freedom of expression and seeks political changes from the New Order authoritarian and homogenized political nature, including in local politics. In addition, it is also due to a common positive stereotype regarding female candidate across societies that female leaders carry more feminine image of leadership which emphasizes on cooperation, consensus, nurturance (King 1995: 72, 86). In general, the trend of increasing number of female leaders in local politics implies pivotal and actual role of religion either Islam or Christian. Islam is specifically mentioned as the religion embraced by majority of the female leaders elected either in the first and second term of the direct local head elections, and gender in democratisation in Indonesia's local politics.

Understanding this all important developments, it is not overwhelmingly to say that Indonesian local politics is important locus for the future of female leadership in Indonesian national politics. The positive trend of female leadership in local politics provides vital foundation, inspiration, and comfortable atmosphere for Indonesian women in general, to seek greater leadership in national politics in the near future. However, we have to consider this progress carefully because it follows by the strengthening of familial ties factor as discover above, that indicates a concentration of local political power in the hands of a small group of political elite, which hinders democratization in local politics. How do we see this trend compared to other countries in Southeast Asia?

In Filipino, Mina Roces states that “the distinctive system of kinship politics has empowered women in post-war Philippines” because even women who did not hold official power could have access to real power by means of kinship alliances (1998: 2). Lourdes Veneracion-Rallonza expressed a similar view that familial/kinship politics and patron-client networks have enabled women to negotiate their inclusion in politics either through informal or formal power (2008: 215). Generally, kinship or clan politics has featured highly in the rise of Filipino women in national politics. Such women include Corazon Aquino, who entered politics following the political assassination of her husband, Senator Benigno Aquino who entered politics in 1983 and later became president (1986–1992); and Gloria Macapagal-Arroyo, the daughter of former President Diosdado Macapagal who was elected president in 2001. Filipino women also occupy significant positions in local politics. This is evident from the fact that the Philippines had 18 female governors (22.5%), 13 female vice governors

(16.25 %), 274 female mayors (15.76%) and 230 female vice mayors (14.41%) in 2010.<sup>10</sup>

Similarly to the Philippines, personal ties and patron-client relationships color contemporary Thai politics (Vichit-Vadakan 2008a: 29), but the political position of women is more peripheral in Thailand than in Indonesia and the Philippines. While the dominance of the military in Thai politics since 1932 has contributed to this (Iwanaga 2008: 5), some scholars have pointed to cultural elements, such as religious beliefs (Buddhism) that view women as second-class citizens, as contributing significantly to the peripheral position of women in politics (such as Iwanaga 2008: 11; Vichit-Vadakan 2008a: 32–34). However, there are some changes that have brought improvements to their role in politics. For example, since the 1982 annulment of the Interior Ministry's regulation that allowed only men to be village and sub-district heads, women have filled approximately two to three percent of these positions (Vichitranonda and Bhongsvej 2008: 64). In addition, in 1995 administrative power was decentralized down to the level of sub-district administrative organizations and in the 1997 Constitution, this was extended down to the level of *tambon* (the lowest administrative unit in Thailand), which meant that *tambon* councils and executive committees were directly elected by the people (Vichit-Vadakan 2008b: 133). Today in local politics, women make up 12% of elected provincial council presidents, 2.4% of elected sub-district heads, and 3.3% of elected village heads (in 2005).<sup>11</sup> Looking at the stories of Thai female leaders in politics, Vichit-Vadakan's research reveals that family, kinship networks, and particularly the advantage of the legacy of a deceased male politician in the family are crucial factors for women in politics (2008b: 130–62). The strong influence of familial ties was clearly shown in the recent election of Yingluck Shinawatra (Phue Thai Party), sister of former Thai Prime Minister Thaksin Shinawatra, as the first female Prime Minister in Thai history.<sup>12</sup> She deliberately imitated her brother's political image, profile, and political base to boost her popularity, which proved successful. Here, it is evident that the same

<sup>10</sup> "Updates on Women and Men in the Philippines", National Statistical Coordination Board, March 1, 2010.

<sup>11</sup> Data from the Department of Local Administration, Ministry of Interior, Bangkok, as cited in Vichitranonda and Bhongsvej (2008: 61).

<sup>12</sup> "Yingluck, PM Pertama Thailand", *Kompas* <http://internasional.kompas.com/read/2011/07/04/10015049/Yingluck.PM.Perempuan.Pertama.Thailand> (accessed July 8, 2011) and "Abhisit Mengaku Kalah", *Kompas* <http://internasional.kompas.com/read/2011/07/04/07325610/Abhisit.Mengaku.Kalah> (accessed July 8, 2011).



kinship politics of the Philippines is also found in Thailand, almost similar with the rising importance of familial ties behind the rise of female political leaders in Indonesia's local politics.

### CONCLUDING REFLECTION

This paper begins from curiosity to understand the impact of democratization in Indonesia's local politics following the introduction of the direct election of local head in 2005 on women's political leadership. By gathering data on the number of female leaders' candidates and its successful story within two terms of direct local head election since 2005 up to now, this paper reveals the trend and characteristic of the phenomenon. By assessing the rise of female political leaders in local politics, in which majority of them are Muslim, this paper suggests the significant role of religion namely Islam in Indonesia behind the rise of female (Muslim) political leaders in local politics, and strategic role of gender that becomes even more popular political commodity in Indonesia's local politics.

These findings signify important clue to change our understanding on local politics in Indonesia. There is a need to expand our perspectives in viewing local politics. Local politics in post-Suharto Indonesia should not merely be seen as important "arena of contestation" as Hadiz (2010: 3) wrote. Beyond that, local politics becomes "a critical enabler site" where Muslim or Christian women can maneuver comfortably within their gender, religion, and individual capital to secure leadership roles<sup>13</sup> without as much opposition as they would receive in national politics.<sup>14</sup> Today, local politics is an important locus for Indonesian women to intervene and color the public sphere, a domain once dominated by males.

The finding of this paper also indicates the importance of incorporating gender analysis in political analysis. While scholars concerned with the absence of gender analysis in studies of Southeast Asian politics emerged in the 1990s,<sup>15</sup>

<sup>13</sup> For deeper elaboration of this point, especially on the role of gender and Islam, see my Ph.D. dissertation (Dewi 2012).

<sup>14</sup> The debate and opposition on female leadership role in national politics is more intense compared to those in local politics such as in the case of Megawati Soekarnoputri in the 1999 General Election. For article which elaborates this case see White and Anshor (2008: 138).

<sup>15</sup> Errington noted the absence of gender analysis in writings on Southeast Asian politics, which according to her might have been due to the relative economic equality between men and

it continues to persist today.<sup>16</sup> This paper is in line with scholars' efforts to incorporate gender analysis with political analysis. By doing so, we are able to understand the contribution of gender and religion, particularly Islam (as the religion embraced by majority of the elected female leaders in the direct local head elections), behind the relatively new phenomenon of Indonesian Muslim women seek greater roles in local politics, as well as to see how far Indonesian women are able to shape the growth and direction of Indonesian democratization especially in local politics. For sure, the current trend of the increasing number of female leaders in Indonesia's local politics, whom majority of them are Muslim, provides important lesson learned for other female politicians in Southeast Asia countries, as it occurred in the biggest Muslim majority country in the world. This current phenomenon in Indonesia, contradicts with a general perception, as noted by the prominent Indonesian Muslim female activist (the late) Lili Zakiyah Munir, that Islam is a source of discrimination and oppression against women which results in the common perception that as a religion Islam hinders the promotion of women's rights (*The Jakarta Post*, December 10, 2002, 6). The rise of Muslim female political leaders in Indonesia's local politics suggests a bright future of Indonesia's democratization in which Islam, gender, and politics can work side by side comfortably and supporting greater women's leadership in politics.

## REFERENCES

### Books

- Ananta, Aris, Evi Nurvidya, Arifin, and Leo, Suryadinata. 2004. *Indonesian Electoral Behaviour: A Statistical Perspective*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Aspinnall, Edward and Greg Fealy. 2003. "Introduction: Decentralization, Democratization and the Rise of the Local" in Edward Aspinnall and Greg Fealy (ed.), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization & Democratization*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

---

women in Southeast Asia which has resulted in a paucity of symbolic expression of gender differences in the region. See Errington (1990). In line with Errington, Maila Stivens and Susan Blackburn highlighted the lack of gender perspectives in the political writings of scholars on Southeast Asia, based on the results of a conference at Monash University in 1987. See Stivens (1991).

<sup>16</sup> Blackburn discovered that general books on Southeast Asian politics (Indonesia, Malaysia, Vietnam) since the mid 1990s have shown a disappointing level of gender analysis, with an average of only one chapter of an edited book addressing gender, and single-authored works presenting a rough picture. See Blackburn (2009: 53–72).

- Blackburn, Susan. 2009. "Has Gender Analysis Been Mainstreamed in The Study of Southeast Asian Politics?" in Theresa W. Devasahayam (ed.). *Gender Trends in Southeast Asia: Women Now, Women in the Future*, 53–72. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Buehler, Michael. 2009. "The Rising Importance of Personal Networks in Indonesian Local Politics: An Analysis of District Government Head Elections in South Sulawesi in 2005", in Maribeth Erb and Priyambudi Sulistiyanto (ed.), *Deepening Democracy in Indonesia: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies
- Connell, R.W. 2000. *The Men and the Boys*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Gender: Short Introduction*. USA: Polity Press.
- \_\_\_\_\_. 1987. *Gender and Power: Society, the Person and Sexual Politics*, 6<sup>th</sup> ed. United Kingdom: Polity Press.
- Errington, Shelly. 1990. "Recasting Sex, Gender, and Power: A Theoretical and Regional Overview", in Jane Monnig Atkinson and Shelly Errington (ed.) *Power and Differences: Gender in Island Southeast Asia*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Hadiz, Vedi R. 2010. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Hidayat, Syarif. 2009. "Pilkada, Money Politics and The Dangers of Informal Governance Practices", in Maribeth Erb and Priyamudi Sulistiyanto (ed.) *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Iwanaga, Kazuki. 2008. "Introduction: Women's Political Representation from an International Perspective," in Kazuki Iwanaga (ed.) *Women and Politics in Thailand: Continuity and Change*. Malaysia: NIAS Press.
- King, Cheryl Simrell. 1995. "Sex Role Identity and Decision Making Styles: How Gender Helps Explain the Paucity of Women at the Top", in Georgia Duerst-Lahti and Rita Mae Kelly (ed.) *Gender Power, Leadership and Governance*. USA: The University of Michigan Press.
- Lourdes Veneracion-Rallonza. 2008. "Women and the Democracy Project: A Feminist Take on Women's Political Participation in the Philippines", in Kazuki Iwanaga (ed.) *Women's Political Participation and Representation in Asia: Obstacles and Challenges*. Malaysia: NIAS Press.
- Macaulay, Fiona. 1998. "Localities of Power: Gender, Parties and Democracy in Chile and Brazil", in Haleh Afshar (ed.) *Women and Empowerment: Illustration from the Third World*. New York: Macmillan Press.
- Ministry of Home Affairs of the Republic of Indonesia. 2008. "Daftar Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang Telah Diterbitkan Keputusannya Presiden Republik Indonesia Hasil Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Tahun 2005, 2006, 2007, dan Tahun 2008".

- Noris, Pippa. 1997. "Introduction: Theories of Recruitment", in Pippa Noris (ed.) *Passage to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Pratikno. 2009. "Political Parties in Pilkada: Some Problems for Democratic Consolidation", in Maribeth Erb and Priyambudi Sulistiyanto (ed.) *Deepening Democracy in Indonesia: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Ratnawati, Tri. 2009. "Gender and Reform in Indonesian politics: the case of a Javanese Women Bupati", in Maribeth Erb and Priyamudi Sulistiyanto (ed.) *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Roces, Mina. 1998. *Women, Power, and Kinship Politics: Female Power in Post-War Philippines*. London: Praeger.
- Satriyo, Hana A. 2010. "Pushing The Boundaries: Women in Direct Local Elections and Local Government", in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (ed.) *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, 246-251. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Stivens, Maila (ed.) 1991. *Why Gender Matters in Southeast Asian Politics*. Australia: Centre of Southeast Asian Studies Monash University, Aristoc Press.
- "Updates on Women and Men in the Philippines", National Statistical Coordination Board, March 1, 2010.
- Vichitranonda, Suteera and Maytinee Bhongsvej. 2008. "NGO Advocacy for Women in Politics in Thailand", in Kazuki Iwanaga (ed.) *Women and Politics in Thailand: Continuity and Change*. Malaysia: NIAS Press.
- Vichit-Vadakan, Juree. 2008a. "Women in Politics and Women and Politics: A Socio-Cultural Analysis of the Thai Context", in Kazuki Iwanaga (ed.) *Women and Politics in Thailand: Continuity and Change*. Malaysia: NIAS Press.
- \_\_\_\_\_. 2008b. "A Glimpse of Women Leaders in Thai Politics", in Kazuki Iwanaga (ed.) *Women and Politics in Thailand: Continuity and Change*, Malaysia: NIAS Press.
- White, Sally and Anshor, Maria Ulfah. 2008. "Islam and Gender in Contemporary Indonesia: Public Discourses in Duties, Rights And Morality", in Greg Fealy and Sally White (ed.) *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*, 138. Singapore: ISEAS.

### Journals

- Masaaki, Okamoto and Hamid, Abdul. 2008. "Jawara in Power 1999-2007", in *Indonesia 86* (October).
- Richter, Linda K. 1990-1991. "Exploring Theories of Female Leadership in South and Southeast Asia", in *Pacific Affairs 63*, No. 4.
- Thompson, Mark. R. 2002-2003. "Female Leadership of Democratic Transition in Asia", in *Pacific Affairs 75*, no. 4.

### **Working Papers**

Beall, Jo. 2004. "Decentralization and Engendering Democracy: Lessons from Local Government Reforms in South Africa". Crisis States Programme Working Papers Series No. 1, November.

### **Dissertation**

Dewi, Kurniawati Hastuti. 2012. "The Emergence of Female Politicians in Local Politics in Post-Suharto Indonesia". Ph.D. Dissertation. Kyoto University, Japan.

### **Newspapers**

"Partai Gurem Bisa Usung Calon" *Jawa Pos*, March 23, 2005.

Lili Zakiyah Munir, "Islam, Gender and Equal Rights for Women" *The Jakarta Post*, December 10, 2002.

"Jajak Pendapat Kompas: Menembus Kebuntuan dengan Calon Independen" *Kompas* July 16, 2012.

### **Magazines**

"Pesona Perempuan di Pentas Dinastik" *Gatra*. September 8, 2010 29-30.

### **Websites**

"Abhisit Mengaku Kalah", *Kompas* <http://internasional.kompas.com/read/2011/07/04/07325610/Abhisit.Mengaku.Kalah> accessed July 8, 2011.

"Yingluck, PM Pertama Thailand", *Kompas* <http://internasional.kompas.com/read/2011/07/04/10015049/Yingluck.PM.Perempuan.Pertama.Thailand> accessed July 8, 2011.

<http://beritamanado.com/berita-utama/wawancara-eksklusif-curahan-hati-butet-ketika-kembali-menjadi-orang-biasa-bag-2/40593/> accessed May 11, 2012

<http://infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=8719&l=sejumlah-massa-laporkan-dugaan-korupsi-bupati-minahasa-utara-ke-kpk-dan-kejagung> accessed May 11, 2012.

[http://www.hariankomentar.com/arsip/arsip\\_2007/feb\\_16/lkPanggung.html](http://www.hariankomentar.com/arsip/arsip_2007/feb_16/lkPanggung.html) accessed May 11, 2012.

[http://www.kpu.go.id/dmdocuments/jadwal\\_pilkada.pdf](http://www.kpu.go.id/dmdocuments/jadwal_pilkada.pdf) (accessed March 10, 2011).

[http://www.mipi.or.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=278:hj-suryatati-a-manan&catid=61:profil-penerima-mipi-awards-09&Itemid=218](http://www.mipi.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=278:hj-suryatati-a-manan&catid=61:profil-penerima-mipi-awards-09&Itemid=218) accessed May 11, 2012.



# ARAH PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI PERDESAAN PASCA ORDE BARU

Heru Cahyono

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

## ABSTRACT

*This paper examines the direction and development of rural democratization in the post-New Order era. There are variations in the dynamics and quality of democracy from one village to another village. In addition, the prospect of democratization strongly influenced by the existence of the diversity of social institutions that exist in every village. Therefore, it is impossible to apply uniform democracy in Indonesia. The dynamic of village democracy after the New Order era is still very dependent on the leadership of political elite. The head of the village largely determines the direction of political life in the village. Village leader is an important instrument in changing the consciousness of the community to participate in the planning program. This in turn will affect the availability of access and openness of public facilities. In addition to village leaders, agents of democracy occupy a strategic position in pressing for democratization agenda in the community. The social structure of an egalitarian society will not be useful if communities do not actively play the role of agent of democracy. Indonesia's rural democracy is still at the level of non-participation. In some cases, "manipulation" and "therapy" are often used as paternalistic methods. It remains a challenge to involve wider community members during project implementation.*

**Keywords:** rural, democracy, participation, and control.

## PENGANTAR

Pelembagaan demokrasi di desa hingga dewasa ini masih berhadapan dengan sejumlah kendala, antara lain struktur sosial yang hierarkis-dominatif, konservatisme masyarakat, dan kurang diperhatikannya pelembagaan politik. Kultur feodalisme sampai saat ini masih belum hilang sepenuhnya, baik pada aparat birokrasi, elite desa, maupun masyarakat desa. Fenomena yang lumrah terjadi ialah kelompok mayoritas yang termarginalisasi dalam dinamika sosial-ekonomi justru cenderung tidak dapat menyuarakan kepentingannya. Wacana publik dikendalikan oleh para penguasa dan kelompok-kelompok sosial yang mendominasinya.

Oleh karena itu, perlu adanya perumusan strategi pemberdayaan masyarakat perdesaan ke depan sehingga mampu mengeluarkan masyarakat desa dari

persoalan yang mereka hadapi. Hal itu berarti perlu pembaharuan tentang pemerintahan desa, parlemen desa, lembaga-lembaga lokal, serta partisipasi warga secara ekonomi dan akses kelompok-kelompok marginal (miskin) terhadap kebijakan serta distribusi sumber daya (Kamardi 2003). Pembaharuan desa akan gagal mewujudkan demokrasi dan keadilan sosial jika kelompok masyarakat marginal tidak secara kritis berpartisipasi dalam pengelolaan desa, baik dari segi pemerintahan maupun pengelolaan ekonomi.

Demokratisasi di perdesaan merupakan kekuatan baru untuk “melawan” praktik-praktik otoritarianisme dan dominasi yang dilakukan oleh elite desa. Sasaran utama demokratisasi desa adalah membuat penyelenggaraan pemerintah desa lebih akuntabel, responsif, dan terlegitimasi; membuat parlemen desa bekerja sebagai institusi perwakilan dan *intermediary* (artikulasi, agregasi, formulasi kebijakan, dan kontrol); serta memperkuat partisipasi masyarakat terhadap proses pemerintahan dan pembangunan desa. Partisipasi juga berbicara tentang keterlibatan kelompok-kelompok marginal, terutama kaum miskin, yang selama ini terpinggirkan oleh proses politik yang elitis (Tim Lopera 2000: 153; Blair 1998: 21).

Gaung reformasi yang berembus secara nasional tak pelak membawa pengaruh terhadap pengaturan sistem pemerintahan di perdesaan, yakni terbukanya wacana mengenai sistem kekuasaan yang lebih demokratis dan terdesentralisasi berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999. Jatuhnya rezim Orba telah membuka peluang bagi perdesaan untuk memulihkan otonomi dan kehidupan demokrasinya. Sekitar 30 tahun Orde Baru (Orba) berkuasa penetrasi kuat dari negara telah membuat hancurnya sebagian besar pranata dan inisiatif lokal akibat politik represif dan kontrol yang dipraktikkan di balik kebijakan penyeragaman pelembagaan politik di tingkat desa.

Kecuali memperkenalkan sebuah lembaga baru yang memainkan fungsi kontrol terhadap pemerintah desa, UU No. 22/1999 sekaligus menghapus rumusan kepala desa sebagai “penguasa tunggal” yang lebih melayani dinamika kepentingan pusat. Akan tetapi, ini tidak berlangsung lama. Lima tahun kemudian undang-undang tersebut direvisi, dengan diterbitkannya UU No. 32/2004 yang memiliki semangat “resentralisasi” dan membatasi demokrasi di perdesaan.

Tulisan ini membahas arah perkembangan demokrasi di perdesaan pasca-Orde Baru. Secara khusus tulisan ini membahas dinamika partisipasi rakyat dalam proses pemerintahan dan pembangunan di desa, mekanisme pengawasan



terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, serta faktor-faktor yang memengaruhi tingkat partisipasi dan kontrol masyarakat.

Berbagai contoh kasus yang dibahas dalam tulisan ini berdasarkan hasil penelitian lapangan tahun 2006 dan 2008. Desa-desanya yang menjadi wilayah kajian ialah Nagari IV Koto Pelembayan (Kabupaten Agam), Desa Sukaraja (Kabupaten Tasikmalaya), Desa Ngabul (Kabupaten Jepara), dan Desa Anjani (Kabupaten Lombok Timur).

Kajian yang dilakukan Tim P2P-LIPI menghasilkan sejumlah temuan, di antaranya ialah partisipasi warga masih cenderung lemah dan dinamika demokrasi desa amat bergantung pada gaya kepemimpinan dan pemimpinnya. Sementara itu, agen-agen demokrasi di tingkat desa belum mampu memainkan peran secara maksimal. Kajian juga menemukan bahwa demokrasi desa yang asli telah mengalami pengikisan jati dirinya secara substansial sehingga membuat demokrasi yang berbasis komunalisme di desa semakin memudar. Salah satu implikasinya ialah telah menyebabkan terjadinya friksi-friksi politik di tingkat desa. Fenomena lain yang masih terlihat ialah tetap berlanjutnya penyeragaman yang dapat dianggap tidak menghormati keberagaman desa yang ada. Berbeda dengan temuan kajian Tim P2P-LIPI, tulisan ini melihat penguatan kembali Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai lembaga kontrol di desa harus diikuti dengan pemberdayaan partisipasi dan kontrol masyarakat secara lebih luas. Bersamaan dengan itu perlu dibangun mekanisme penyelesaian konflik yang terlembaga di desa agar konflik tidak menjadi berlarut-larut. Sementara itu, Badan Musyawarah Desa sebagai lembaga adat tempat kepala desa berkonsultasi justru perlu dipertahankan eksistensinya pada desa-desa genealogis yang masih amat mengedepankan harmoni.

## DESA DI INDONESIA DAN DEMOKRASI

Istilah *desa* merupakan terminologi yang diambil dari Jawa (Kartohadikoesomo 1984: 15–16), yang kerap menyebabkan kita serta-merta merujuk pada suatu macam desa tertentu sebagaimana ada di Pulau Jawa yang berdasarkan sistem bercocok tanam padi di sawah, padahal ada banyak macam desa lain di Indonesia. Kecuali itu, orang kota juga suka membayangkan bahwa masyarakat desa merupakan masyarakat kecil yang hidup rukun, tenang, tenteram, seragam, terpencil, dan terbelakang. Padahal, sejumlah penelitian telah memberikan gambaran yang agak berbeda dengan bayangan tadi (Koentjaraningrat 1964: 346–349).

Upaya mendemokratiskan masyarakat desa niscaya bukan pekerjaan mudah. Sebagian ahli berpendapat, secara tradisional, masyarakat Indonesia belum menjadi masyarakat yang demokratis (Marzali 2004). Nilai-nilai demokrasi modern, antara lain penghargaan terhadap individu, kebebasan berpendapat, persamaan kedudukan bagi tiap warga di depan hukum, dan partisipasi masyarakat dalam mengambil keputusan tidak dapat ditemukan di dalam masyarakat tradisional Indonesia. Semua pemimpin di dalam masyarakat tradisional berkuasa secara absolut, kebanyakan berkuasa seumur hidup, dan tidak ada sistem pertanggungjawaban kepada rakyat. Semua masyarakatnya harus tunduk terhadap titahnya. Masyarakat tidak mempunyai kebebasan mengambil keputusan atau mengeluarkan pendapat. Pemilihan ketua dalam masyarakat lokal juga tidak terjadi secara berkala dan tidak melalui proses memilih dan dipilih (Husken 1998: 275–280).

Akan tetapi, pendapat tersebut mendapat sanggahan apabila kita menengok ke desa-desa lain di Indonesia, seperti di Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan. Di sana tradisi berdemokrasi relatif telah tumbuh. Konsep kepemimpinan dalam masyarakat Minangkabau, umpamanya, berkaitan langsung dan serasi dengan sistem kemasyarakatannya yang egaliter dan demokratis sehingga mengenal pembagian kerja secara fungsional. Karena sifatnya yang egaliter dan demokratis itu, pengambilan keputusan tidak dilakukan secara perseorangan seperti yang berlaku dalam sistem kemasyarakatan yang bersifat feodal, tetapi melalui proses musyawarah dari unsur-unsur kepemimpinan yang bersifat setara, tetapi saling melengkapi dan saling membutuhkan (Rozi 2005: 307–308; Mochtar Naim 2004).

Partisipasi dan kontrol merupakan salah satu indikator penting dari demokrasi. Demokrasi yang paling dasar minimal mencakup dua dimensi. *Pertama*, tersedia ruang persaingan terbuka untuk mendapatkan semua kedudukan dan kekuasaan politik. *Kedua*, pada saat yang bersamaan harus tersedia ruang aktivitas yang cukup dengan jaminan yang memadai bagi partisipasi politik semua warga negara. Pada bagian lain, kontrol dan partisipasi politik suatu warga adalah syarat yang disarankan agar tercipta demokrasi yang sesungguhnya (Merkel 2003: 19).

Partisipasi merujuk pada kegiatan warga negara yang bertujuan untuk terlibat atau memengaruhi pembuatan keputusan/kebijakan oleh pemerintah. Partisipasi warga negara merupakan keterlibatan aktif warga dalam proses pemilihan untuk pembuatan kebijakan yang berpengaruh terhadap hidup mereka. Partisi-

pasi tersebut bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisasi atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif (Huntington, 1977: 3). Di dalam negara-negara yang demokratis, pada umumnya dianggap bahwa lebih banyak partisipasi masyarakat, lebih baik. Dalam alam pikiran ini tingginya tingkat partisipasi menunjukkan bahwa warga negara mengikuti dan memahami masalah politik dan ingin melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan ini. Sebaliknya, tingkat partisipasi yang rendah pada umumnya dianggap sebagai tanda yang kurang baik karena warga dianggap tidak menaruh perhatian pada masalah kenegaraan. Lagi pula jika pelbagai pendapat kurang mendapat kesempatan untuk dikemukakan, dikhawatirkan pemimpin negara akan kurang tanggap terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat serta cenderung melayani kepentingan beberapa kelompok saja. Di negara-negara berkembang, partisipasi yang bersifat otonom, artinya lahir dari diri mereka sendiri, sangat terbatas, malahan mendekati apati (Budiardjo 1998: 3–14).

Tentu saja partisipasi lebih luas dari sekadar aktivitas warga dalam proses pemilihan (seperti pemilihan umum atau pilkades dalam tingkat desa). Di dalam tulisan ini, partisipasi merujuk pada indikator-indikator, seperti adanya keberanian warga mengekspresikan aspirasinya (apa yang mereka inginkan, butuhkan, dan dianggap penting); adanya akses terbuka bagi penyampaian aspirasi langsung dari masyarakat kepada pemerintah desa; keterlibatan warga desa atau berbagai kelompok di masyarakat (khususnya kelompok marginal/kaum miskin) dalam proses politik, pemerintahan, dan pembangunan; masyarakat secara positif ikut memengaruhi dan turut ambil bagian dalam proses pengambilan kebijakan/pembuatan keputusan publik; masyarakat mendapat ruang untuk ambil bagian pada proses merancang, memutuskan, dan melaksanakan serta memenuhi segala sesuatu yang dianggap sebagai kebutuhan dan kepentingan mereka; serta adanya kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi. Sementara itu, kontrol/pengawasan pada tulisan ini merujuk pada kondisi-kondisi adanya kontrol/pengawasan rakyat desa terhadap jalannya pemerintahan desa; peluang warga mengawasi jalannya proses pengambilan kebijakan; terbukanya ruang publik di desa; penyelenggaraan pemerintahan desa yang lebih akuntabel, responsif, dan terlegitimasi; terdapatnya akuntabilitas pemimpin; dan warga desa turut ambil bagian dalam kompetisi politik.

Berkaitan dengan partisipasi, orang akan bertanya: bagaimana derajat partisipasi masyarakat? Untuk menjawab pertanyaan semacam itu, teori klasik Arnsteins (71: 69–91) mengemukakan adanya “tangga partisipasi”. Derajat

partisipasi dipilah menjadi tiga, yakni nonpartisipasi, sinyal partisipasi, dan kuasa warga. Dalam anak tangga yang paling bawah (nonpartisipasi) dipilah menjadi jenjang “manipulasi” (*manipulation*) dan “terapi” (*therapy*). Pada derajat partisipasi kedua terdapat pertanda adanya partisipasi, yang terdiri atas tiga anak tangga, yakni “pemberian informasi” (*informing*), “konsultasi” (*consultation*), dan “penenteraman” (*placation*). Di jenjang ini, telah ada sinyal mengenai peningkatan komunikasi dalam partisipasi warga masyarakat. Masyarakat diberi kesempatan untuk berpartisipasi dan mengekspresikan opini mereka, termasuk keprihatinan mereka. Namun, partisipan tetap tidak memiliki kekuasaan dan suaranya kurang berpengaruh terhadap proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Jenjang teratas pada tangga partisipasi ialah kendali warga yang memberi peluang keterlibatan yang lebih kuat dalam pembuatan kebijakan, yang dipilah menjadi tiga anak tangga, yakni “kemitraan” (*partnerships*), “kuasa yang didelegasi” (*delegated power*), dan “pengawasan/kontrol warganegara” (*citizen control*) sebagai tingkatan tertinggi dalam pemberdayaan partisipasi. Tahapan ini membuka peluang bagi publik untuk menyuarakan sejumlah masukan yang ada dan memiliki kesempatan untuk memengaruhi proses pengambilan keputusan.

Penyebab rendahnya tingkat partisipasi masyarakat ialah antara lain kurangnya pemahaman terhadap suatu program pembangunan di desa yang sejak awal perencanaannya kurang melibatkan masyarakat. Pada akhirnya rasa memiliki masyarakat terhadap suatu program menjadi kurang. Ditemukan pula partisipasi masyarakat terutama pada program-program yang menyentuh langsung kehidupan mereka dan telah melibatkan masyarakat dalam merumuskan program tersebut, mendapat perhatian yang besar. Oleh karena itu, faktor pemimpin menjadi penting. Pemimpin yang aktif dalam memberikan informasi pembangunan akan melahirkan masyarakat dengan tingkat partisipasi cukup tinggi (Thomas 1995: 35–44). Selain itu, komunitas desa perlu mengaktifkan kembali organisasi-organisasi yang ada di desa dalam upaya mendapatkan masukan sebanyak-banyaknya dari masyarakat bagi perencanaan pembangunan perdesaan (Suhaeb 2000: 5).

Boleh jadi memang sikap elite-elite terhadap partisipasi di dalam setiap masyarakat, mungkin merupakan satu-satunya faktor yang paling menentukan dan memengaruhi sifat partisipasi dalam masyarakat yang bersangkutan (Keller 1984: 3). Partisipasi otonomi dapat terjadi hanya bila elite politik menganjurkannya, memperkenalkannya, ataupun tak mampu atau tidak bersedia untuk menindasnya. Dalam jangka panjang perubahan-perubahan dalam susunan

sosial, ekonomi, dan demografi dari suatu masyarakat akan mengubah sifat partisipasi masyarakat yang bersangkutan. Dalam masyarakat tradisional, partisipasi pada umumnya kurang dihargai. Ini karena adanya keyakinan dari elite-elite politik dan warga masyarakat bahwa perluasan partisipasi bukanlah suatu tujuan yang perlu dicapai untuk kepentingan mereka, bahkan mungkin merupakan sesuatu yang lebih baik dihindarkan atau ditentang untuk kepentingan mereka sendiri (Asikin 1996: 35–36).

### PASANG-SURUT DEMOKRASI DESA

Desa-desanya di Indonesia memiliki sejarah panjang dalam menerapkan demokrasi. Sebagai entitas *self governing community*, desa secara historis mempunyai pengalaman demokrasi sosial komunitarian, baik pada aras prosedural maupun substantif. Secara prosedural, desa mempunyai wadah organisasi semacam “rembug desa”, yang digunakan oleh elemen-elemen desa untuk membuat keputusan bersama melalui proses deliberasi (musyawarah). Sementara itu, secara substantif, desa mengembangkan demokrasi ekonomi yang berbasis pada kesetaraan kelas dan kepemilikan aset secara komunal, kepemimpinan lokal yang bertanggung jawab dan mengutamakan segi keteladanan, mempunyai seperangkat pranata sosial sebagai aturan main yang menciptakan hubungan sosial secara seimbang dan saling menghormati, serta memiliki tradisi solidaritas sosial dalam bentuk gotong-royong; kendati kalau dilihat dari perspektif kontemporer, demokrasi desa masa lalu kerap dianggap belum merupakan demokrasi yang sempurna, antara lain lantaran kuatnya hubungan patron-klien serta kurang memberi tempat bagi partisipasi warga (Sahdan 2005: 185–190).

Demokrasi desa sudah mengalami kemunduran serius sejak zaman kolonial. Wadah dan praktik demokrasi itu kemudian benar-benar hilang sama sekali ketika memasuki masa Orde Baru, khususnya setelah dikeluarkannya UU No. 5/1979. Demokrasi dalam pilkades hanya tampak di permukaan karena proses pemilihan mengalami pengawalan yang ketat oleh pemerintah supradesa, melalui proses penelitian khusus (litsus) yang ketat sehingga yang lolos hanya calon yang betul-betul dinyatakan “loyal” kepada pemerintah dan terbukti mengabdikan kepada pembangunan dan Golkar.

Pada masa Orde Baru, dalam bingkai birokratisasi negara, terjadi pergeseran makna pamong desa dari pamong yang populis menjadi perangkat desa yang birokratis dan tidak lagi berakar dan berpihak kepada masyarakat. Pamong menjadi tangan-tangan negara yang membebani dan mengendalikan masyarakat.

Desa kemudian berubah menjadi sekadar kepanjangan tangan negara, dan bukan lagi tempat bagi warga untuk membangun komunitas bersama. Di sini desa tidak lagi *local-self government*, tetapi sekadar sebagai *local-state government*. Kepala desa tidak lagi sebagai “pamong desa”, tetapi berubah menjadi “fungsionaris negara” (aparatur negara) karena tidak lagi menjadi pengayom atau pemimpin masyarakat desa karena lebih banyak menjalankan tugas negara (Dwipayana dan Sutoro Eko 2003: 5).

Pada sisi lain, modernisasi dan pembangunan ekonomi yang telah mulai diperkenalkan ke perdesaan semasa Orde Baru telah membuka perubahan bagi desa, termasuk peluang dan kesempatan bagi lahirnya patron-patron baru di tingkat lokal, di antaranya ialah patron-patron di luar desa (*supra village patron*). Modernisasi juga memengaruhi orientasi masyarakat desa dari komunalistik menjadi individualistik dan materialistik. Hal itu mengubah secara fundamental karakter dari hubungan patrimonial dan hierarkis oleh pertimbangan “kebaikan hati”, proteksi, dan “tuntunan moral” dari *patron* terhadap *client*-nya, menjadi hubungan yang lebih rasional atas dasar kalkulasi ekonomi untung-rugi. Namun, terjadinya “rasionalisme” dalam pemikiran masyarakat desa tersebut tidak berarti bahwa hal-hal yang bernuansa “tradisi” dan “perasaan” sama sekali ditinggalkan oleh warga desa (Sayogyo dan Pudjiwati 2002: 24).

UU No. 22/1999 dapat dikatakan mengandung semangat untuk mengakhiri sentralisasi, seraya mengembangkan desa sebagai wilayah lebih otonom. Terlihat adanya keinginan untuk memulihkan demokrasi di tingkat desa melalui pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD). Sebagai lembaga parlemen desa, kelahiran BPD merupakan arus utama yang sedikit banyak membuat semarak demokratisasi desa, terutama proses kontrol. Ini menjanjikan harapan walau di banyak tempat kelahiran BPD juga memicu perseteruan dengan pemerintah desa.

Demokratisasi desa didorong pula oleh bangkitnya *civil society*, tumbuhnya organisasi-organisasi baru, dan terbukanya ruang publik di desa. Isu-isu demokrasi, keterbukaan, akuntabilitas pemimpin, dan partisipasi menjadi perbincangan populer masyarakat desa. Desa bergolak menuntut pengakuan terhadap eksistensi dan otonomi yang lebih besar. Masyarakat adat juga meminta pengakuan negara dan pemulihan hak-hak sosial dan ekonominya. Potensi demokrasi tampak tengah tumbuh walaupun hambatan tetap saja menghadang (Forum Pengembangan Pembaruan Desa 2000).

Di tengah situasi yang mulai kondusif terhadap penciptaan iklim demokrasi lokal, tiba-tiba negara melakukan perubahan mendasar dengan diterbitkannya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu alasan penting di balik penghapusan BPD adalah seringnya terjadi konflik antara BPD dan kepala desa, khususnya di masa-masa awal pembentukan BPD. Kendati fungsi kontrol BPD terhadap jalannya pemerintahan desa sebagian besar telah dilakukan, BPD belum sepenuhnya menjalankan fungsi-fungsi lain. Akan tetapi, terlepas dari kekurangan yang masih terlihat, belakangan ini menunjukkan bahwa suasana konflik mulai mereda.

Khusus tentang desa, UU No. 32 tahun 2004 melakukan beberapa perubahan mendasar. BPD dihapus dan diganti dengan Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes). Peran dan fungsi kontrol Bamusdes dipangkas. Bamusdes hanya berfungsi menetapkan perdes serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Pengelolaan keuangan hanya dilakukan oleh kades. Pemerintah desa disebutkan terdiri atas kades dan perangkat desa, serta sekretaris desa yang diisi oleh pegawai negeri sipil. UU No. 32/2004 Pasal 209 menyatakan bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Jelas di sini terdapat dua fungsi BPD yang dicabut, yaitu fungsi mengayomi adat istiadat dan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

### DEMOKRASI DESA PASCA-ORDE BARU

Masyarakat desa tampak belum sepenuhnya mampu keluar dari dampak trauma kehidupan politik selama Orde Baru. Masyarakat setidaknya belum terbiasa melakukan praktik demokrasi karena selama 30 tahun lebih di bawah Orde Baru praktik-praktik demokrasi dan pembagian kekuasaan di tingkat desa tidak mendapatkan ruang yang cukup luas.

Selain itu, masyarakat desa belum mampu pula melepaskan diri dari “jebakan” struktur yang diciptakan oleh Orde Baru. Sebagaimana diketahui, sentralisasi yang diperkenalkan oleh Orde Baru telah merusak struktur demokrasi yang ada di desa. Penyeragaman secara struktural dan akhirnya memengaruhi kultur demokrasi yang pernah ada menyebabkan matinya beberapa lembaga adat di desa. Kasus “hilangnya” nagari dalam struktur pemerintahan desa di masa Orba merupakan contoh nyata. Agar bisa memperoleh dana yang lebih besar, nagari dihapus dan jorong dijadikan sebagai desa secara administratif, sosial, dan komunal. Ikatan sosial komunal yang lebih luas dalam ruang nagari di-

persempit menjadi ikatan sosial komunal jorong. Pasca-Orde Baru masyarakat mengalami kesulitan untuk keluar dari ikatan jorong untuk kembali kepada kenagarian.

Jatuhnya Orde Baru sekaligus membawa perubahan pada terbukanya wacana mengenai sistem kekuasaan yang lebih demokratis dan terdesentralisasi, di antaranya melalui UU No. 22 Tahun 1999. Gagasan pembagian kekuasaan muncul melalui pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD), tetapi dalam praktiknya ada kerapuhan struktural kelembagaan ini di tingkat desa, sehingga berkembang *pseudo* demokrasi atau bahkan demokrasi yang mengalami penyimpangan. Hal itu dipengaruhi oleh beberapa faktor, yakni praktik sentralisme dan kurangnya budaya demokrasi diperkenalkan secara sungguh-sungguh, kurangnya sosialisasi undang-undang yang menyebabkan minimnya pengetahuan tentang sistem pemerintahan yang dipraktikkan, rendahnya kapasitas SDM, belum adanya pembelajaran demokrasi, dominannya persepsi menolak perbedaan pendapat, dan dijadikannya BPD sebagai instrumen kepentingan yang berseberangan dengan kepala desa.

#### DINAMIKA DEMOKRASI

Terdapat variasi dalam dinamika dan kualitas demokrasi antara satu desa dan desa lain. Kalau dilihat dari keberanian warga mengekspresikan aspirasinya, antara satu daerah dan daerah lain tampak bervariasi. Ada desa-desa tertentu, seperti nagari di Agam (Sumbar), sejak era reformasi masyarakat semakin berani mengekspresikan aspirasi mereka. Namun, di desa-desa lain, seperti di Desa Anjani (Lombok Timur), Ngabul (Jepara), dan Sukaraja (Tasikmalaya) masyarakat harus “dipancing” (diberi semacam stimulus) lebih dulu agar bisa berpartisipasi. Ciri partisipasi yang distimulasi (*stimulated participation*) oleh suatu keadaan ialah warga terlibat dalam pembangunan di desa setelah diberi rangsangan, baik itu berupa dana pancangan yang berasal dari Dana Perimbangan Desa maupun dana pancangan yang dikucurkan oleh pemerintah kabupaten.

Kadang terjadi pergeseran pola partisipasi yang cukup menarik, sebagaimana didapati di Desa Anjani (Lombok Timur). Meskipun pada awalnya partisipasi warga cenderung dirangsang, pada fase selanjutnya warga akhirnya justru menyadari akan pentingnya peran mereka dalam setiap pembangunan yang dilaksanakan. Sebelumnya, warga menunjukkan sikap apati terhadap pembangunan desa—akibat pembangunan yang *top down* dan cara padat karya



oleh pemerintah pusat (warga yang dipekerjakan dalam membangun desa diberi imbalan dana). Oleh karena itu, sebenarnya konsep padat karya justru merupakan antitesis dari partisipasi warga. Bahkan, dapat dikatakan mematikan partisipasi warga dalam membangun desa yang telah membudaya dalam wujud gotong-royong.

Menyusul mulai diembuskannya angin keterbukaan, sebagian masyarakat desa ada yang serta-merta memanfaatkan dalam bentuk keberanian mengemukakan pendapat dan aspirasi. Sebagaimana teramati di Nagari IV Koto Palembayan (Agam), masyarakat berani menyampaikan pandangan yang saling berbeda dan kontradiktif sekalipun. Kendati demikian hal tersebut juga berpulang pada tipologi kepemimpinan. Jika kepemimpinan cenderung otoriter dan tertutup, masyarakat akan tetap berhati-hati dalam menyampaikan aspirasinya. Sebaliknya, ketika pemimpin berganti dengan yang lebih demokratis, masyarakat lebih berani menyuarakan aspirasi mereka.

Era keterbukaan telah mendorong keberanian masyarakat untuk mengemukakan pendapatnya secara spontan. Namun, demokratisasi desa belum sepenuhnya bangkit karena belum terlihatnya peran optimal dari kekuatan masyarakat. Organisasi-organisasi baru memang mulai tumbuh. Namun, pengelolaannya kurang profesional dan kurang didukung oleh SDM yang mumpuni walaupun pada sisi lain sebenarnya ruang publik di beberapa desa sudah mulai terbuka. Ini menunjukkan bahwa potensi demokrasi belum sepenuhnya hendak tumbuh.

Kendati masyarakat di desa-desa sudah mulai berani menyampaikan aspirasi, di sisi lain masih terlihat amat kurangnya kesadaran dan keterlibatan warga desa atau berbagai kelompok di masyarakat (khususnya kelompok marginal/kaum miskin) dalam proses politik, pemerintahan, dan pembangunan. Masyarakat masih belum mampu beranjak dari sikap apatis yang terbangun selama Orde Baru. Oleh karena itu, mereka belum menganggap penting perlunya secara positif ikut memengaruhi dan turut ambil bagian dalam proses pengambilan kebijakan/pembuatan keputusan publik.

Pembaharuan yang sedang didorong di desa-desa terbukti belum bisa melepaskan diri dari bahaya bias elite. Hal ini bukan semata-mata karena elite bekerja tanpa mempunyai sensitivitas terhadap kepentingan berbagai kelompok di masyarakat marginal, tetapi karena masyarakat belum sepenuhnya dapat memanfaatkan era keterbukaan secara optimal. Ada banyak kasus masyarakat menyampaikan aspirasi, tetapi kebanyakan berupa bentuk aspirasi yang bersifat

spontan tidak terorganisasi, dan menyangkut isu-isu yang kurang strategis. Masyarakat kerap kurang memiliki kesadaran bahwa mereka harus banyak terlibat untuk memengaruhi proses perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan.

Di beberapa desa, proses pengawasan dan kontrol kemudian menjurus pada munculnya konflik di antara elite politik, yang kemudian berimbas pada sikap saling curiga di kalangan masyarakat. Dalam menanggapi adanya perbedaan pendapat dan konflik, sebagian masih menganut persepsi “kalah-menang”. Hal ini terlihat jelas pada konflik BPD-petinggi di Desa Ngabul, Jepara. Konflik elite mungkin bisa memacu tingginya tingkat partisipasi. Namun, itu merupakan partisipasi yang dimobilisasi (*mobilized participation*). Adanya konflik elite justru telah membuat jalannya demokrasi menjadi negatif karena tidak adanya mekanisme untuk menyelesaikan konflik. Tiadanya kultur yang elegan dan arif telah membuat konflik menjadi berlarut-larut.

Pihak pemerintah di atas desa sendiri belum menunjukkan peranan yang berarti dalam mengatasi konflik yang terjadi di desa. Pihak kabupaten ataupun kecamatan tampaknya cenderung menyerahkan penyelesaian konflik lebih pada upaya yang dilakukan oleh masyarakat yang terlibat konflik. Karena itulah di Desa Ngabul sampai muncul eksperimen dengan membentuk sebuah tim mediasi yang dinamakan “Tim 17”. Diberlakukannya otonomi daerah yang sekaligus menghapus kedudukan camat sebagai atasan kepala desa membawa implikasi cukup rumit. Salah satu akibatnya ialah gagalnya camat memainkan peranan efektif dalam menyelesaikan konflik di desa agar tak berlarut-larut. Faktor penyebabnya ialah posisi camat, menurut UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005, hanya sebatas “fasilitator” dalam rangka membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa. Inilah yang membuat setiap konflik di perdesaan langsung dipermasalahkan di tingkat kabupaten.

#### MASIH TERJADINYA PENYERAGAMAN

Salah satu fenomena yang masih muncul ialah kenyataan tetap berlanjutnya penyeragaman pasca-Orde Baru. Padahal, praktik penyeragaman yang selama ini dilakukan pemerintah telah mengabaikan adanya kenyataan bahwa banyak sekali ragam desa di Indonesia. Salah satu yang paling sering diabaikan ialah keberadaan desa-desa genealogis di Indonesia. Tidak mengherankan bila sejumlah klausul dalam perundangan kita tentang desa selama ini sering tidak cocok bila diterapkan pada desa-desa yang masih berkarakter genealogis.

Sebagai desa yang secara alamiah terbentuk atas dasar ikatan darah (keturunan) yang merujuk pada orang sebangsa, sesuku, famili, sanak saudara, dan keluarga, desa genealogis lebih mendasarkan pengaturan tata kelola pemerintahan pada nilai-nilai adat-istiadat yang berlaku lama sebagai suatu nilai yang memang sejak awal diakui dalam setiap peraturan perundang-undangan sebagai suatu bentuk pengaturan kehidupan bersama atas dasar adat-istiadat yang berlaku bagi masyarakat desa.

Apabila kita hendak menghormati keberagaman desa, struktur organisasi pemerintahan desa genealogis mesti pula memperhatikan karakter desa semacam itu. Salah satu yang paling penting diperhatikan ialah tidak diperlukannya parlemen desa karena sifat dan mekanisme kerja parlemen desa bertolak belakang dengan karakter desa genealogis yang masih amat mengedepankan harmoni. Agar tidak menimbulkan “keguncangan” di desa genealogis, tidak perlu dibentuk parlemen desa. Yang dibutuhkan ialah semacam badan musyawarah desa, yakni lembaga konsultasi yang berfungsi sebagai dewan tempat kades yang senantiasa harus berkonsultasi dalam mengambil setiap keputusan.

Kepala desa adalah pemegang kekuasaan eksekutif di desa. Namun, dalam menjalankan pemerintahan, baik itu dalam mengambil kebijakan, membuat perencanaan dan pelaksanaan pembangunan maupun mengeluarkan aturan, senantiasa mesti bermusyawarah dengan badan musyawarah desa, yang berfungsi sebagai dewan. Mekanisme konsultasi kepala desa dengan Badan Musyawarah Desa seyogianya dapat sungguh-sungguh diimplementasikan secara kontinu, sebagai penanda bahwa kekuasaan kepala desa “terbatas” karena setiap kebijakan kepala desa harus dimusyawarahkan lebih dulu dengan Badan Musyawarah Desa. Dalam hal ini posisi Badan Musyawarah Desa ialah bekerja dengan membawa aspirasi dan suara rakyat.

Ekstensi lembaga-lembaga adat yang masih hidup di desa-desa genealogis pada prinsipnya tetap dipertahankan, termasuk di antaranya ialah lembaga adat yang selama ini berfungsi menyelesaikan pelbagai sengketa/konflik yang timbul di masyarakat. Lembaga peradilan adat ini akan mengelola pelbagai sengketa dan konflik secara internal yang diselesaikan secara hukum adat. Kepada desa perlu diberi kewenangan untuk menyelesaikan pelbagai sengketa secara internal, tanpa harus mengikuti kecenderungan desa-desa modern, yaitu sengketa senantiasa dibawa ke aparat formal, seperti kepolisian dan pengadilan negara. Sebagaimana halnya perlunya “menolak” parlemen desa di dalam struktur desa

genealogis, argumen serupa juga melatarbelakangi perlunya mengedepankan lembaga peradilan adat dalam membangun struktur desa genealogis. Pada suasana kehidupan masyarakat desa yang masih memiliki harmoni yang tinggi dan semangat komunalisme yang kuat, setiap sengketa sangat mungkin dapat diselesaikan dengan semangat kekeluargaan dan hukum-hukum kebiasaan setempat. Hal itu membuat warga desa lebih nyaman daripada membawa persoalan sengketa atau konflik ke lembaga-lembaga formal negara yang bukan tidak mungkin justru akan membuat konflik menjadi berlarut-larut sehingga mengganggu keseimbangan dan harmoni masyarakat desa genealogis. Lembaga pengelola sengketa ini akan menyelesaikan konflik atau sengketa, baik konflik antarindividu warga desa maupun konflik antarlembaga, bahkan konflik-konflik yang melibatkan pihak-pihak luar, seperti konflik dengan pemodal luar yang masuk ke desa, atau konflik dengan departemen sektoral, yang biasanya menyangkut masalah sumber daya alam. Tujuannya ialah agar kelembagaan di desa-desa genealogis tetap dapat menjalankan dua peran utamanya, yaitu sebagai fungsi administrasi dan pelayanan publik serta fungsi adat dan keagamaan.

## PENENTU DEMOKRASI DESA

Ada dua faktor utama yang menentukan dinamika demokrasi desa, yaitu faktor kepemimpinan dan peranan strategis agen-agen demokrasi.

### **Faktor Kepemimpinan**

Dinamika demokrasi di desa amat bergantung pada gaya kepemimpinan dari pemimpinnya. Jika kepala desa bersikap terbuka dan demokratis, demokrasi bisa berkembang. Pemimpin yang ramah terhadap kritik biasanya cenderung menghendaki partisipasi warga dalam setiap proses pengambilan keputusan dan implementasi keputusan tentang pembangunan. Namun sebaliknya, apabila penguasa desa cenderung sentralistis dan alergi terhadap kritik, pembangunan cenderung memilih jalur yang menutup partisipasi warga. Oleh karena itu, faktor kepemimpinan yang demokratis menjadi salah satu indikator yang mutlak bagi pembangunan di tingkat desa yang partisipatif dan lahirnya kontrol warga. Namun, cara-cara tradisional dalam memimpin dapat berkurang, apabila aktor-aktor demokrasi-entah itu kalangan BPD dan tokoh-tokoh masyarakat yang mungkin berasal dari kekuatan politik, kekuatan ekonomi, dan kalangan terdidik--mulai menunjukkan peranannya dalam mendorong pengawasan/kontrol terhadap kepala desa.

Sikap kepemimpinan yang tertutup dapat menjadi salah satu faktor penyebab tidak berjalannya pengembangan demokrasi, bahkan cenderung termanipulasi, sebagaimana terjadi di Desa Ngabul (Jepara). Kepemimpinan yang menganggap dirinya sebagai pusat kekuasaan, yang bercirikan semua kebijakan ditentukan sendiri, tidak melibatkan lembaga-lembaga demokrasi desa lainnya, dan kurangnya desentralisasi menyebabkan demokrasi tidak berjalan. Padahal, pengembangan demokrasi di perdesaan juga perlu memberikan peluang bagi perdusunan untuk lebih aktif dalam pengambilan kebijakan di tingkat desa. Pembangunan berpola sentralistik ini telah menyebabkan sering ditinggalkannya aspek prosedural dan kurang dilakukannya aspek musyawarah untuk merancang dan menentukan pembangunan. Sentralisme sekaligus menyebabkan semakin melemahnya partisipasi warga karena akses warga terhadap pembangunan relatif kecil. Perilaku kurang transparan petinggi justru menjadikan warga bersikap pasif terhadap pembangunan desa.

Agak mengherankan bahwa Petinggi (Kepala Desa) Ngabul mampu memainkan gaya kepemimpinan demikian justru pada sebuah desa yang secara geografis sebenarnya terletak di sebuah wilayah yang relatif terbuka. Desa Ngabul secara geografis sebenarnya tidak berada pada posisi terisolasi dan justru beberapa bagian wilayahnya berada di pinggir jalan raya. Desa ini bahkan sedang diproyeksikan menjadi “Pintu Gerbang Jepara”. Ini berarti faktor pimpinan sedemikian berpengaruh sehingga ia bisa mengabaikan kondisi objektif suatu desa. Pada desa yang telah banyak bersentuhan dengan dunia luar, demokrasi bisa tidak berkembang apabila pemimpin tetap menjalankan cara-cara tradisional walaupun sebenarnya ikatan-ikatan tradisional itu sendiri sudah melemah karena terdesak oleh keberadaan kelas-kelas ekonomi dan cerdik cendekiawan.

Di tempat lain yang cukup jauh dari Ngabul, yakni di sebuah nagari di Sumatera Barat, faktor pemimpin mampu “menidurkan” demokrasi di sebuah wilayah yang sesungguhnya memiliki struktur sosial yang relatif egaliter seperti di Nagari IV Koto Palembayan (Kab. Agam). Hal ini terjadi manakala nagari ini pada suatu waktu berada di bawah kepemimpinan Walinagari Asmawel. Dengan kekuatan uang dan pengaruh “karismatis”—ia seorang walinagari yang amat kaya dan dekat dengan kekuasaan—mampu membuat para datuk dan kalangan tokoh masyarakat tidak berkutik, termasuk agen-agen demokrasi yang ada. Sekalipun gaya kepemimpinannya menimbulkan ketidaksenangan dan “perasaan diabaikan” dari sebagian warga, masyarakat praktis tidak berani menyampaikan kritik dan keberatan. Dia membangun sebuah “sistem kroni”

yang nyaris tanpa perlawanan warga. Walinagari secara sadar menutup ruang publik dan sekaligus mengendalikan proses sirkulasi elite di desa sehingga jatuh pada lingkungan terdekat dan keluarganya. Perasaan ketidaksenangan dan “kebencian” terhadap sepak-terjang Walinagari baru berani dikemukakan setelah yang bersangkutan meninggal dunia sehingga harus dilaksanakan pemilihan walinagari yang baru.

Potret buram demokrasi di Desa IV Koto Palembayan Agam berubah bersamaan dengan kehadiran seorang pemimpin baru yang lebih terbuka dan demokratis, yang telah mendorong terbukanya akses bagi penyampaian aspirasi langsung dari masyarakat, baik itu ketersediaan akses yang sifatnya terpaksa maupun sukarela. Walinagari membuka kesempatan bagi warga untuk datang ke kantor (atau ke rumahnya) yang ingin menyampaikan aspirasi. Ini membuat kantor walinagari telah berubah menjadi tempat bagi masyarakat yang datang untuk mengadu ataupun pusat kegiatan-kegiatan serta rapat-rapat dan pertemuan bagi kepentingan warga nagari. Kecuali itu, walinagari yang baru mendorong terbentuknya kegiatan “Didikan Subuh”. Dalam kegiatan ini, panitia menyediakan akses secara sukarela dan sangat terbuka bagi aspirasi masyarakat nagari untuk menyampaikan aspirasinya. Walinagari yang baru juga menyediakan diri turun ke bawah untuk berkeliling dan kadang mampir di lapau sekadar untuk minum kopi dan berbincang-bincang dengan warganya guna mengetahui aspirasi mereka.

### **Peranan Strategis Agen-agen Demokrasi**

Agen-agen demokrasi menempati posisi strategis dalam upaya mendesak demokratisasi di masyarakat. Struktur sosial suatu masyarakat yang egaliter tidak akan bermanfaat kalau agen-agen demokrasi tidak aktif memainkan peranannya. Begitu pula, pemimpin yang tertutup dan tradisional sekalipun akan dipaksa meninjau kembali gaya kepemimpinannya bila agen-agen demokrasi mampu menjadi motor dalam mendorong partisipasi dan pengawasan masyarakat. Di desa-desa yang struktur masyarakatnya masih feodal, peranan agen-agen demokrasi ini menjadi lebih penting lagi karena ia kemudian ibarat motor penggerak yang bisa membebaskan masyarakat dari belenggu keengganan, ketakutan, dan ketidakberdayaan dalam mengekspresikan suara dan kontrol masyarakat.

Sebagaimana contoh kasus di kenagarian di Sumatera Barat, sebenarnya struktur sosial masyarakat cukup menjamin bagi proses penyampaian pendapat yang partisipatif. Namun, muncul kendala akibat rendahnya kinerja agen-

agen demokrasi yang sebenarnya diandalkan untuk menjadi motor penggerak partisipasi publik. Dalam menjalankan partisipasi dan proses kontrol masyarakat, mereka masih terpaku pada saluran-saluran tradisional yang selama ini dimiliki. Bagi masyarakat Minang, seorang datuk adalah semacam pemimpin yang memiliki tugas ke dalam dan keluar. Ke dalam ia bertugas mengurus keperluan anak-kemenakan, sedangkan keluar ia adalah pihak yang diharapkan dapat memperjuangkan segala aspirasi kaumnya. Di pihak lain, ketika negara pasca-Orde Baru memperkenalkan sebuah lembaga baru yang disebut BPD (Badan Perwakilan Desa) yang untuk wilayah Minangkabau dikenal dengan BPRN (Badan Perwakilan Rakyat Nagari) masyarakat secara umum masih belum mengenalnya, dan menempatkan BPRN sebagai sebuah lembaga yang sama sekali asing.

Simpul persoalan demokrasi di nagari, terletak pada dua lembaga. *Pertama*, datuk yang merupakan institusi adat yang kini masih bertahan. *Kedua*, BPRN, yang merupakan lembaga bentukan negara pasca-Orde Baru yang memiliki fungsi utama menyalurkan aspirasi dan melakukan kontrol terhadap pemerintah nagari. Sayangnya, pada saat ini kedua agen demokrasi (datuk dan BPRN) tersebut menghadapi sejumlah permasalahan yang membuat kinerja keduanya jauh dari harapan masyarakat (Yunanto 2006: 9).

Lemahnya kinerja datuk/penghulu/pemangku adat disebabkan tiga hal pokok. *Pertama*, banyak datuk yang memiliki latar belakang pendidikan rendah karena dalam sistem adat yang berlaku, datuk sebatas dipersepsikan sebagai penghulu yang menguasai wawasan adat-istiadat. Belum muncul kesadaran mengenai pentingnya datuk juga menguasai wawasan kontemporer kekinian. Kelemahan ini tanpa disadari telah mengakibatkan munculnya *gap* (jarak) antara datuk dan anak-kemenakan. Pada satu pihak, kemenakan merasa secara “real” kurang merasa membutuhkan datuk karena berbagai problematika kehidupan yang mereka hadapi tidak dapat lagi dicarikan solusinya oleh figur datuk. Pada pihak lain, datuk merasa bahwa mereka kurang ditaati dan dihormati oleh anak-kemenakan. *Gap* ini akan semakin terasa mengingat golongan muda kini diisi oleh sebuah generasi yang lahir pada akhir tahun 1960-an, tahun 1970-an, dan 1980-an, yakni suatu generasi yang besar dan hidup di sebuah masa pemerintahan desa. Mereka ini lebih menganut nilai-nilai “kedesaan” dibanding semangat untuk “bernagari”. Sementara itu, golongan tua memiliki romantisisme yang kuat untuk kembali ke nagari. *Kedua*, fenomena sebagian datuk yang tinggal di rantau sehingga ia tidak bisa secara optimal mengurus kepentingan anak-kemenakannya. *Ketiga*, terdapat beberapa datuk yang sebenarnya belum

“pantas” menjadi datuk karena usianya yang terlalu muda (usia belasan dan sekitar dua puluh tahunan). Mereka seakan-akan “dipaksakan” menjadi datuk sehubungan adanya sistem pergantian datuk yang menggunakan pola bergiliran antarkelompok. Selain itu, banyaknya para lelaki merantau mengakibatkan yang “tersisa” di kampung adalah SDM-SDM yang kurang berkualitas walaupun beberapa sarjana tetap memilih tinggal dan terpanggil untuk mengabdikan di kampung halaman.

Di pihak lain, belum optimalnya kinerja BPRN, dipengaruhi oleh beberapa faktor. *Pertama*, sedari awal pembentukan BPRN memang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku lantaran hanya dipilih oleh perwakilan tokoh masyarakat dan kalangan ninik-mamak yang diundang dalam sebuah pertemuan. Akibat pola pemilihan yang elitis itu, masyarakat luas tidak mengetahui sama sekali ihwal pembentukan BPRN. *Kedua*, karena minimnya sosialisasi tentang organisasi baru ini, masyarakat menjadi sama sekali belum mengenal BPRN. Akibatnya, mereka tidak mengetahui bahwa aspirasi mereka bisa disampaikan melalui BPRN. *Ketiga*, akibat pola pemilihannya, dari anggota-anggota BPRN yang terpilih, beberapa di antaranya merupakan figur-figur yang dianggap kurang mampu mengemban tugas. *Keempat*, komposisi keanggotaan BPRN lagi-lagi didominasi oleh kalangan dari unsur ninik-mamak. Padahal, ninik-mamak itu umumnya berusia relatif tua dan memiliki tingkat pendidikan yang rendah. Ini membuat hampir separuh anggota BPRN hanya memiliki latar belakang pendidikan SD. Rendahnya pendidikan anggota BPRN membuat mereka tidak dapat menjalankan tugasnya dengan baik, seperti mengalami kesulitan besar ketika turut membuat peraturan desa dan kesulitan dalam memahami aturan-aturan baru tentang peran dan fungsi BPRN. *Kelima*, anggota BPRN juga kurang mendapat pembekalan yang memadai tentang tugas dan fungsi BPRN. *Keenam*, rendahnya honor yang mereka terima, yang dianggap sangat tidak mencukupi dan habis untuk digunakan sekali pergi dan pulang ke kantor BPRN. Beberapa anggota BPRN tinggal di jorong-jorong yang cukup jauh dan mereka tidak mungkin berjalan kaki akibat sebagian mereka telah berusia tua. Ketua BPRN sendiri, sebagaimana dilema yang ada pada sebagian datuk, kini berdomisili di luar desa sehingga yang bersangkutan tidak bisa secara intensif membina lembaga yang dipimpinnya.

Di tempat-tempat lain yang struktur masyarakatnya masih kurang demokratis, peranan agen-agen demokrasi ini menjadi lebih penting lagi karena mereka kemudian ibarat motor penggerak yang bisa membebaskan masyarakat dari



belunggu keengganan, ketakutan, dan ketidakberdayaan dalam mengekspresikan suara dan kontrol masyarakat terhadap pembangunan.

Di perdesaan-perdesaan di Jawa, berbagai problematika dan penyimpangan oleh kepala desa disebabkan tidak berfungsinya fungsi kontrol BPD terhadap program pelaksanaan jalannya pemerintahan desa. Penyusunan RAPBDes tiap awal tahun semestinya disusun secara bersama oleh BPD dan kepala desa. Akan tetapi, kenyataannya selama ini ada desa yang BPD-nya sama sekali tidak pernah terlibat dalam penyusunan RAPBDes. Penyusunan RAPBDes hanya dilakukan oleh kepala desa dan di akhir anggaran kepala desa juga tidak melaporkan LPJ kepada BPD. Hal itu berarti tugas pokok BPD selama ini tidak dilaksanakan, yaitu di awal tahun bersama kepala desa menyusun RAPBDes dan di akhir tahun meminta laporan pertanggungjawaban kepala desa.

#### DERAJAT PARTISIPASI: DARI NONPARTISIPASI HINGGA SINYAL PARTISIPASI

Merujuk pada jenjang partisipasi yang dikembangkan oleh Arnstein (1971) terlihat bahwa partisipasi rakyat desa masih berada pada tahapan awal, yakni baru memasuki wilayah nonpartisipasi dan sebagian terdapat sinyal partisipasi. Dalam beberapa kasus bahkan masyarakat masih berada pada tahap “manipulasi” (*manipulation*) dan “terapi” (*therapy*). Pada tahap “manipulasi” diartikan relatif tidak ada komunikasi apalagi dialog. Tujuan sebenarnya bukan untuk melibatkan masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan program, melainkan untuk “mendidik” partisipan. Masyarakat tidak mengetahui sama sekali tujuan datangnya ke forum, tetapi hadir dalam forum. Sementara itu, pada tahap “terapi” telah ada komunikasi, tetapi bersifat terbatas. Inisiatif datang dari kepala desa dan hanya satu arah. Tujuan dibukanya partisipasi di sini ialah semata-mata untuk memperoleh dukungan publik.

Pada sebagian desa yang diteliti telah ada yang memenuhi beberapa unsur yang dibutuhkan bagi sebuah sinyal partisipasi. Di jenjang ini, telah ada peningkatan komunikasi dalam partisipasi warga masyarakat, sekaligus mulai diperkenalkannya aktivitas dialog dengan publik, yang berarti warga memiliki hak untuk didengar pendapatnya meskipun mereka tidak terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan. Elite di sini juga melakukan pemberian informasi (*informing*) guna menerangkan sebuah kebijakan kepada masyarakat. Bahkan, pada tahap konsultasi warga masyarakat dapat menyuarakan perhatian mereka melalui kegiatan, seperti temu warga dan dengar pendapat publik. Pelibatan

warga yang cukup intensif dalam pembangunan balai desa di Anjani, Lombok Timur, memperlihatkan adanya upaya “penenteraman”, yakni adanya aktivitas yang lebih mendalam dengan mengajak warga untuk terlibat dalam komite pembuatan kebijakan meskipun pemegang kuasa tetap memiliki hak yang lebih dalam pengambilan keputusan.

Peningkatan derajat partisipasi warga Desa Anjani dari nonpartisipasi menjadi terdapatnya sinyal partisipasi, tidak bisa dilepaskan dari pengaruh adanya semacam terapi yang dilakukan oleh pemerintah desa yang baru. Terapi itu antara lain diberikan melalui pemberian informasi pembangunan dan konsultasi pembangunan.

Praktik yang berseberangan dijumpai di Desa Ngabul, Kecamatan Tahunan, Kabupaten Jepara. Di sana jika kepala desa hendak melaksanakan suatu program, biasanya mengundang pula tokoh-tokoh masyarakat, tokoh agama, ketua RT, dengan catatan mereka adalah figur-figur yang selama ini dianggap “pendukung” kepala desa. Mereka yang berseberangan atau dianggap “lawan politik kades” tidak diundang. Dalam pertemuan itu, keinginan kades dikemukakan, termasuk program yang akan dilakukan dan cara melaksanakannya. Para peserta pertemuan tinggal menyetujui saja. Jelas di sini belum tumbuh suasana demokratis. Dalam proyek-proyek pembangunan, pada saat perencanaan boleh jadi kades mengundang tokoh-tokoh hanya sebatas “untuk menyenangkan” warga. Namun, pada saat proyek mulai berjalan, kades akan berjalan sendiri serta tidak lagi merasa perlu melibatkan atau bermusyawarah dengan pihak-pihak lain di desa.

Di Desa Ngabul terlihat bahwa demokrasi yang dikembangkan oleh kades/petinggi mirip dengan konsep “manipulasi” dalam tangga partisipasi Arnstein. Dalam tahapan ini sebenarnya Petinggi tidak menginginkan adanya partisipasi karena adanya metode paternalistik. Seorang pengambil keputusan akan menentukan segala yang terbaik dan memberitahukannya kepada publik. Kondisi demokrasi di Desa Ngabul berada pada tahapan nonpartisipasi yang merupakan kombinasi dari pola penipuan warga (*civic hype*), yaitu menutupi apa yang sebenarnya terjadi dan selalu terjadi komunikasi satu arah serta cara konsultasi sinis (*cynical consultation*), yang memperlakukan partisipasi sekadar sebagai permainan, formalitas, atau meminta warga berpartisipasi. Namun, sesungguhnya tidak sepenuhnya menghendaki keterlibatan warga dalam aktivitas pemerintahan yang berarti.

Partisipasi warga dalam pembangunan di Desa Ngabul terkendala oleh adanya arus informasi yang mengalir secara satu arah: dari atas ke bawah (*top-down*), dengan menggunakan sistem perencanaan yang tradisional. Beberapa kegiatan *public hearing* dengan kesempatan untuk berkomentar mungkin juga dilaksanakan, tetapi sering manipulatif, yakni hanya merupakan sebuah strategi untuk mempertahankan rencana-rencana dari agen, serta mungkin bermaksud menyenangkan warga. Pola demikian bisa membuat warga masyarakat merasa bahwa opini mereka tidaklah didengar (diremehkan) dan boleh jadi akhirnya menjadi marah ketika mereka tidak diberi kesempatan untuk menyuarakan aspirasi. Pada kasus Desa Ngabul, kemarahan warga datang agak terlambat, yakni ketika penyimpangan-penyimpangan sudah banyak dilakukan oleh pemerintah desa. Keterlambatan ini terutama disebabkan oleh tidak aktifnya BPD, sebagai lembaga kontrol yang sebetulnya diandalkan oleh warga masyarakat. Ketika masyarakat menemukan banyaknya praktik penyimpangan oleh pemerintah desa, mereka mendesak BPD untuk memainkan perannya.

## PENUTUP

Mengingat adanya variasi dalam dinamika dan kualitas demokrasi antara satu desa dan desa lain, pengambilan generalisasi ataupun penyeragaman dalam pengaturan struktur pemerintahan di desa sebenarnya tidak bisa dibenarkan karena bisa memicu timbulnya konflik dan sekaligus mematikan otonomi desa.

Mulai melunturnya nilai-nilai feodalisme dan mulai tumbuhnya budaya egaliter yang mengedepankan kesederajatan merupakan modal penting bagi pengembangan demokrasi desa, khususnya bagi peningkatan partisipasi masyarakat. Kendati demikian, arah perkembangan demokrasi desa ke depan masih dipengaruhi oleh dua faktor utama, yaitu tipologi kepemimpinan dan kinerja agen-agen demokrasi.

Gaya kepemimpinan kepala desa sangat menentukan arah dan pencapaian perkembangan demokrasi di desa. Pemimpin merupakan instrumen penting dalam membangkitkan kesadaran warga untuk berpartisipasi dalam pembangunan desa. Gaya kepemimpinan juga berpengaruh terhadap tersedianya akses dan keterbukaan ruang publik, efektivitas peran para agen demokrasi, dan proses pelembagaan politik di desa. Pada masa datang elite desa perlu didorong untuk bersikap terbuka dalam proses penyusunan program pembangunan, pelibatan warga dalam pelaksanaan pembangunan, dan pelaporan kegiatan secara transparan.

Kinerja agen-agen demokrasi di perdesaan masih menghadapi sejumlah kendala. UU No. 32/2004 jelas telah memperlemah BPD. Pada masa datang peran BPD perlu lebih diperkuat lagi, dengan tanpa memberinya kewenangan yang dapat disalahgunakan atau membuat badan tersebut menjadi *over capacity* sebagaimana terjadi pada UU No. 12/1999, yakni dengan tidak memberinya kewenangan yang dapat mengusulkan pemberhentian kepala desa kepada bupati.

Penguatan lembaga kontrol hendaknya diikuti dengan pemberdayaan partisipasi dan kontrol masyarakat secara lebih luas. BPD diwajibkan secara reguler mengadakan pertemuan dengan berbagai elemen masyarakat, baik dengan kelompok-kelompok tani, peternak nelayan, maupun kelompok-kelompok marginal lain di masyarakat. Tujuannya ialah agar artikulasi yang disampaikan oleh BPD bisa merepresentasikan aspirasi dan kepentingan nyata dari masyarakat di desa, dan bukan sekadar representasi kepentingan para elite.

Pada masa depan perlu dipikirkan mengenai mekanisme penyelesaian konflik di desa agar konflik tidak menjadi berlarut-larut. Hal itu karena konflik elite di desa telah mendistorsi perkembangan demokrasi di perdesaan dan membuat jalannya demokrasi menjadi negatif. Konflik elite mungkin bisa memacu tingginya tingkat partisipasi, tetapi hal itu merupakan partisipasi yang dimobilisasi (*mobilized participation*). Pada pihak lain, lembaga-lembaga adat yang selama ini berfungsi menyelesaikan pelbagai sengketa yang timbul di masyarakat dewasa ini tidak lagi berfungsi karena kebijakan penyeragaman yang dipraktikkan oleh negara.

Mengingat tipologi desa genealogis masih banyak terdapat di Indonesia, yang kemungkinan besar masih tersebar di wilayah pedalaman terpencil seperti di Kalimantan, Sulawesi, dan Papua, pemerintah pusat hendaknya membuat pemetaan yang akurat untuk menentukan desa-desa yang masuk kategori desa genealogis. Tujuannya ialah untuk mengakhiri penyeragaman, khususnya pada desa-desa genealogis. Pada desa-desa genealogis perlu dibuat dan diberlakukan ketentuan perundangan yang sifatnya khusus, yang disesuaikan dengan karakter desa-desa genealogis.

## PUSTAKA ACUAN

- Ainul Asikin, Muhammad. 1996. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Desa selama Pelita V Tahun 1989/1990-1993/1994: Studi Kasus di Kecamatan Gunung Sari Kabupaten Dati II Lombok Barat". Tesis S-2 Program Studi Magister Ekonomika Pembangunan Bidang Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Arnstein, Sherry R. 1971. "Eight Rungs on The Ladder of Citizen Participation", dalam Edgar S. Cahn & Bary A. Passet (eds.). *Citizen Participation: Effecting Community Change*. New York: Praeger Publishers.
- \_\_\_\_\_. 1969 "A Ladder of Citizen Participation" dalam *Journal of the American Institute of Planners*: 35 1969, <http://www.unsystem.org/ngls/documents/publications.en/voices.africa>.
- Blair, Harry. 1998. "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries", dalam *World Development*, 28 (1).
- Budiardjo, Miriam. 1998. *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Cahyono, Heru. 2006. (ed.). *Dinamika Demokratisasi Desa di Beberapa Daerah di Indonesia Pasca 1999*. Jakarta: LIPI.
- \_\_\_\_\_. 2004. (ed.). *Konflik Elite Politik di Perdesaan: Relasi antara Badan Perwakilan Desa dan Pemerintah Desa*. Jakarta: LIPI.
- Dwipayana, Ari dan Suroto Eko. (ed.). 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- Forum Pengembangan Pembaruan Desa. 2000. "Pembaharuan Desa", dalam <http://www.forumdesa.org>.
- Huntington, Samuel dan John M. Nelson. 1977. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge: Harvard University
- Husken, Frans. 1998. *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman: Differensiasi Sosial di Jawa 1830-1980*. Jakarta: Grasindo.
- Kamardi. 2003. "Kemandirian Desa di Indonesia, antara Cita dan Realita Kemandirian Desa di Indonesia". Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional Kehutanan bertemakan "Hutan Desa: Alternatif Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat", yang diselenggarakan oleh Damar (Centre for Development and Managing of Natural Resources) di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 23 April 2003, [http://www.damar.or.id/library/makalah\\_05.php](http://www.damar.or.id/library/makalah_05.php).
- Keller, Suzane. 1984. *Penguasa dan Kelompok Elite: Peranan Elite Penentu dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: Yayasan Ilmu-ilmu Sosial.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. 1984. *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Koentjaraningrat. 1964. (ed.). *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Ini*. Djakarta: Jajasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Marzali, Amri. 2004. "Demokrasi di Indonesia", dalam *Kompas*, 16 Januari.

- Merkel, Wolfgang. 2003. *Demokrasi di Asia: Sebuah Benua antara Diktator dan Demokrasi*. Jakarta: FES.
- Naim, Mochtar. "Konsep Kepemimpinan *Tungku Nan Tigo Sajarangan* dan Masalah Penerapannya dalam Rangka Kembali ke Nagari", dalam *www.cimbuak.net*, 21 Agustus 2004.
- Rozi, Syafuan. 2005. "Konflik Wali Jorong dan Badan Perwakilan Rakyat Nagari, Sungai Puar, Agam", dalam Heru Cahyono, et al. *Konflik Elite Politik di Perdesaan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sahdan, Gregorius. 2005. (ed.). *Transformasi Ekonomi dan Politik Desa*. Yogyakarta: APMD Press.
- Sajogyo dan Pudjiwati Sajogyo. 2002. *Sosiologi Perdesaan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Suhaeb, M. Iqbal. 2000. *Community Participation of Rural Development Program in Kabupaten Lebak*. Bandung: ITB, Departemen Teknik Planologi-ITB.
- Thomas, John Clayton. 1995. *Public Participation in Public Decision*. San Fransisco: John Bass Publisher.
- Tim Lopera. 2000. *Otonomi Versi Negara: Demokrasi di Bawah Bayang-bayang Otoriterisme*. Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama.
- Yunanto, Sutoro Eko. 2006. "Mempertegas Posisi Politik dan Kewenangan Desa". Paper pada Sarasehan Nasional Menggagas Desa Masa Depan, Jakarta, 3-4 Juli.

# PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA PASCAORDE BARU: REFLEKSI TENTANG PENGUATAN PARTISIPASI MASYARAKAT

Ahmad Helmy Fuady

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

## ABSTRACT

*The development planning during the New Order period has been criticized because it was centralistic, technocratic and lack of public participation. In the reformatio-nera, many important changes have influenced the development planning system in Indonesia. The changes include changing role of the Bappenas (National Development Planning Agency), decentralization, direct presidential and local head elections, as well as the strengthening roles of the parliament. This paper analyses whether or not these changes open a wider space for public participation in the development policy-making. The discussion shows that public participation has not yet as expected by theory. The mechanism for public participation in the development planning did not change much compared to the situation during the New Order era. Public participation has only fairly achieved and political elites are dominating the policy-making arena.*

**Keywords:** *development planning, democracy, participation.*

## PENGANTAR

Orde Baru (1966–1998) merupakan periode dimulainya sistem perencanaan pembangunan yang dilakukan secara sungguh-sungguh di Indonesia (Saronto dan Wrihatnolo 2009: 5). Dalam periode tersebut, berkembang model perencanaan yang realistis dengan logika-logika ekonomi, yang tidak digunakan dalam periode sebelumnya. Namun, corak perencanaan pembangunan pada masa Orde Baru tersebut dianggap terlalu sentralistis dan teknokratis (Rasyid 2002: 15 dan Hadiz 2004: 701). Terlalu sentralistis karena kuatnya pengaruh pemerintah pusat di Jakarta dan mengabaikan suara pemerintah daerah; terlalu teknokratis karena hanya didominasi segelintir teknokrat di pemerintahan. Dalam sistem perencanaan pembangunan tersebut partisipasi masyarakat sangat terbatas. Padahal, demokrasi mensyaratkan adanya partisipasi. Tanpa partisipasi masyarakat, pembangunan akan dikooptasi oleh kepentingan elite penguasa dan menghasilkan ketidakadilan sosial. Kolusi, korupsi dan

nepotisme (KKN) yang sangat akut<sup>1</sup> dan menjadi sebab jatuhnya Orde Baru tidak bisa dilepaskan dari pendekatan pembangunan yang terlalu sentralistis dan teknokratis tersebut.

Dalam era reformasi, yang dimulai sejak tahun 1998, yang ditandai dengan *lengser keprabon*-nya Suharto dari kursi kepresidenan, perencanaan pembangunan yang terlalu sentralistis dan teknokratis, dianggap tidak lagi bisa diteruskan (Rasyid 2002: 15–17 dan Hadiz 2004: 701). Terdapat tuntutan untuk menguatkan peran masyarakat dalam perencanaan pembangunan yang ada, sehingga pembangunan yang akan dilakukan benar-benar untuk kepentingan rakyat. Ini terlihat, misalnya, dengan semakin kerasnya wacana tentang *good governance* atau pembentukan tata kelola pemerintahan yang baik dalam masyarakat. Bersama dengan transparansi dan akuntabilitas, partisipasi masyarakat merupakan pilar penting bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Untuk menjawab tuntutan tersebut, berbagai perubahan kelembagaan telah dilakukan.

Sejak bergulirnya reformasi, setidaknya, telah terjadi empat perubahan penting yang memengaruhi sistem perencanaan pembangunan di Indonesia. *Pertama*, peran Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) kini lebih dibatasi dibandingkan pada masa Orde Baru. *Kedua*, berlakunya otonomi daerah yang menyebabkan tiap daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) leluasa untuk menentukan rencana pembangunan mereka masing-masing. *Ketiga*, sistem pemilihan presiden langsung dan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. *Keempat*, peran parlemen, baik di tingkat pusat (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) maupun daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD), yang semakin kuat, juga turut berperan dalam perubahan perencanaan pembangunan di Indonesia. Namun demikian, apakah perubahan-perubahan tersebut mampu memberikan ruang yang lebih luas untuk partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan?

<sup>1</sup> Pada masa Orde Baru Indonesia dikenal sebagai salah satu negara paling korup di dunia, dan diasosiasikan dengan terminologi, korupsi, kolusi dan nepotisme (King 2000:603–4, Mcleod 2000 dan Robertson-Snape 1999:598). Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang mengukur persepsi korupsi pada sektor publik merupakan salah satu indikator yang cukup baik menggambarkan tingkat korupsi di Indonesia. IPK memakai indeks 0–10, indeks yang lebih tinggi berarti semakin kecil tingkat korupsi. Pada periode 1980–1985 dan 1988–1992, atau masa Orde Baru, IPK Indonesia sebesar 0,2 dan 0,57; sementara pada masa reformasi, IPK Indonesia tahun 2000 dan 2010 adalah 1,7 dan 2,8 (*Internet Center for Corruption Research* 2010 dan *Transparency International* 2010). Ini berarti pada masa reformasi terjadi perbaikan persepsi tentang tingkat korupsi di Indonesia.



Tulisan ini bertujuan untuk melihat perkembangan perencanaan pembangunan yang terjadi sejak jatuhnya rezim Orde Baru dan pengaruhnya terhadap partisipasi masyarakat dalam kondisi yang baru tersebut. Perubahan-perubahan yang terjadi selama masa reformasi seharusnya, secara institusional, memberikan ruang yang lebih luas pada partisipasi masyarakat. Namun, tulisan ini menunjukkan bahwa, alih-alih memberikan ruang yang lebih luas bagi partisipasi masyarakat, dominasi elite politik justru lebih dominan dalam perencanaan yang ada saat ini. Perencanaan pembangunan, setelah 14 tahun reformasi bergulir, tidak bergerak menuju pendekatan yang lebih partisipatif, tetapi menuju pendekatan yang lebih politis. Ini berarti saat ini daya tawar elite politik atau pemangku kepentingan dalam memengaruhi proses perencanaan lebih menentukan arah dan kebijakan pembangunan.

Tulisan ini terdiri atas lima bagian. *Pertama*, tulisan ini secara sekilas menguraikan pengertian dan hubungan antara demokrasi, partisipasi, dan perencanaan pembangunan. *Kedua*, tulisan ini menunjukkan perkembangan sistem perencanaan pembangunan di Indonesia, terutama perubahan peran Bappenas. *Ketiga*, tulisan ini melihat sejauh mana kebijakan desentralisasi memberikan ruang lebih luas bagi peningkatan partisipasi masyarakat. *Keempat*, tulisan ini mendiskusikan pengaruh pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung terhadap mekanisme perencanaan pembangunan. *Kelima*, tulisan ini mendiskusikan hubungan antara penguatan peran parlemen (DPR dan DPRD) dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

#### DEMOKRASI, PARTISIPASI, DAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN

Demokrasi sering dimaknai sebagai pemerintahan “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam terminologi tersebut, rakyat ditempatkan sebagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) utama dalam sistem politik dan pemerintahan. Suara rakyat adalah suara Tuhan yang harus dipenuhi. Dalam sistem demokrasi setiap orang bebas dan berhak mengutarakan pendapat serta terlibat dalam pengambilan keputusan politik dan pemerintahan. Setiap orang mempunyai hak yang sama untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Ini berlawanan dengan sistem monarki yang mensyaratkan adanya kasta dalam sistem politik. Dalam demokrasi, sistem politik justru sengaja dibangun agar pembangunan tidak dikooptasi atau dikuasai oleh segelintir elite saja. Demokrasi dibangun agar terdapat diversifikasi kekuasaan sehingga kesetaraan hak politik rakyat dan hak rakyat untuk bersuara dan berpendapat dapat diperluas (Imawan 2002:47).

Partisipasi merupakan kata kunci untuk menjamin berlakunya demokrasi dalam sebuah masyarakat atau bangsa. Menurut Rauf dkk. (2011: 25), selain kebebasan sipil (*civil liberty*) seperti kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan kebebasan berkeyakinan/beribadah, pilar dasar dalam demokrasi adalah terjaminnya hak-hak politik (*political rights*). Hak politik di sini adalah hak untuk memilih dan dipilih untuk mengisi jabatan publik, serta hak untuk terlibat dalam pengambilan kebijakan pembangunan dan pengawasannya. Partisipasi rakyat untuk berkontribusi dan menikmati pembangunan bahkan telah diakui sebagai bagian dari hak asasi manusia yang harus dipenuhi oleh negara (Sikki, Muchtar, dan Hartini 2009: 10). Partisipasi berarti adanya peran aktif dari masyarakat dalam setiap keputusan politik atau pembangunan. Akan tetapi, dalam wacana politik dan demokrasi (terutama demokrasi perwakilan), partisipasi seringkali dianggap tuntas jika masyarakat telah menggunakan haknya untuk memilih presiden, kepala daerah, atau parlemen (pusat dan daerah). Padahal, proses politik tidak berhenti ketika pemilu usai. Lebih penting dari sekadar memilih anggota parlemen, presiden, atau kepala daerah adalah keterlibatan aktif masyarakat dalam menentukan prioritas pembangunan.

Partisipasi masyarakat akan mendorong terwujudnya pemerintahan yang responsif dan bertanggung jawab, meningkatkan kualitas pelayanan terhadap masyarakat, dan membantu konsolidasi demokrasi (Speer 2012). Tanpa keterlibatan aktif masyarakat, pembangunan hanya akan menguntungkan kelompok elite tertentu dan bukan untuk kepentingan masyarakat secara lebih luas. Namun, perlu diingat bahwa tiap kelompok atau elemen masyarakat memiliki daya tawar berbeda-beda, yang bisa memengaruhi tingkat partisipasi. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme yang menjamin setiap elemen masyarakat dapat berpartisipasi secara adil dalam perencanaan pembangunan.

Perencanaan pembangunan merupakan sebuah arena kontestasi dari para pemangku kepentingan. Selain pemilihan umum, perencanaan pembangunan harus dilihat sebagai mekanisme penting dalam pemenuhan hak politik, yang merupakan pilar penting demokrasi. Dalam perencanaan ini ditentukan tujuan dan prioritas serta program-program pembangunan, dengan ketersediaan sumber daya yang terbatas. Mekanisme atau kelembagaan dalam perencanaan pembangunan sangat menentukan bagaimana para pemangku kepentingan menentukan arah pembangunan, termasuk penggunaan sumber daya yang ada. Partisipasi masyarakat akan mengurangi kemungkinan kelompok pemangku kepentingan mengarahkan penggunaan sumber daya yang ada bagi

kepentingan mereka sendiri. Namun, perencanaan pembangunan terlalu diasosiasikan dengan peran sentral negara, karena asumsi dasar perencanaan adalah untuk mengatasi kegagalan pasar, demi tercapainya kesejahteraan rakyat.

Dalam sejarahnya, perencanaan pembangunan memang tidak bisa dipisahkan dengan peran negara dalam pembangunan. Keynes, misalnya, mengkritisi paradigma *laissez-faire* dan mengutarakan pentingnya intervensi pemerintah ketika terjadi kegagalan pasar (Chibber 2002: 954, Marcuzzo 2008). Contohnya, pada 1930-an, untuk mengatasi penganggur dan depresi dilakukan penurunan suku bunga dan peningkatan pengeluaran pemerintah untuk pembangunan infrastruktur. Selain itu, Kalu (1996: 238), merujuk pada Gernschenkorn (1962), menyatakan peran pemerintah ini terutama juga diperlukan oleh negara-negara sedang berkembang, khususnya ketika pihak swasta tidak tertarik untuk berinvestasi.

Pengalaman negara-negara Asia juga menunjukkan pentingnya peran negara dalam pembangunan. Menurut Bank Dunia (1993:6), intervensi pemerintah menghasilkan tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi dan lebih merata. Peran pemerintah dalam pembangunan, yang dalam praktiknya di Asia dikenal sebagai *developmental state* ini merupakan kritik terhadap paradigma ekonomi neoklasik. Kelompok neoklasik beranggapan bahwa proteksi terhadap suatu industri akan menurunkan daya saing internasional. Lebih jauh, intervensi pemerintah hanya akan menghasilkan perilaku *rent-seeking* sehingga mengarahkan sumber daya ekonomi pada sektor-sektor yang tidak produktif.

Berbeda dengan pandangan ekonomi neoklasik yang menganggap bahwa distorsi harga yang muncul karena adanya intervensi pemerintah bisa menimbulkan inefisiensi sumber daya, praktik-praktik ekonomi di Asia menganggap bahwa distorsi harga akan meningkatkan investasi di sektor strategis yang diinginkan pemerintah (Onis 1991: 12). Dengan distorsi harga, pemerintah dapat mengarahkan investasi pada sektor-sektor yang dianggap perlu dalam pembangunan.

Praktik pembangunan dan perencanaan pembangunan di Indonesia dalam periode Orde Baru tidak terlepas dari pengaruh Keynes dan *developmental state* ala Asia. Sebagaimana praktik di negara-negara Asia, pembangunan di Indonesia pada masa Orde Baru mengikuti model *developmental state*. Model ini tidak mempunyai komitmen pada rezim dengan tipe tertentu, apakah itu otoritarian ataupun demokratis. Berbeda dengan konsep *good governance*,

yang berkembang sejak era 1990-an, dengan komitmen normatif terhadap demokrasi dan upaya untuk memperkuat peranan demokrasi, *developmental state* tidak memiliki komitmen seperti itu (Fritz dan Menochal 2007: 539). Selanjutnya, berbeda dengan *good governance* yang mementingkan aspek transparansi dan akuntabilitas, aspek utama dalam *developmental state* adalah kapasitas negara. Selain itu, harus ada *embedded autonomy*, yaitu bahwa negara harus melekat dalam masyarakat dan memenuhi keinginan masyarakat, tetapi birokrasi harus rasional, profesional, dan dilindungi dari tekanan-tekanan politik dan kelompok-kelompok pencari rente (Fritz dan Menochal 2007: 535).

Adanya sistem politik yang memberikan perlindungan terhadap birokrasi dari tekanan politik ini diperlukan agar birokrasi memiliki ruang yang cukup untuk mengambil inisiatif dan efektif dalam mengimplementasikannya. Dalam konteks inilah peran teknokrat diperlukan dalam pembangunan. Namun, adanya perlindungan terhadap teknokrat atau birokrat di sisi lain telah meminggirkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Dengan dalih efektivitas, efisiensi, dan masalah keahlian, suara-suara masyarakat dipinggirkan. Birokrat atau teknokrat yang dianggap memiliki tingkat pengetahuan dan kepakaran yang memadai saja yang diakomodasi dalam pengambilan kebijakan.

Peminggiran suara masyarakat dalam sistem teknokratik ala *developmental state* ini telah memunculkan pendekatan-pendekatan baru dalam perencanaan pembangunan, seperti *Rural Rapid Appraisal* (RRA) yang kemudian berkembang menjadi *Participatory Rural Appraisal* (PRA) pada tanggal 1980–1990-an (Chambers 1994). Dalam pendekatan baru itu ada tuntutan untuk pemberdayaan dan memberikan ruang yang lebih besar bagi partisipasi masyarakat.

Perkembangan pemikiran tentang pendekatan pembangunan yang lebih berorientasi pada kepentingan dan suara masyarakat ini sangat jelas terjadi di Indonesia. Bagian selanjutnya dari tulisan ini menguraikan perubahan lingkungan perencanaan pembangunan di Indonesia seiring dengan perkembangan pemikiran tersebut.

#### PERUBAHAN LINGKUNGAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA

Satu hal yang sangat menonjol dalam masa Orde Baru adalah perencanaan pembangunan yang sangat terpusat di Jakarta. Pada masa itu, Bappenas memegang peranan sentral dalam perencanaan pembangunan di Indonesia. Tidak saja



berperan dalam menentukan arah pembangunan Indonesia, seperti penyusunan dokumen-dokumen Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), Bappenas juga turut menentukan apa dan berapa biaya proyek yang akan dikerjakan dalam pembangunan Indonesia.

Sewaktu Orde Baru, Bappenas sangat berkuasa mengatur besaran proyek ke tiap departemen. Intinya, Bappenas jadi pemegang tampuk atau koordinator penyusunan kebijakan fiskal, pembuatan kebijakan makro ekonomi serta berperan merancang anggaran negara atau APBN. Bahkan, semua hal penting yang menyangkut negeri ini, boleh dibilang, harus melalui penggodokan di markas besarnya yang berada di Taman Suropati (Yusron, Rahardjo, dan Rubiyantoro 2006).

Keberadaan “buku biru” (yang seakan menjadi cetak biru pembangunan Indonesia) di Bappenas menunjukkan besarnya otoritas yang dimiliki oleh lembaga tersebut. Proyek-proyek pembangunan yang akan dilaksanakan harus dicatat dalam buku tersebut. Ini berarti setiap kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan harus atas persetujuan Bappenas.



Keberadaan badan perencana pembangunan di Indonesia sebenarnya bukan sebuah hal yang baru dimulai pada masa Orde Baru. Bappenas sejatinya merupakan perkembangan dari lembaga yang sudah ada sejak awal kemerdekaan sebagaimana diungkapkan oleh Bratakusumah (2003: 3–5). Dimulai pada tahun 1947, telah terbentuk Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang diketuai Mohammad Hatta. Pada 1952, dibentuk Biro Perancang Negara, di bawah koordinasi Djuanda yang mengepalai Kementerian Negara Urusan Pembangunan. Setelah Dekrit Presiden 1959, dibentuklah Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin. Selanjutnya, dengan Penetapan Presiden No. 12 Tahun 1963 (Penpres 12/1963), Depernas diubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Namun, Bappenas baru memperoleh peran yang sangat besar sejak Orde Baru.



Kuatnya peran Bappenas dalam masa Orde Baru tidak bisa dilepaskan dari peranan Widjojo Nitisastro, yang sering disebut sebagai “lurah”<sup>2</sup> oleh para ekonom-teknokrat Orde Baru. Widjojo, Kepala Bappenas dan Menteri Koordinator Ekonomi dan Pembangunan, “lurah” para ekonom-teknokrat Orde Baru ini dikenal sangat cerdas dan paling berpengaruh di antara mereka. Oleh karena itu

<sup>2</sup> Widjojo Nitisastro disebut sebagai “lurah”, yang di Jawa berarti kepala desa, karena dianggap sebagai orang yang mengepalai atau mengkoordinasikan para ekonom-teknokrat.



“superioritas” Bappenas atas kementerian-kementerian ekonomi lainnya tidak dipersoalkan oleh para teknokrat yang lain. Ali Wardhana, menteri keuangan pada periode tersebut, bahkan telah terbiasa “pusing” mencarikan dana untuk kegiatan pembangunan yang didesain oleh Bappenas. Widjojo memilih berada di Bappenas karena dia percaya bahwa perekonomian Indonesia harus didasarkan atas perencanaan yang kuat. Pembuatan dokumen Repelita, yang merupakan acuan utama perencanaan pembangunan di Indonesia, menunjukkan kepercayaan Widjojo bahwa perekonomian tidak dapat sepenuhnya diserahkan pada pasar dan perlu ada peran negara untuk memperkecil kegagalan pasar.

Pidato pengukuhan dua guru besar ekonomi Universitas Indonesia, yang merupakan arsitek utama ekonomi Indonesia pada masa Orde Baru, menunjukkan besarnya perhatian terhadap perencanaan pembangunan di Indonesia. Pada 1963 Prof. Widjojo Nitisastro, menyampaikan orasinya yang berjudul *Analisa Ekonomi dan Perencanaan Pembangunan*. Dalam uraiannya, Widjojo menekankan pentingnya perencanaan yang didasari oleh analisis ekonomi. Menurut Widjojo, peran penting analisis ekonomi dalam perencanaan pembangunan adalah pada “logika proses pengambilan keputusan yang rasional di antara pilihan alternatif yang tersedia” (Nitisastro 2010: 27). Tiga belas tahun kemudian, Prof. Emil Salim, yang menjadi wakil kepala Bappenas pada tahun 1969-1973, dalam orasinya sebagai guru besar di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (FE-UI) pada 14 Februari 1976, menyampaikan *Perencanaan Pembangunan dan Perataan Pembangunan*. Menurutnya, pembangunan harus memperhatikan masyarakat paling miskin sehingga dapat mengatasi masalah kesenjangan ekonomi yang makin melebar di masyarakat. Ini hanya dapat dimulai jika sejak perencanaan pembangunan telah ada perhatian terhadap permasalahan tersebut.

Besarnya perhatian para ekonom UI tersebut terhadap perencanaan pembangunan tidak terlepas dari peran guru mereka, Profesor Soemitro Djojohadikusumo yang ingin membangun *Jakarta School of Economics*, dengan harapan agar ilmu ekonomi dari Barat dapat disesuaikan dengan kondisi yang ada di negara berkembang seperti Indonesia (Salim 1997: 52). Widjojo Nitisastro, Ali Wardhana, dan Emil Salim yang semenjak mudanya mendapat pengaruh yang kuat dari pemikiran Keynes (lihat Ransom 1975), semakin menguatkan pemikiran mereka ketika diutus sang guru, Profesor Soemitro Djojohadikusumo, untuk meneruskan studi pascasarjana ke University of California, Berkeley. Ketika mereka kembali ke Indonesia, berkembanglah pemikiran “Keynes ala Indonesia” dari markas Bappenas di Taman Suropati.

Superioritas Bappenas ini bertahan hingga berakhirnya Orde Baru. Bappenas yang menjadi jantung perencanaan ekonomi Orde Baru dianggap bertanggung jawab atas “kegagalan” perekonomian Indonesia (Yusron dkk. 2006). Terpusatnya perencanaan dan otoritasnya dalam distribusi kegiatan dan dana pembangunan di lembaga tersebut dianggap tidak sehat. Oleh karena itu, tugas dan wewenangnya pun dikurangi. Fungsi alokasi anggaran untuk kegiatan pembangunan menjadi lebih banyak ditangani Kementerian Keuangan bersama dengan DPR. Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, kini kekuasaan atas penyusunan dan pengelolaan fiskal berada di tangan Menteri Keuangan, bukan lagi di Bappenas. Kepala Bappenas kini hanya mempunyai peran konsultasi dalam penyusunan anggaran negara. Padahal, menurut Santoso (2011: 75), perencanaan yang utuh seharusnya disusun secara terpadu sampai disahkan menjadi anggaran pembangunan dan belanja negara (APBN). Dengan penyusunan dan pengesahan anggaran (APBN) yang kini berada di Menteri Keuangan dan DPR, fungsi penganggaran yang merupakan fungsi paling riil dalam perencanaan belum tentu dapat disinkronkan dengan rencana pembangunan yang disusun oleh Bappenas.

Menurunnya fungsi Bappenas ini mendapat perlawanan yang cukup keras sehingga keluarlah Undang-undang No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menjadi landasan hukum perencanaan pembangunan hingga sekarang (Yusron dkk. 2006). Dalam undang-undang tersebut, yang disahkan ketika Kwik Kian Gie menjabat sebagai Kepala Bappenas pada masa Megawati Soekarnoputri menjadi presiden, Bappenas diposisikan sebagai *think-tank* dalam penyusunan rencana pembangunan nasional. Sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut, Bappenas bertugas untuk membantu dalam hal penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RKP merupakan rencana kerja tahunan yang digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (APBN). Di sini terlihat bagaimana Bappenas berusaha kembali dilibatkan dalam penyusunan anggaran sehingga terdapat kesan perebutan atau tumpang tindih kewenangan antara Bappenas dan Kementerian Keuangan (Booth 2005: 212).

Bagian ini telah menguraikan perkembangan lingkungan perencanaan pembangunan di Indonesia. Uraian tersebut memperlihatkan Bappenas, yang memegang peran kunci dalam perencanaan pembangunan, telah banyak kehilangan perannya dibanding pada masa Orde Baru, agar pendekatan teknokratis tidak

lagi terlalu kuat dalam perencanaan pembangunan. Namun, berkurangnya peran Bappenas tersebut di sisi lain juga telah menyulitkan berjalannya perencanaan pembangunan secara utuh. Bagian selanjutnya dari tulisan ini menyoroti kebijakan desentralisasi yang juga telah menyebabkan fragmentasi dan sulitnya koordinasi perencanaan pembangunan. Namun, bahasan akan lebih diarahkan pada pengaruh kebijakan desentralisasi terhadap partisipasi masyarakat.

### DESENTRALISASI TANPA PARTISIPASI

Desentralisasi atau otonomi daerah merupakan produk penting yang merupakan pilar utama dari proses reformasi dan demokratisasi di Indonesia (Imawan 2002: 43). Dengan keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004, maka daerah memiliki hampir semua kewenangan atas pelayanan kepada masyarakat, kecuali dalam beberapa bidang yang merupakan wewenang pemerintah pusat, seperti pertahanan, politik luar negeri, keuangan, yudisial, agama, dan urusan lain.

Besarnya kewenangan daerah, terutama kewenangan kabupaten dan kota, seringkali menjadikan sulitnya koordinasi antar daerah. Keluhan gubernur tentang banyaknya bupati dan wali kota yang berjalan dengan agenda pembangunan mereka masing-masing, misalnya, bukan hal yang jarang terdengar. Namun, tulisan ini tidak akan membahas pengaruh kebijakan desentralisasi terhadap persoalan koordinasi pembangunan. Bagian ini lebih melihat peran desentralisasi dalam membuka ruang partisipasi.

Sebagaimana diungkapkan oleh Antlov (2002: 44), kebijakan desentralisasi diharapkan memberi ruang politik yang lebih luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan pembangunan. Dalam kenyataannya, partisipasi masyarakat belum sepenuhnya bisa dilaksanakan. Memang pemerintah telah mulai melibatkan masyarakat dalam beberapa aspek perencanaan, implementasi, dan pengawasan program pembangunan. Namun, di banyak tempat para pengambil kebijakan hanya menginformasikan kepada masyarakat ketika keputusan telah dibuat. Akibatnya, seringkali partisipasi yang dilakukan masyarakat hanyalah berupa protes atau demonstrasi atas kebijakan yang dinilai tidak sesuai dengan keinginan masyarakat atau ketika terjadi penyelewengan dalam pelaksanaannya (The Asia Foundation 2002). Partisipasi yang ada belum merupakan alternatif usulan kebijakan yang secara kritis mengarahkan optimalisasi sumber daya (Fernandez 2002: 74).



Masih minimnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan juga ditunjukkan oleh Governance Indeks yang disusun oleh Kemitraan pada Tahun 2008<sup>3</sup>. Indeks ini disusun dengan skala 0 sampai dengan 10, dengan kategori sangat kurang, kurang, cukup, baik, dan sangat baik. Dari *Partnership Governance Index* (PGI), terlihat bahwa rata-rata indeks prinsip partisipasi masyarakat dalam arena pemerintah hanya sebesar 5,04, atau sekadar cukup, tetapi cenderung kurang (Tabel 1). Pemerintah di sini didefinisikan sebagai lembaga pembuat kebijakan (*policy-making body*) di tingkat provinsi, yang merujuk pada gubernur dan DPRD Provinsi, yang berwenang dalam pembuatan peraturan, koordinasi pembangunan, dan alokasi anggaran. Tabel 1 menunjukkan hanya Provinsi Jawa Timur yang masuk dalam kategori baik dengan indeks partisipasi sebesar 6,99.<sup>4</sup> Dengan demikian, masih banyak pekerjaan rumah yang harus dilakukan untuk meningkatkan partisipasi ini.

**Tabel 1.**  
**Indeks Prinsip Partisipasi dalam Arena Pemerintah (2008)**

Provinsi	Indeks	Provinsi	Indeks
Nanggroe Aceh Darussalam	5,91	Kalimantan Timur	3,71
Sumatera Barat	6,30	Kalimantan Barat	5,91
Sumatera Utara	4,66	Kalimantan Tengah	6,30
Sumatera Selatan	5,91	Nusa Tenggara Barat	5,09
Jambi	3,71	Nusa Tenggara Timur	4,26
Riau	5,50	Bali	4,66
Kepulauan Riau	5,49	Sulawesi Selatan	5,07
Bangka Belitung	4,11	Sulawesi Tengah	5,06
Bengkulu	4,19	Sulawesi Barat	4,65
Lampung	6,30	Sulawesi Utara	4,11
DKI Jakarta	4,25	Sulawesi Tenggara	3,78
Banten	3,92	Gorontalo	5,49
Jawa Barat	4,99	Maluku	5,91
Jawa Tengah	5,91	Maluku Utara	2,50
DI Yogyakarta	5,91	Papua	5,28
Jawa Timur	6,99	Papua Barat	5,50
Kalimantan Selatan	5,06	<b>Rata-rata Provinsi</b>	<b>5,04</b>

Sumber: Partnership (2009)

<sup>3</sup> *Governance Index* yang disusun oleh Kemitraan ini adalah indeks tata kelola pemerintahan yang cukup komprehensif, mencakup berbagai aspek pemerintahan di semua provinsi di Indonesia. Sayangnya, setelah 2008, belum ada data terbaru yang diterbitkan hingga 2012.

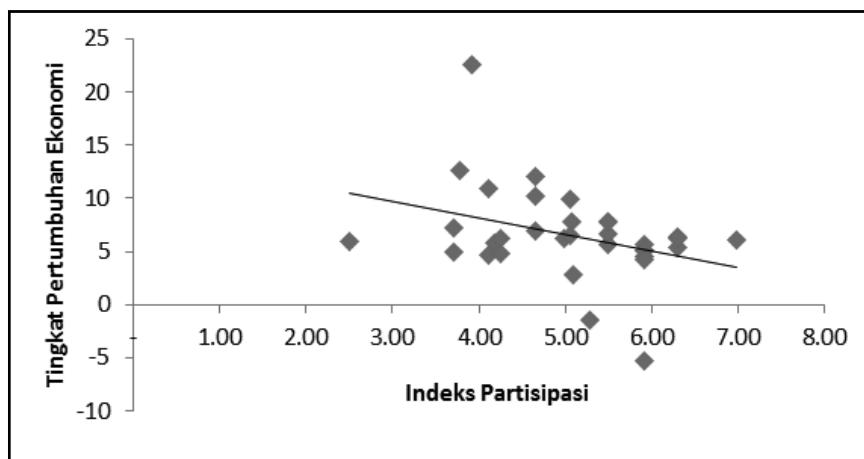
<sup>4</sup> Jawa Timur mendapat indeks partisipasi yang tinggi terutama karena koordinasi pembangunan antara gubernur dan bupati, wali kota, dan pemangku kepentingan lain yang berjalan secara reguler (Partnership 2009).

Rendahnya partisipasi masyarakat ini disebabkan, salah satunya, oleh transparansi kebijakan yang masih lemah. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara menjamin hak masyarakat untuk memperoleh informasi mengenai kebijakan pemerintah (Fernandez 2002: 64). Namun, aparatur pemerintahan, baik yang berada di lembaga eksekutif maupun legislatif, masih enggan berbagi informasi tentang rencana pembangunan. Terutama di tingkat daerah, bukan hal yang mudah untuk bisa mendapatkan dokumen rencana APBD. Ada kekhawatiran dari para pembuat kebijakan bahwa keterbukaan informasi hanya akan mengganggu proses perencanaan dan hanya menimbulkan gejolak di masyarakat. Padahal, tidak mungkin membangun partisipasi jika masyarakat tidak mengetahui rencana pembangunan yang masih dibahas. Selain itu, banyak kebijakan yang diambil secara tertutup, tanpa konsultasi publik, dan bersifat politik transaksional (Fernandez 2002: 68).

Aspek partisipasi masyarakat yang dapat secara efektif mendorong kinerja perekonomian daerah adalah hal lain yang perlu dipikirkan. Selain tingkat partisipasi yang masih rendah, kualitas partisipasi yang ada juga masih lemah. Maksudnya, partisipasi masyarakat belum mampu menunjang tingkat perekonomian daerah. Grafik 1 justru menunjukkan kecenderungan bahwa indeks partisipasi berhubungan terbalik dengan tingkat pertumbuhan ekonomi di 33 provinsi di Indonesia pada tahun 2008. Tingkat partisipasi yang tinggi justru terjadi pada provinsi-provinsi dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang rendah. Sebaliknya, provinsi dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, memiliki indeks partisipasi yang rendah. Ini seakan menguatkan argumen tentang adanya jebakan partisipasi, yang berupa populisme<sup>5</sup> kebijakan; alokasi sumber daya diarahkan pada kebijakan atau program-program yang bersifat populis yang bisa jadi tidak efektif dalam mengurai masalah dalam masyarakat. Seperti ditulis Okamoto (2009: 148), program-program populis seperti skema kredit bagi usaha kecil dan petani, pelayanan kesehatan dan pendidikan murah atau gratis, telah banyak ditawarkan oleh politisi lokal untuk memenangi pemilihan kepala daerah. Program-program tersebut memang penting untuk dijalankan, tetapi jika pemerintah hanya mengandalkan program-program populis yang bersifat distributif, dan mengabaikan sektor produktif guna peningkatan pendapatan masyarakat, keberlanjutan program-program tersebut diragukan.

<sup>5</sup> Populisme dan demokrasi menunjukkan dua sisi dari koin yang sama; keduanya menekankan pentingnya “rakyat”. Jika demokrasi sering dilihat dari sisi yang positif, populisme sering digunakan untuk memperlihatkan penyalahgunaannya (Mizuno dan Phongpaichit 2009:16).

**Grafik 1.**  
**Indeks Prinsip Partisipasi dan Tingkat  
 Pertumbuhan Ekonomi Provinsi (2008)**



Sumber: BPS (2012) dan Partnership (2009)

Bagian ini telah menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi sebagai produk reformasi dan demokratisasi belum berhasil mendorong tingkat partisipasi yang lebih tinggi dari masyarakat. Selanjutnya, tulisan ini akan membahas produk reformasi dan demokratisasi yang lain, yaitu pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung. Pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung memberi konsekuensi bahwa visi/misi kandidat yang terpilih akan menjadi dasar rencana pembangunan yang akan dilakukan. Padahal, penyusunan visi/misi tersebut merupakan mekanisme dan memiliki aktor yang berbeda dari mekanisme perencanaan pembangunan yang ada sebelumnya. Dalam bagian selanjutnya akan dibahas pengaruh mekanisme perencanaan pembangunan yang baru tersebut terhadap peningkatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.

#### PEMILIHAN PRESIDEN DAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG: MENGHARAP RUANG BAGI PARTISIPASI MASYARAKAT

Era reformasi telah menuntut perubahan yang mendasar terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sejak 1999 Indonesia telah melakukan empat kali amandemen terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang sebelumnya berlaku secara terus-menerus sejak Dekrit Presiden 1959. Amandemen-aman-

demen tersebut secara substansial telah mengubah struktur kelembagaan yang ada. Berkaitan dengan perencanaan pembangunan nasional, setidaknya ada dua hal dalam UUD yang berubah sejak amandemen ketiga pada November 2001.

UUD 1945 dalam Pasal 3 Ayat 1 menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dapat menetapkan UUD dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dengan amandemen ketiga UUD, berdasarkan pasal 3 ayat 1, MPR kini hanya berwenang mengubah dan menetapkan UUD, tidak lagi berwenang menetapkan GBHN. Dulu memang muncul kritik bahwa GBHN hanya merupakan jargon di atas kertas. Namun, ketiadaan dokumen yang merupakan visi pembangunan jangka panjang dua puluh lima tahunan ini juga menunjukkan tidak adanya visi jangka panjang pembangunan Indonesia. Selain itu, menurut Bratakusumah (2003), ada juga anggapan jika visi bangsa ataupun kontrak sosial dalam berbangsa sudah tercantum dalam konstitusi sehingga tidak lagi diperlukan adanya GBHN. Dengan dihapuskannya kewenangan MPR ini, GBHN yang memuat dasar filosofi, arah, dan tujuan pembangunan kini tidak lagi ada dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika banyak muncul kritik yang menyebutkan bahwa tanpa GBHN, kini Indonesia berjalan tanpa arah yang jelas.

Hilangnya GBHN dalam UUD juga merupakan konsekuensi logis dari adanya amandemen terkait dengan pemilihan presiden (Bratakusumah 2003). Pasal 6A Ayat 1 UUD hasil amandemen ketiga pada November 2001 menetapkan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.” Ini berarti visi/misi presiden dan wakil presiden terpilihlah yang digunakan sebagai arahan pembangunan dalam periode lima tahun. Visi/misi presiden dan wakil presiden inilah yang kemudian diturunkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), menggantikan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang ada semasa Orde Baru.

Karena presiden dan wakil presiden hanya dipilih untuk periode lima tahun, visi/misi presiden dan wakil presiden tetap dianggap tidak mampu memberikan arah pembangunan jangka panjang Indonesia. Untuk menjawab kritik tentang arah pembangunan tersebut dan untuk mengisi ruang kosong karena hilangnya GBHN akibat amandemen UUD, UU 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional memberi mandat pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). RPJP merupakan dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan yang merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia.

Rancangan RPJP disiapkan oleh Bappenas, dimusyawarahkan bersama unsur-unsur penyelenggara negara dengan mengikutsertakan masyarakat melalui mekanisme Musrenbang Jangka Panjang Nasional, dan setelah itu disusun dan ditetapkan sebagai undang-undang. Sebagai pelaksanaannya, ditetapkan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Tahun 2005–2025. Sebenarnya, patut dipertanyakan juga efektivitas keberadaan RPJP dalam memberikan arah pembangunan karena sifatnya yang cenderung normatif. Selain itu, walaupun harus berpedoman pada RPJP, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) pada praktiknya lebih menggunakan pendekatan politik, merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program presiden dan wakil presiden terpilih, sebagaimana dinyatakan dalam UU tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Jika kita kaitkan dengan pertanyaan awal tulisan ini, apakah perubahan dalam UUD tentang pemilihan presiden secara langsung membuat perencanaan pembangunan kini memberi ruang yang lebih luas terhadap partisipasi masyarakat dalam menentukan kebijakan pembangunan? Jawabnya adalah tidak. Visi/misi calon presiden dan wakil presiden, yang kemudian diturunkan dalam RPJM, dibuat oleh tim ahli atau tim sukses mereka. Dalam pembuatan visi/misi tersebut sama sekali tidak ada mekanisme yang menunjukkan adanya partisipasi masyarakat. Tim ahli atau tim sukses ini bisa berasal dari partai politik pengusung, akademisi, pengusaha, atau siapa pun yang ditunjuk. Oleh karena itu, patut dipertanyakan keberpihakan mereka pada masyarakat.

Partisipasi masyarakat yang ada dalam visi/misi calon presiden dan wakil presiden hanyalah sebatas memberikan legitimasi melalui suara yang mereka berikan dalam pemilihan umum. Logikanya, calon terpilih adalah calon yang visi/misinya paling diinginkan oleh rakyat. Namun, pada kenyataannya keterpilihan seorang menjadi presiden atau wakil presiden bukanlah sekadar dari visi/misi yang diusungnya. Banyak hal lain yang dipertimbangkan pemilih, seperti ideologi, integritas, rekam jejak (*track-record*), popularitas, dan elektabilitas. Dalam praktik politik di Indonesia, pemilih lebih melihat figur sang kandidat (Setiawan 2009: 53-57). Oleh karena itu, belum tentu visi/misi calon terpilih adalah visi/misi yang diinginkan oleh rakyat.

Selanjutnya, ketika presiden dan wakil presiden telah terpilih, pemerintah harus menyusun RPJM. RPJM yang berlaku untuk masa lima tahun disusun oleh instansi perencana (Bappenas) bersama dengan tim ahli presiden. Mekanisme pembuatan RPJM tidak jauh berbeda dengan proses pembuatan Rencana

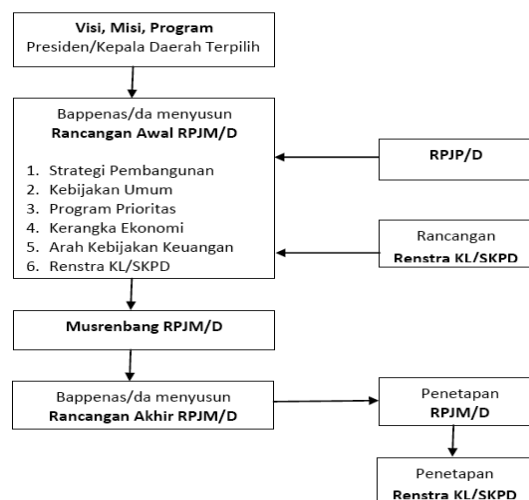
Pembangunan Lima Tahun (Repelita) pada masa Orde Baru dulu. Dalam tahapan ini bisa dikatakan sangat minim partisipasi masyarakat. Memang dalam penyusunan RPJM ini terdapat Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang harus melibatkan masyarakat. Namun, peran para teknokrat atau orang-orang yang dianggap ahli jauh lebih berperan dibandingkan dengan suara-suara masyarakat dari bawah. Pola penyusunan RPJM ini bisa dikatakan lebih bercorak teknokratis dan *top-down*.

Sebagaimana penyusunan RPJM, penyusunan RKP yang merupakan program kerja tahunan pemerintah sebenarnya juga tidak berbeda dengan pola yang diterapkan pada Orde Baru. Pola *bottom-up* yang diterapkan, yang berusaha menjangkau aspirasi rakyat, dari Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes), Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tingkat Kecamatan, Musrenbang Kabupaten/Kota, Musrenbang Provinsi, hingga koordinasi perencanaan pembangunan tingkat pusat, tidaklah berbeda dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru. Mekanisme musrenbang ini sering didominasi oleh para teknokrat dan kepentingan masing-masing kementerian atau lembaga di tingkat pusat, atau satuan kerja perangkat daerah (SKPD) di tingkat daerah. Selain itu, sinkronisasi yang dilakukan pada tingkat yang lebih tinggi seringkali memangkas apa yang diinginkan oleh masyarakat pada tingkat sebelumnya. Oleh karena itu, banyak yang menganggap musrenbang hanya merupakan alat untuk melegitimasi bahwa kebijakan yang diambil sudah mempertimbangkan kepentingan masyarakat dan dibuat dengan persetujuan mereka.

Pada tingkat daerah, UU No. 32 Tahun 2004 juga mensyaratkan adanya sistem pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung. Ini selanjutnya juga diatur dalam UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, dengan pilkada berganti nama menjadi pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilukada). Dengan terbitnya UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, pemilihan kepala daerah ini kemudian berganti nama menjadi pemilihan gubernur, pemilihan bupati, dan pemilihan wali kota (Iqbal 2012). Pilkada secara langsung yang telah berlaku sejak 2005 ini secara signifikan memengaruhi perencanaan pembangunan di tingkat lokal/daerah (Hidayat dan Erman 2009). Sebagaimana logika perencanaan pembangunan yang berubah karena sistem pemilihan presiden secara langsung, perencanaan pembangunan daerah, terutama RJPMD, juga lebih bergantung pada visi/misi kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih (Hidayat 2009: 2).

Dalam penyusunan visi/misi tersebut bisa dikatakan tidak ada keterlibatan masyarakat. Seperti halnya visi/misi presiden dan wakil presiden, visi/misi kepada daerah dan wakilnya juga disusun oleh tim sukses atau tim ahli mereka. Sebagaimana diungkapkan oleh Erman (2009 dan 2010), tim sukses ini bisa terdiri dari orang-orang partai politik, akademisi, konsultan politik, pengusaha, dan lembaga swadaya masyarakat (LSM), dengan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai intinya.

**Gambar 1.**  
**Mekanisme Penyusunan RPJM/D**



Sumber: UU Nomor 25 Tahun 2004

Sebagaimana pada tingkat nasional, dalam mengonversi visi/misi menjadi RPJMD harus dilakukan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (musrenbang) yang mengikutsertakan masyarakat selain penyelenggara negara, sebagaimana disyaratkan oleh Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Namun, dalam pelaksanaannya di daerah, masyarakat tidak terlibat secara optimal. Kecuali ada pendampingan dari LSM, hampir dipastikan tidak ada kelompok masyarakat yang akan terlibat dalam prosesnya. Demikian juga pada musrenbang untuk penyusunan RKPD, yang merupakan acuan dalam penyusunan APBD, keterlibatan masyarakat masih minim.

Bagian ini telah menunjukkan bahwa pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung ternyata juga tidak memberi ruang yang lebih luas bagi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Mekanisme bagi

partisipasi masyarakat ternyata tidak jauh berbeda dengan mekanisme yang ada pada masa Orde Baru.

### PENGUATAN PARLEMEN DAN KOOPTASI ELITE POLITIK

Pada masa Orde Baru, DPR ataupun DPRD hanya berfungsi sebagai pemberi stempel untuk legalisasi kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Dominasi anggota-anggota DPR dari Golongan Karya (Golkar) dan militer ABRI di parlemen, yang dikontrol oleh Suharto, menjadi jaminan bahwa apa yang diusulkan pemerintah akan disetujui oleh parlemen. Tidak ada kekhawatiran bahwa kebijakan pembangunan yang direncanakan pemerintah akan mendapat resistensi dari parlemen. Ketika sebuah rencana anggaran pembangunan diajukan, misalnya, hampir bisa dipastikan tidak ada perubahan berarti akibat penolakan dari DPR. Mungkin ada satu atau dua suara yang mencoba mengkritisi rencana yang diajukan pemerintah, tetapi pada akhirnya anggota parlemen, seperti lirik lagu *Wakil Rakyat* Iwan Fals, “hanya tahu nyanyian lagu setuju.”

Sebagai buah reformasi, saat ini telah terjadi penguatan parlemen, baik di tingkat pusat maupun daerah. Anggota DPR dan DPRD tidak lagi sekadar difungsikan sebagai pemberi persetujuan terhadap usulan-usulan atau rencana pembangunan pemerintah. Mereka telah menjadi sebuah kekuatan riil yang bisa difungsikan sebagai pengimbang kekuasaan eksekutif. Dengan meningkatnya peran DPR, eksekutif tidak lagi bisa memonopoli kebijakan publik dan rencana-rencana pembangunan. Namun, sayangnya parlemen belum mampu mewujudkan keterwakilan politik rakyat, parlemen lebih mewakili partai politik daripada mewakili rakyat (Salang 2006: 2 dan Mudhoffir 2006: 121).

Dalam mekanisme pembahasan APBN, misalnya, DPR kini berperan besar untuk menentukan besaran alokasi dana yang menunjukkan prioritas pembangunan dan komitmen pemerintah. Namun, peran DPR yang semakin besar dalam alokasi anggaran di satu sisi juga telah menjadikan mekanisme anggaran sebagai arena politik baru. Jika dulu Bappenas dikritik karena monopoli anggaran, kini komisi anggaran di DPR banyak disorot masyarakat karena banyaknya kasus korupsi yang ditengarai melibatkan para wakil rakyat di DPR, seperti dalam kasus dana penyesuaian pembangunan infrastruktur daerah (DPID), kasus impor daging sapi, dan kasus pembangunan sarana olah raga di Hambalang. Alokasi anggaran yang seharusnya dilakukan secara rasional



untuk menjamin efisiensi dan efektivitas anggaran, kini berubah menjadi arena politik transaksional, terutama bagi para elite partai politik di DPR.

Di tingkat daerah, peran DPRD juga telah dikuatkan sejak keluarnya UU No. 22 Tahun 1999, sehingga diharapkan mampu secara optimal berfungsi sebagai lembaga pendorong demokrasi, penyalur aspirasi rakyat (Koswara 2000: 49). Dalam kaitannya dengan pembuatan peraturan daerah, termasuk di dalamnya pengesahan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang merupakan dokumen perencanaan pembangunan paling riil, DPRD memiliki kewenangan yang paling besar. Ini terlihat nyata dalam mekanisme usulan rancangan peraturan daerah (raperda), baik dari DPRD maupun kepala daerah, yang setiap tahapnya menuntut persetujuan DPRD. Seperti halnya di tingkat pusat, fungsi legislasi dan penganggaran yang bertumpuk di DPRD membuat lembaga tersebut menjadi lembaga “super”. Terlebih lagi jika kita perhatikan bahwa pengambilan keputusan dalam rapat paripurna selalu didahului oleh pendapat dari tiap-tiap fraksi yang ada. Padahal, pendapat fraksi tersebut sangat ditentukan oleh proses yang terjadi dalam partai politik. Dengan alokasi yang harus melalui pembahasan dan disahkan oleh DPRD, sementara keterbukaan masih terbilang minim, membuka peluang kolusi antara DPRD dan dinas atau instansi terkait (Fuady dkk. 2002: 58).

## PENUTUP

Lemahnya fungsi perencanaan pada masa reformasi bisa dikatakan sebagai salah satu bentuk kegagalan reformasi dibandingkan periode sebelumnya. Perencanaan pembangunan pada masa Orde Baru memang kurang memberikan ruang partisipasi karena coraknya yang terlalu teknokratis dan sentralistis. Namun, pada saat itu koordinasi dalam perencanaan pembangunan merupakan salah satu kunci utama “sukses” ekonomi Indonesia. Widjojo Nitisastro, sang arsitek ekonomi masa itu, merupakan seorang yang sangat percaya terhadap perencanaan pembangunan. Menurut Widjojo, perencanaan pembangunan merupakan “syarat mutlak bagi realisasi usaha pembangunan” (Nitisastro 2010: 11).

Kritik atas minimnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan juga belum bisa terjawab dengan berbagai perubahan struktur sosial dan kelembagaan yang ada. Memang terdapat perubahan aktor dan peran mereka dalam perencanaan pembangunan. Namun, partisipasi masyarakat tetaplah minim karena ruang partisipasi belum sepenuhnya dibuka. Diskusi dalam

tulisan ini menunjukkan bahwa pembatasan peran Bappenas dalam perencanaan pembangunan, tidak mengubah pendekatan yang teknokratis menjadi partisipatif. Perencanaan pembangunan tersebut, dalam kenyataannya, justru bergeser lebih kepada pendekatan politis. Ini terutama karena semakin kuatnya parlemen, yang lebih banyak disetir oleh kepentingan politik partainya. Dalam melaksanakan fungsi anggaran, misalnya, baik DPR maupun DPRD lebih berpedoman pada logika politik daripada rasionalitas kebijakan ataupun aspirasi masyarakat. Para elite, dengan politik transaksional mereka, telah membajak agenda peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Otonomi daerah yang semula diharapkan mendekatkan pembangunan kepada masyarakat, dalam kenyataannya juga hanya menjadi “pepesan kosong” bagi penguatan partisipasi. Pemerintah daerah masih enggan untuk mengomunikasikan kebijakan dan rencana pembangunan secara terbuka terhadap masyarakat. Akibatnya, masyarakat tidak tahu dan tidak bisa memberikan masukan terhadap rencana dan kebijakan pemerintahnya. Maraknya demonstrasi terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan menunjukkan bahwa mekanisme formal bagi partisipasi masyarakat masih buntu. Memang tingkat partisipasi masyarakat tidak bisa secara langsung meningkatkan tingkat pertumbuhan ekonomi, yang selama ini menjadi indikator utama pembangunan. Apalagi, jika partisipasi masyarakat hanya berujung pada populisme kebijakan untuk meraih simpati rakyat. Sayangnya, selain tingkatnya masih rendah, partisipasi yang ada juga baru sebatas jargon untuk mendapat legitimasi dari rakyat.

Pemilihan secara langsung presiden dan wakil presiden, atau kepala daerah dan wakilnya, juga tidak memberikan ruang yang lebih luas bagi partisipasi masyarakat. Visi/misi calon kepala pemerintahan terpilih yang mendasari rencana pembangunan pemerintah hanya disusun oleh segelintir elite. Sementara itu, mekanisme bagi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan baru sebatas forum musrenbang, yang sangat mudah diabaikan oleh para politisi dan birokrat, seperti ketika zaman Orde Baru. Dengan minimnya saluran partisipasi ini, masyarakat akhirnya lebih memilih berdemonstrasi jika kepentingan mereka tidak terwadahi.

Hal itu masih ditambah lagi dengan peran parlemen, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang semakin kuat. Penguatan peran parlemen ini menjanjikan mekanisme *check and balance* yang berjalan semakin baik dalam era reformasi ini. Namun, penguatan parlemen ini ternyata dimanfaatkan oleh para elite politik untuk membajak agenda pembangunan. Kekuasaan yang mereka miliki

dalam penentuan anggaran, baik itu APBN maupun APBD, tidak berorientasi pada kepentingan rakyat.

Secara institusional, belum ada mekanisme yang secara riil memberikan ruang lebih besar bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan pembangunan. Mekanisme yang ada dan berkembang saat ini baru memberikan ruang yang lebih besar bagi elite-elite, terutama dari partai politik. Jika pada Orde Baru perencanaan pembangunan bercorak teknokratis, pada masa reformasi sekarang, perencanaan pembangunan lebih bercorak politis, bukan partisipatif.

## PUSTAKA ACUAN

### Buku:

- Erman, Erwiza. 2010. “Visi/Misi, Kepentingan Pemenangan Pilkada dan Kesenambungan Dinasti Tuan Besar”, dalam Hidayat, Syarif dan Adi, Wijaya (eds). *Pilkada dan Pergeseran Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah: Studi Kasus di Provinsi Banten*. Jakarta: LIPI Press.
- Fuady, A.H., D. Fatimah, R. Andriyono, dan W. W. Basjir, 2002. *Memahami Anggaran Publik*. Yogyakarta: IDEA Press.
- Hidayat, Syarif dan Erman, Erwiza (eds). 2009. *Pilkada dan Pergeseran Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah: Studi Kasus di Kabupaten Bandung dan Kota Bogor*. Jakarta: LIPI Press.
- Imawan, Riswandha. 2002. “Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*”, dalam Samsuddin Haris (ed.). *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: AIPI.
- Mizuno, K. dan P. Phongpaichit. 2009. “Introduction”, dalam K. Mizuno, dan P. Phongpaichit (eds.). *Populism in Asia*. Singapura: NUS Press.
- Okamoto, M. 2009. “Populism under Decentralisation in Post-Suharto Indonesia”, dalam K. Mizuno dan P. Phongpaichit (eds.). *Populism in Asia*. Singapura: NUS Press.
- Rasyid, M. R. 2002. “Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan”, dalam Samsuddin Haris (ed.). *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: AIPI.
- Rauf, M., S. Hidayat, A.M. Gisma, S.M. Mulia, dan A. Parengkuan, 2011. *Menakar Demokrasi di Indonesia: Indeks Demokrasi Indonesia 2009*. Jakarta: United Nations Development Programme.
- Sikki, N., Y. Muchtar, dan T. Hartini, (eds). 2009. *Belajar dari 10 Propinsi di Indonesia: Upaya Pencapaian MDG's Melalui Inisiatif Multi Pihak*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

The Asia Foundation. 2002. *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA): Second Report*. Jakarta: The Asia Foundation.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.

### Jurnal

Antlov, Hans. 2002. "Mewujudkan Demokrasi Lokal Melalui Forum Warga", dalam *Jurnal PSPK*, III (Juni-Juli), hlm. 40–53.

Booth, Anne. 2005. "The Evolving Role of the Central Government in Economic Planning and Policy Making in Indonesia", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 41(2), 197–219.

Chambers, Robert. 1994. "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal", dalam *World Development*, 22(7), 953–969.

Chibber, V. 2002. "Bureaucratic Rationality and the Developmental State", dalam *American Journal of Sociology* 107(4): 951–989.

Fernandez, Joe. 2002. "Membangun Partisipasi Melalui Transparansi Anggaran", dalam *Jurnal Analisis Sosial*, 7(2), 63–75.

Fritz, V. and A. R. Menochal, 2007. "Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda", dalam *Development Policy Review* 25(5): 531–552.

Hadiz, Vedi R. 2004. "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives", dalam *Development and Change* 35(4): 697–718.

Kalu, K. A. 1996. "Political Economy in Nigeria: The Military, Ethnic Politics and Development", dalam *International Journal of Politics, Culture and Society*, 10(2): 229–247.

King, D. Y. 2000. "Corruption in Indonesia: A Curable Cancer?", dalam *Journal of International Affairs*, 53(2), 603–624.

Koswara, E. 2000. "Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 Suatu Telaahan Menyangkut Kebijakan, Pelaksanaan dan Kompleksitasnya", dalam *Analisis CSIS*, XXIX(1), 36–53.

McLeod, R. H. 2000. "Soeharto's Indonesia: A Better Class of Corruption", dalam *Agenda*, 7(2), 99–112.

Mudhoffir, A. M. 2006. "Partai Politik dan Pemilih: Antara Komunikasi Politik vs. Komoditas Politik," dalam *Jurnal Konstitusi*, 3(4): 90-120, diunduh 25/02/2013 dari [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/pdfjurnal/BOOK\\_Volume3nomor-4Des2006.pdf#page=7](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/pdfjurnal/BOOK_Volume3nomor-4Des2006.pdf#page=7).

Öniş, Z. 1991. "The Logic of the Developmental State", dalam *Comparative Politics* 24(1): 109–126.

Robertson-Snape, F. 1999. "Corruption, Collusion and Nepotism in Indonesia", dalam *Third World Quality*, 20(3), 589–602.

Salang, Sebastian. 2006. "Parlemen: Antara Kepentingan Politik vs. Aspirasi Rakyat", dalam *Jurnal Konstitusi*, 3(4): 90-120, diunduh 25/02/2013 dari <http://www>.

mahkamahkonstitusi. [go.id/pdfjurnal/BOOK\\_Volume3nomor4Des2006.pdf#page=7](http://go.id/pdfjurnal/BOOK_Volume3nomor4Des2006.pdf#page=7).

Salim, Emil. 1997. "Recollection of My Career", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 33(1), 45-74.

Santoso, B. 2011. "Koordinasi Perencanaan Pembangunan Terpadu", dalam *Perencanaan Pembangunan*, 2(XVII), 75-80.

Setiawan, H. 2009. "Memetakan Perilaku Pemilih Tahun 2009", dalam *Jurnal Konstitusi* 2(1):45-59, diunduh 25/02/2013 dari [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/pdfjurnal/ejurnal\\_Jurnal%20Konstitusi%20UNS%20Vol%202%20no%201.pdf#page=46](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/pdfjurnal/ejurnal_Jurnal%20Konstitusi%20UNS%20Vol%202%20no%201.pdf#page=46).

Speer, J. 2012. "Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?" dalam *World Development* (dalam percetakan), diunduh 24/06/2012 dari <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.05.034>.

### Website

Bratakusumah, Deddy Supriady. 2003. "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", <http://www.bappenas.go.id/node/48/2295/implikasi-perubahan-uud-1945-terhadap-sistem-perencanaan-pembangunan-nasional---oleh-deddy-supriady-bratakusumah-/>, diunduh 24 Juni 2012.

Internet Center for Corruption Research. 2010. "Corruption Perceptions Index", dari <http://www.icgg.org/corruption.index.html>, diunduh 8 Juni 2012.

Iqbal, M. 2012. "Dulu Pilkada, Lalu Pemilukada, Kini Pilgub", *detikNews* (10/07/2012), <http://news.detik.com/read/2012/07/10/093845/1961693/10/dulu-pilkada-lalu-pemilukada-kini-pilgub>, diunduh 30 Juli 2012.

Marcuzzo, M. C. 2008. *Keynes and the Welfare State*, [http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/texto\\_02\\_12.pdf](http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/texto_02_12.pdf), diunduh 10 maret 2008.

Partnership. 2009. "Annual Governance Assessment: Partnership Governance Index", <http://www.kemitraan.or.id/govindex/index.php>, diunduh 28 Juli 2012.

Ransom, David. 1975. "Ford Country: Building and Elite for Indonesia", diunduh <http://www.cia-on-campus.org/internat/indo.html>, diunduh 28 Juli 2012.

Saronto, M. dan Wrihatnolo, R. 2009. "Rekonseptualisasi Perencanaan Pembangunan : Suatu Pemikiran", <http://www.bappenas.go.id/node/48/2327/rekonseptualisasi-perencanaan-pembangunan--suatu-pemikiran---oleh-mahatmi-saronto-dan-r-wrihatnolo-/>, diunduh Juni 2012.

Transparency International. 2010. "Corruption Perception Index 2010", [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results), diunduh 8 Juni 2011.

### Surat Kabar

Yusron, U. N., S. Rahardjo, ., dan Y. Rubiyantoro, 2006. "Mengembalikan Kedigdayaan Bappenas", *KONTAN*, 2 Januari.



## RINGKASAN DISERTASI

### OPOSISI DALAM SISTEM PRESIDENSIAL: SEPENGGAL PENGALAMAN PDI PERJUANGAN (PDIP) DI ERA PEMERINTAHAN SBY-JK

**Tuswoyo**, disertasi dalam bidang ilmu politik untuk mendapatkan gelar doktor ilmu politik pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Disertasi ini dipertahankan dalam sidang ujian terbuka pada tanggal 4 Juli 2012.

#### ABSTRACT

*Institutionalized opposition parties in Parliament are not only present in parliamentary systems. The relationship between opposition and ruling parties in the presidential systems has different characteristics from that of the parliamentary system. In a presidential system, the relationship between the ruling parties and the opposition parties are more negotiable. In this case, the opposition and the ruling parties are able to produce policies that are more accountable through the mechanism of check and balance. PDIP experience proves that being an opposition party can be effective in a presidential system, in which as opposition party, PDIP can criticize government policy with its ideological vision.*

**Keywords:** *opposition party, presidential system, PDIP*

#### PENGANTAR

Studi tentang oposisi di Indonesia dapat dijumpai dalam karya Anders Uhlin (1998) *Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Mizan.. Dalam karya tersebut, ia lebih menyoroti proses demokratisasi dan perjuangan untuk demokrasi yang menjadi karakteristik penting perkembangan politik di sebagian besar dunia, pada akhir 1980-an dan awal 1990-an. Karya tersebut berisi analisis terperinci dari gerakan pro demokrasi di Indonesia dan konteks politik di mana ia bertindak. Fokus utamanya adalah bagaimana aktor pro demokrasi di Indonesia menarik pelajaran dari peristiwa di luar negara mereka dan mengadopsi, menyesuaikan, atau menolak ide-ide asing.

Selain itu, juga dalam karya Edward Thomas Aspinall, *Political Opposition and the Transition from Authoritarian Rule: The Case of Indonesia* Karya tersebut menyajikan studi oposisi pada dekade menuju akhir rezim

Orde Baru Presiden Suharto yang secara khusus terfokus pada kontribusi kekuatan oposisi terhadap proses demokratisasi politik dan interaksi antara kekuatan-kekuatan oposisi di luar parlemen berikut perpecahan dalam elite pemerintahan.

Berbeda dengan kedua karya tersebut yang lebih menekankan pada peran oposisi di luar parlemen, tulisan saya ini lebih menekankan pada peran oposisi di parlemen yang dijalankan oleh partai politik. Dengan demikian, studi ini dapat dilihat sebagai kelanjutan dari dua studi yang telah dilakukan dua ilmuwan tersebut, ketika proses demokratisasi telah menuju tahap konsolidasi demokrasi. Jika studi Uhlin dan Aspinall terfokus pada peran oposisi yang dilakukan oleh kekuatan-kekuatan politik di luar parlemen dalam kontribusinya terhadap perubahan politik, studi ini merupakan upaya untuk menjelaskan peran oposisi yang terjadi pada era konsolidasi demokrasi yang diperankan oleh partai politik di parlemen.

Studi tentang peran oposisi di parlemen menjadi penting dilakukan karena sangat terkait dengan upaya untuk memperkuat konsolidasi demokrasi, yang di dalamnya mencakup pelebagaan oposisi sebagai bagian dari pelebagaan politik pada umumnya. Apakah kebijakan oposisi yang dijalankan PDIP di DPR memberi kontribusi bagi pelebagaan oposisi di parlemen, atau sekadar peningkatan *bargaining* untuk membangun kartel politik (Ambardi 2009: 282).

Keberadaan partai oposisi selalu dikaitkan dengan sistem parlementer sehingga ketika PDIP mengambil kebijakan menjadi partai oposisi pada era pemerintahan SBY-JK, banyak pihak melihat secara pesimistik dan cenderung bersikap sinis terhadap upaya PDIP tersebut. Akan tetapi, dalam perjalanan menjadi partai oposisi, terutama setelah PDIP menyampaikan laporan kegiatan oposisinya ke publik, pandangan sinis tersebut secara perlahan berubah dan mendorong PDIP untuk melanjutkan kebijakan oposisinya.

Publik terkesan semakin apresiatif terhadap peran oposisi yang dilakukan PDIP selama pemerintahan SBY-JK. Berbagai kebijakan yang kontroversial di mata publik, seperti penetapan ExxonMobil sebagai *lead operator* Blok Cepu dan kenaikan harga BBM, yang diangkat sebagai studi kasus dalam tulisan ini, memperoleh perlawanan keras dari partai oposisi. Partai oposisi menunjukkan konsistensinya dalam menolak kebijakan pemerintah yang dianggap bertentangan dengan kepentingan rakyat dan tidak nasionalistik tersebut.



Peran kritis partai oposisi di DPR ataupun di forum-forum publik lainnya memang berimbas pada peningkatan apresiasi publik terhadap keberadaan oposisi di DPR. Meskipun apresiasi publik yang muncul tidak berbanding lurus dengan kemenangan PDIP pada pemilu-pemilu berikutnya, tetapi perubahan sikap publik terhadap keberadaan partai oposisi di DPR memberi optimisme tersendiri bagi PDIP untuk tetap menjalankan peran oposisinya di DPR.

Bagaimanapun kontroversialnya keberadaan partai oposisi dalam sistem presidensial, keberadaan partai oposisi dalam negara demokrasi tetap diperlukan. Partai oposisi dapat diperankan sebagai kekuatan penyeimbang untuk mengontrol kebijakan pemerintah, agar tetap memperhatikan kepentingan rakyat. Partai oposisi yang dapat diperankan sebagai penyeimbang dan kontrol, tetapi dalam batas-batas yang tidak mengganggu proses politik yang dapat memunculkan imobilitas politik atau *political deadlock* dalam relasi presiden dan DPR.

Pengalaman bangsa Indonesia mempraktikkan demokrasi dengan peran partai oposisi di dalamnya memang sangat minim. Dalam pengalaman yang minim tersebut, peran oposisi yang dijalankan partai-partai politik cenderung mendistorsi penyelenggaraan pemerintahan. Akibatnya, ketika PDIP mendeklarasikan diri sebagai partai oposisi, banyak pihak terkesan kurang sepakat dengan kebijakan politik PDIP tersebut. Kesan tersebut dapat ditangkap dari penolakan terhadap keberadaan partai oposisi yang dianggap tidak memiliki akar sejarah, tidak sesuai dengan demokrasi Pancasila, tidak ada dalam sistem presidensial, sampai pada persoalan yang sifatnya strategis dan teknis.

Dalam persoalan strategis, partai oposisi harus memiliki justifikasi ideologi yang dapat dibedakan dengan orientasi ideologi pemerintah dan dalam persoalan teknis ada kecenderungan bahwa oposisi di parlemen akan mudah terjebak dalam kartelisasi politik karena dengan mudah anggota partai-partai politik melakukan kompromi untuk kepentingan pribadi. Justifikasi ideologi akan memudahkan partai oposisi untuk melakukan koreksi terhadap kebijakan pemerintah karena dengan adanya perbedaan ideologi antara pemerintah dan oposisi memungkinkan partai oposisi melihat kebijakan pemerintah dalam sudut pandang yang berbeda secara ideologis. Sementara itu, dengan adanya kecenderungan buruk yang dapat terjadi ketika oposisi dijalankan di parlemen, perlu adanya penguatan oposisi di luar parlemen yang diperankan *civil society*.

Bagi PDIP menjadi oposisi bukanlah hal baru karena sejak kelahirannya, PDIP selalu diposisikan sebagai partai oposisi oleh rezim yang tidak mengakui keberadaan oposisi. Akan tetapi, karena pengalaman yang pendek dan “pahit” terhadap peran partai oposisi pada era parlementer, penolakan terhadap wacana oposisi yang dikemukakan PDIP seolah-olah memperoleh pembenaran. Apalagi, selama memegang pemerintahan, PDIP menjalankan kebijakan ekonomi politik yang tidak jauh berbeda dengan yang dijalankan pemerintahan SBY-JK. Hal itu semakin memperkuat anggapan bahwa antara pemerintah dan partai oposisi tidak memiliki perbedaan orientasi ideologi. Dengan perkataan lain, PDIP dianggap tidak layak menjadi partai oposisi karena tidak memiliki justifikasi ideologi yang dapat dijadikan pembeda sekaligus sarana untuk mempersoalkan kebijakan pemerintah dalam perspektif ideologi.

Persoalannya adalah, apakah benar bahwa oposisi di Indonesia tidak memiliki akar sejarah yang kuat sehingga melembagakan oposisi berarti sebuah upaya yang ahistoris? Berkaitan dengan justifikasi ideologis yang dipersyaratkan untuk menjadi partai oposisi, apakah PDIP dapat memosisikan dirinya sebagai partai oposisi yang memiliki cara pandang yang berbeda dengan pemerintah? Tulisan ini menjawab persoalan tersebut dengan mengambil pengalaman yang telah dilakukan PDIP selama menjadi partai oposisi pada kabinet SBY-JK.

#### OPOSISI DAN DEMOKRASI: TINJAUAN TEORETIS

Dalam buku *Regimes and Oppositions*, Dahl (1974: 2–3) menjelaskan bahwa keberadaan oposisi sangat dipengaruhi oleh rezim politik yang menaunginya. Oposisi di dalam rezim hegemonik akan diperankan oleh kekuatan-kekuatan politik di luar parlemen, sebagaimana ditemukan di berbagai negara otoriter, seperti yang diungkap oleh Frederick C. Barghoorn (1974) ketika meneliti oposisi di Uni Soviet. Begitu juga oposisi yang muncul di Indonesia pada era kerajaan dan sebelum era politik etis, oposisi hanya diperankan oleh sekelompok orang yang tidak terorganisasi dan cenderung sporadis.

Di negara yang menganut rezim poliarkhi, oposisi diperankan oleh partai politik dan kekuatan-kekuatan sosial lain. Dalam hal ini Potter (1968: xviii) membedakan oposisi di parlemen (*Oppositions with capital "O"*) dan oposisi di luar parlemen (*oppositions with little "o"*). Oposisi di parlemen dijalankan oleh partai politik yang tidak memenangkan pemilu, tetapi tidak ingin berkoalisi membentuk pemerintahan. Sementara itu, oposisi di luar parlemen dijalankan oleh kekuatan-kekuatan *civil society*.

Dalam konteks pentingnya partai oposisi di parlemen, Daalder (1968: 235–236) menyatakan.

“... kendatipun di berbagai negara demokrasi modern masyarakat cukup mampu memproduksi kekuatan-kekuatan pengontrol (*countervailing forces*), tetapi kekuatan oposisi di parlemen yang *powerful* dapat menjaga pertanggung jawaban reguler dan menjamin suatu sistem supaya tetap terbuka.”

Itulah sebabnya, diperlukan oposisi yang terlembaga di parlemen sehingga memungkinkan terjadinya keseimbangan antara kekuasaan pemerintah dan DPR. Dalam konteks Indonesia, secara khusus David Bourchier (2000: 39) menjelaskan: “Akan tetapi, karena sistem *checks and balances* secara kronis lemah dalam sistem politik Indonesia, sulit dilihat adanya kekuatan lain kecuali oposisi institusional yang berlaku sebagai pengekang efektif terhadap kewenangan eksekutif.”

Bagi Dahl (1965: 332), oposisi yang diperankan partai politik di dalamnya hanya ada di negara yang menganut sistem demokrasi (poliarki). Dengan perkataan lain, keberadaan partai oposisi sangat erat kaitannya dengan keberadaan demokrasi. Sistem politik hanya dapat dikatakan demokratis kalau di dalamnya terdapat partai oposisi. Sebaliknya, partai oposisi hanya dapat hidup dalam sistem demokrasi. Sebagaimana ditegaskan Dahl (1965: 332) “... *a political party is the most visible manifestation and surely one of the most effective forms of opposition in democratic country,...*”

Dalam hubungan sistem pemerintahan dan partai oposisi, Robert A. Dahl dan Arend Lijphart menjelaskan tentang adanya karakteristik yang berbeda antara keberadaan partai oposisi di negara yang menganut sistem parlementer. Di negara yang menganut sistem parlementer, hubungan pemerintah dan partai oposisi saling berhadapan (*adversarial*) karena pemegang kekuasaan bercirikan eksklusif, kompetitif, dan berhadapan-hadapan (*adversarial*). Di negara-negara yang menganut model demokrasi konsensus dan campuran, seperti Amerika Serikat, pemegang kekuasaan bercirikan inklusif, tawar-menawar (*bargaining*), dan kompromis atau oleh Kaiser dikatakan sebagai “*genotiation democracy*” (Lijphart 1999: 2). Baik dalam model konsensus maupun campuran, oposisi tidak berhadapan-hadapan, tetapi cenderung kompromi dengan partai pemerintah dan bekerja dalam mekanisme *checks and balances*.

Dengan demikian, baik di negara yang menganut sistem parlementer maupun presidensial, partai oposisi tetap ada, dengan asumsi bahwa partai oposisi yang

dimaksud adalah sebagaimana yang didefinisikan oleh Robert A. Dahl (1968: xviii) berikut ini.

*“Suppose that A determines the conduct of some aspect of the government of a particular system during some interval. We need not specify the interval exactly; it may be a period in the past, the coming year, etc. Suppose that during this interval B cannot determine the conduct of government; and that B is opposed to conduct of government by A. Then B is what we mean by “an opposition”. Note that during some different interval, B might determine the conduct of government, and A might be “in opposition”.*

Partai oposisi tidak bersifat tetap, tetapi dapat saling berganti bergantung pada ada tidaknya dukungan rakyat. Ketika dukungan rakyat dapat memungkinkan partai politik membentuk pemerintahan, partai tersebut akan bertindak sebagai pemegang kekuasaan. Akan tetapi, ketika dukungan rakyat tidak terpenuhi, padahal partai tersebut tidak hendak bergabung dengan pemerintahan koalisi, partai tersebut akan berperan menjadi oposisi.

Partai oposisi dalam sistem presidensial tidak selalu bersikap *adversarial*, tetapi juga dapat melakukan negosiasi dan kompromi terhadap berbagai kebijakan yang menurut pandangannya dianggap perlu dikompromikan. Meskipun demikian, hal tersebut tidak berarti sebuah politik transaksional karena negosiasi dan kompromi tersebut tetap bermuara pada kepentingan konstituen, bukan pada kepentingan perseorangan atau kepentingan partai semata-mata. Sebuah penjelasan yang menggambarkan keberadaan oposisi di negara yang menganut sistem presidensial, seperti Amerika Serikat, dapat dilihat dalam penjelasan Dahl (1965: 34) berikut ini.

*“Oppositions employ a wide variety of strategies : they combine a heavy emphasis on winning presidential and congressional elections with an equally heavy emphasis on bargaining, logrolling and pressure-groups activities in policy-making.” “Oppositions are not usually very distinctive; they are not even clearly identifiable as oppositions; they melt into the system.” “Oppositions are not combined into a single organization of high cohesion; they usually work through one or both major parties, each of which has rather low internal unity.” “These two parties are highly competitive in national elections but in Congress members of different parties are both competitive and cooperative.” “Oppositions try to gain their objectives by seeking out encounters with policy makers at great variety of official sites—bureaucratic, congressional, presidential, judicial, local, etc”.*



Baik di negara yang menganut sistem presidensial maupun parlementer, partai oposisi dapat memanfaatkan setiap perdebatan di parlemen. Perdebatan di parlemen merupakan hal yang sangat penting, karena dapat memengaruhi pandangan publik terhadap kebijakan pemerintah ataupun partai oposisi di wilayah lain. Dalam hal ini, Robert A. Dahl (1988: 133) secara khusus mengemukakan tentang perdebatan di parlemen yang tidak semata-mata untuk memengaruhi parlemen, tetapi lebih banyak dimanfaatkan untuk memengaruhi publik.

Partai oposisi juga dapat memanfaatkan dukungan dari kekuatan-kekuatan politik di luar parlemen untuk meningkatkan posisi tawarnya ketika berhadapan dengan pemerintah. Dalam hal ini, Sts. D. Ulrich Koehler (2006) menyarankan beberapa langkah yang dapat dilakukan partai oposisi untuk memperkuat posisi tawarnya tersebut; (i) membangun ikatan organisasi dengan kelompok-kelompok kemasyarakatan guna memperluas basis politik; (ii) menentukan strategi kampanye; (iii). menentukan kelompok target; (iv) mempersiapkan diri dalam pengambilalihan pemerintahan; (v) membangun hubungan dengan organisasi-organisasi sayap.



#### OPOSISI DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF HISTORIS



Pada era sebelum kemerdekaan, perlawanan rakyat terhadap kekuasaan dapat dibagi dalam dua periode, yaitu periode tanam paksa (*culture stelsel*) dan periode politik etis (*etische politiek*). Pada periode pertama, perlawanan muncul sebagai reaksi atas kuatnya tekanan atau adanya penindasan dari pemegang kekuasaan. Sementara itu, pada periode politik etis muncul sebagai bentuk kesadaran politik dari orang-orang yang telah mengalami proses sosialialisasi politik melalui pendidikan pada masa kolonial.

Ketika para ilmuwan membicarakan akar demokrasi di Indonesia, seringkali tindakan protes dari rakyat terhadap raja dijadikan tonggak atau akar dari tradisi perlawanan rakyat terhadap kekuasaan. Salah satunya adalah aksi protes dalam bentuk “*pepe*” atau keluar dari desanya ketika seorang warga tidak setuju dengan kebijakan raja. Deliar Noer (1986: 72) menyatakan bahwa “Kesadaran demokrasi secara tradisional tercermin dalam bentuk rapat-rapat dan sebagainya. Kesadaran itu juga nampak dalam hak *pepe*, semacam hak untuk berdemonstrasi terhadap penguasa bila keputusan atau peraturan penguasa tidak disenangi.” Persoalannya adalah mengapa *pepe* dan sejenisnya merupakan akar budaya berdemokrasi? Padahal *pepe* merupakan aktivitas



protes yang sangat sederhana, bukan sebuah demonstrasi yang terorganisasi, serta dapat memberi tekanan atau kontrol terhadap penguasa.

Aksi protes dalam bentuk *pepe* atau yang lain tentu tidak diorganisasikan dalam partai politik atau kelompok kepentingan, apalagi kelompok yang diakui penguasa pada saat itu. Aksi-aksi perlawanan petani menurut penjelasan J.C. Scott dilakukan secara perseorangan dan tanpa protes dan tanpa organisasi yang teratur (Soehartono 2000: 16). Artinya, dalam aksi tersebut tidak ada arak-arakan, tidak ada yel-yel, para peserta, hanya duduk diam di alun-alun depan kerajaan, tetapi dari sisi aksi sudah cukup nyata karena berlangsung dalam suatu pola hubungan patron-klien yang sangat dipengaruhi oleh konsepsi Jawa mengenai hubungan-hubungan antara *gusti* dan *kawula*, dan antara priyayi dan kaum tani (Anderson 1991: 100).

Peran dan pola kegiatan sosial seseorang sangat ditentukan oleh tradisi dalam bentuk dikotomi tersebut di atas. Pemimpin sebagai sumber inisiatif, sedangkan rakyat dianggap sebagai pendukung yang harus mengikuti putusan para pemimpin. Dalam kenyataan yang demikian, posisi raja sangat menentukan sedangkan rakyat sebagai *kawula* jelas tidak memiliki hak politik sebagaimana lazimnya dalam negara demokrasi. Oleh karena itu, aksi duduk dan berdiam di alun-alun yang dilakukan warga jelas merupakan tindakan di luar kelaziman atau menjadi anomali bila dikaitkan dengan struktur sosial. Akan tetapi, justru ketidaklaziman itulah yang kemudian mendasari ilmuwan untuk menempatkan aksi *pepe* yang dilakukan warga pada waktu itu, merupakan protes dalam struktur sosial sentralistis dan sistem budaya yang hegemonik. *Pepe* merupakan sebuah aksi yang cenderung menolak, melawan, oposan, meskipun dalam bentuknya yang sangat lemah. Itulah sebabnya sangat layak apabila aksi *pepe* tersebut dimaknai sebagai akar demokrasi atau secara lebih khusus merupakan bentuk oposisi di Indonesia. Fenomena demikian terjadi di berbagai negara otoriter, dan meminjam istilah Robert A. Dahl adalah rezim hegemonik. Oposisi tidak dijalankan oleh partai oposisi secara terbuka, tetapi dilakukan oleh kekuatan-kekuatan sosial atau perseorangan yang menolak kebijakan pemerintah, sebagaimana ditemukan dari hasil studi oposisi di Uni Soviet (Barghoorn 1974: 28).

Parsudi Suparlan (1974: 32) mengemukakan bahwa “Unsur demokrasi dapat dilihat ketika warga desa dapat menunjukkan rasa tidak puas terhadap tindakan lurah melalui *gossip*, yang menyebabkan orang-orang tua yang disegani di desa itu bertindak guna menyelesaikan persoalan.” Cara lain yang dilakukan

rakyat untuk memprotes kebijakan raja ialah dalam bentuk melarikan diri ke hutan, menggabungkan diri dengan raja yang lain, atau membakar diri, mogok makan, semua dalam bentuk kekerasan meskipun ditujukan pada diri sendiri (Simatupang dan Lopian 1978: 4).

Menurut Onghokham (1986: 49) sebelum abad ke-20, politik dan kekerasan atau politik dan pemberontakan di Indonesia hampir mempunyai fungsi yang identik dan perbedaannya samar-samar. Petani lari (pindah), perampok dan *kraman* (pemberontakan) hanya berbeda dalam tingkat membahayakan negara. Dalam setiap pemberontakan besar unsur-unsur itu memainkan peranan besar. Dengan demikian, “gerakan petani dan pemberontakan petani ada gunanya juga sebab baru dengan cara demikian amanat penderitaannya bisa sampai ke atas.” Artinya, gerakan-gerakan sosial tersebut secara fungsional bermanfaat bagi tersalurnya aspirasi rakyat meskipun tidak selalu memperoleh tanggapan dari pemerintah yang berkuasa karena berada pada tingkat yang relatif kurang membayakan bagi negara.

Pada era *culture stelsel* muncul gerakan perlawanan yang lebih terorganisasi dalam bentuk *nggogol* atau mogok. Suatu hal menarik dari perlawanan petani dalam bentuk *nggogol* atau mogok tersebut adalah adanya mekanisme penyampaian aspirasi yang harus dilakukan petani serta model penyelesaian masalah yang disepakati antara petani dan pihak yang mewakili negara (baca: pemerintah Belanda). Dalam *nggogol*, petani berjalan bersama menuju kabupaten dan mengeluh tentang berbagai hal, seperti wajib kerja yang berat, perlakuan sewenang-wenang dari mandor Jawa atau *opzichter* Belanda, dan soal upah (Shiraishi 1997: 23). Biasanya mereka akan menolak perintah bupati untuk pulang sampai keluhan mereka didengar dan bupati menjanjikan adanya perbaikan. Jika bupati tidak menanggapi *nggogol* seperti yang diharapkan petani, mereka beranjak menuju negara dan melakukan *nggogol* di hadapan patih. Oleh karena tindakan ini dianggap sah, asisten residen dan kontroler Belanda juga hadir pada saat *nggogol* bersama bupati untuk mendengarkan keluhan petani dan membentuk *prapat* sebagai penengah antara petani yang protes dan pihak perkebunan. *Prapat* ini terdiri atas dua wakil kedua pihak, yaitu dua petani dan dua lainnya dari pihak perkebunan (karena itu dinamakan *prapat* yang berarti segi empat), dan bekerja di bawah pengawasan resmi.

Sementara itu, meskipun aksi mogok dianggap tidak sah, tindakan ini memiliki fungsi yang tidak berbeda dengan aksi *nggogol*. Dalam mogok, bupati dan asisten residen Belanda mendatangi para petani yang mogok, mendengarkan

keluhan mereka, lalu membentuk *prapat* untuk menengahi konflik antara petani dan pihak perkebunan. Ketika para pejabat membentuk *prapat*, para petani mulai bekerja dan tidak ada yang ditangkap atau dihukum meskipun mogok dianggap tindakan yang tidak sah. Dalam kedua bentuk protes tersebut, *bekel* sama sekali tidak berperan. Para petani berpaling kepada negara untuk melawan pihak perkebunan yang kuat.

Ditilik dari efektivitas beroposisinya, dalam arti mampu mengubah pandangan para pengambil keputusan dengan memperhatikan tuntutan para pemrotes, dua aksi tersebut relatif lebih efektif daripada tindakan *pepe*. Hal ini disebabkan hubungan antara petani dan perusahaan tidak terkait dengan persoalan-persoalan nilai yang dianut oleh kedua pihak, tetapi lebih rasional karena didasarkan atas kepentingan bersama. Fenomena tersebut menjelaskan betapa persoalan mekanisme penyampaian tuntutan dan model penyelesaian tuntutan telah memperlihatkan bahwa posisi petani tidak semata-mata berada sebagai objek kekuasaan, tetapi subjek yang berkesempatan untuk berpartisipasi dalam menentukan nasibnya sendiri sebagaimana yang terjadi dalam negara semidemokrasi. Dalam kenyataan yang demikian, aspek patron-klien, sebagaimana dijelaskan Anderson, dapat dilihat sebagai penghalang bagi proses demokratisasi. Sebaliknya, pola hubungan rasional antara petani penggarap dan pemilik perkebunan menjadi sangat kondusif bagi demokratisasi. Kalau pola hubungan rasional tersebut dilihat sebagai bentuk pengaruh Barat (modernisasi) aksi protes petani yang kemudian dianggap sebagai cikal bakal demokratisasi juga bersumber dari pengaruh budaya Barat.

Persoalannya memang tidak terletak pada asal mula tradisi protes dalam bentuk *nggogol* atau mogok, tetapi apakah mekanisme tersebut kemudian menjadi pola umum yang disepakati untuk menyelesaikan masalah yang terjadi antara pemilik perkebunan dan penggarap? Kalau fenomena tersebut menjadi pola umum yang digunakan oleh petani untuk mengontrol atau memengaruhi kebijakan pemerintah, khususnya para pemilik perkebunan, dapat dipastikan *nggogol* atau mogok menjadi sebuah tradisi lain, di luar arus utama (*mainstream*) budaya Jawa yang cenderung menolak model partisipasi nonkonvensional tersebut.

Pada periode politik etis (*etische politiek*), aksi-aksi perlawanan banyak diambil alih atau dimotori oleh partai-partai politik. Melalui Sarekat Islam (SI), yang dipimpin seorang cendekiawan H.O.S Tjokroaminoto, rakyat pribumi dapat meminta dukungan dalam mencari keadilan yang belum pernah mereka



peroleh. Dalam penjelasan Ricklefs (2008: 248), “Rakyat perdesaan tampaknya lebih menganggap SI sebagai alat bela diri dalam melawan struktur kekuasaan lokal yang kelihatannya monolitik, yang tidak sanggup mereka hadapi daripada sebagai gerakan politik modern”. Bahkan, dalam konteks beroposisi, “SI di beberapa daerah benar-benar menjadi pemerintah bayangan dan para pihak pejabat priayi harus menyesuaikan diri” (Ricklefs 2008: 349).

Dengan berdirinya partai-partai politik, gerakan melawan pemerintah kolonial semakin meningkat. Gerakan perlawanan partai-partai politik ini kemudian mengantarkan mereka untuk membentuk *Volksraad* dengan mendesak pemerintah Belanda menyetujui gagasan tentang lembaga perwakilan politik yang muncul dari Sarekat Islam dan kemudian didukung oleh Budi Utomo (Ricklef 2008: 359–360) Sejak berdirinya *Volksraad* pada 16 Desember 1916, perjuangan partai-partai dalam memperjuangkan gagasan-gagasan politiknya, tidak hanya terbatas pada gerakan massa di luar lembaga resmi pemerintah, tetapi dapat dilakukan melalui *Volksraad* tersebut. Melalui lembaga tersebut, berbagai tuntutan politik disampaikan, seperti petisi Soetardjo yang sangat terkenal.

Kahin (1995: 65–66) menjelaskan bahwa “Adanya lembaga tersebut telah membuat orang bumiputra lebih sadar akan persoalan-persoalan mereka serta hubungan dengan Belanda pada umumnya, dan mendidik khalayak ramai yang melek huruf tentang sasaran-sasaran yang lebih moderat dari pergerakan kebangsaan.” Bagi Kartodirdjo (1993: 48–49), “Dewan Rakyat telah melaksanakan tujuan yang sangat berfaedah, dan telah memberi kepada birokrasi kolonial pertanggungjawaban luas bagi masyarakat kolonial, karena ia harus bekerja secara terang-terangan dan dapat diminta setiap waktu untuk menjelaskan dan mempertanggungjawabkan aktivitas-aktivitasnya.” Secara umum, keberadaan Dewan Rakyat juga telah memperkuat keinginan untuk memperluas hak-hak politik dan hak pilih untuk selalu dipropagandakan, baik di dalam maupun di luar Dewan.

Gerakan perlawanan yang mengambil jalan nonkooperatif, seperti yang dijalankan PNI dan PKI, juga semakin menguat, apalagi setelah terbentuknya Permufakatan Perhimpunan-Perhimpunan Politik Kebangsaan Indonesia (PPPKI) pada 1927, yang anggotanya terdiri atas PNI, Partai Sarekat Islam, Budi Utomo, Study Club Surabaya, organisasi-organisasi kedaerahan dan organisasi pemeluk Kristen, yang tujuannya untuk meningkatkan persatuan dan menghindari adanya salah pengertian sesama kaum pejuang kemerdekaan.

Menguatnya gerakan perlawanan terhadap pemerintah kolonial tersebut tidak terlepas dari pengaruh mahasiswa-mahasiswa di Belanda, yang sejak tahun 1925 telah bersatu dalam organisasi kemahasiswaan dengan nama Perhimpunan Indonesia (PI) yang bertujuan memerdekakan Indonesia. Sebagaimana dijelaskan Kahin (1995: 52-53), di samping adanya kenyataan atas berkurangnya inferioritas bangsa Indonesia setelah melihat bahwa ternyata bangsa-bangsa Timur mampu mengalahkan Barat, terutama dalam kasus kemenangan Jepang atas Rusia, menguatnya gerakan perlawanan terhadap pemerintah kolonial mendapat pengaruh dari mahasiswa yang pernah belajar di negeri Belanda.

Selama periode penjajahan Jepang, gerakan perlawanan melalui partai politik tidak dimungkinkan karena Jepang yang berideologi fasisme tidak menerima kehadiran partai politik, apalagi yang beroposisi terhadap pemerintah kolonial. “Dari semua kelompok politik yang dilarang terang-terangan adalah partai politik Islam” (Benda 1980: 142). Oleh karena itu, gerakan perlawanan yang dilakukan oleh tokoh-tokoh politik pada waktu itu mengambil bentuk gerakan bawah tanah terutama yang dilakukan kelompok Sjahrir, yang menolak kerja sama dengan Jepang. Dalam menjalankan aksinya, Sjahrir (2000: 260) mencari hubungan dengan kelompok-kelompok Belanda progresif, antara lain dengan de Willinger dan seorang politikus Belanda Jacques de Kadt. Gerakan perlawanan rakyat mulai muncul terkait dengan sikap dan tindakan Jepang yang merendahkan martabat, bahkan penyiksaan terhadap rakyat yang belum pernah diterima sebelumnya. Sementara itu, aksi-aksi mahasiswa anti-Jepang timbul dari rasa kecewa akibat adanya perintah bercukur dan pukulan dengan alasan pedagogi, yang kemudian tumbuh menjadi pembangkangan dan perlawanan yang nasionalistis.

Setelah kemerdekaan, kekuatan oposisi yang diperankan partai politik mulai melembaga, dalam arti disepakati sebagai sebuah proses dengan mana organisasi oposisi dan tata cara beroposisi disepakati. Talcott Parson yang kemudian dikutip Samuel P. Huntington, menyatakan sebagai memperoleh nilai baku dan stabil (Diamond 1999: 16). Pada akhirnya, oposisi yang diperankan partai politik semakin kuat mengontrol kekuasaan. Sebaliknya, kabinet koalisi yang tidak didukung oleh kekuatan mayoritas di parlemen menjadi terlalu lemah dalam menghadapi kekuatan oposisi.

Pemerintah yang terlalu lemah berakibat pada jatuh bangunnya kabinet sehingga penyelenggaraan pemerintahan tidak efektif. Koalisi yang terbangun



di atas landasan ideologi dan kepentingan yang berbeda-beda, ternyata rentan terhadap berbagai kepentingan elite partai yang tergabung dalam koalisi tersebut. Pada akhirnya lemahnya koalisi ini membuka jalan bagi kekuatan oposisi untuk menjatuhkan pemerintah. Oleh karena itu, fenomena jatuh bangunnya kabinet yang berakibat pada tidak efektifnya pemerintahan, ditengarai terkait dengan keberadaan sistem multi partai, sistem pemilu proporsional, serta orientasi elite partai yang cenderung mementingkan kekuasaan. Akibatnya, ide tentang oposisi terlembagakan disalahkan atas semakin menajamnya ketegangan sosial (Uhlir 1998: 39).

Pada era berikutnya, kekuatan oposisi mulai melemah dan hal ini terkait dengan peningkatan peran negara, yang berhubungan erat dengan konsep revolusi yang dicanangkan Presiden Soekarno. Dalam hal ini presiden ditempatkan sebagai tokoh sentral dalam kekuasaan, baik secara personal maupun kelembagaan. Pergantian kekuasaan dari Soekarno ke Soeharto ternyata tidak secara otomatis mengubah rezim. Kebijakan otoriter yang dipraktikkan Soeharto terkait dengan konsep pembangunan, yang lebih menekankan pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik. Akibatnya, kekuatan oposisi, baik yang ada di parlemen maupun di luar parlemen, diperlemah.

Perubahan politik pada akhir 1990-an yang ditandai oleh peningkatan partisipasi masyarakat dan menguatnya peranan kelas menengah, merupakan momentum bagi semakin terbukanya ruang gerak kelompok oposisi, karena pemerintah mulai lebih akomodatif terhadap kelompok kritis yang selama ini diposisikan sebagai *dissident*. Reformasi politik menjadikan kekuatan oposisi untuk memantapkan posisinya sebagai pengontrol kekuasaan.

Setelah Megawati kalah dalam pemilihan presiden langsung pada tahun 2004, PDIP dan Megawati mendeklarasikan diri sebagai partai oposisi. Meskipun keputusan menjadi partai oposisi merupakan amalgamasi antara pandangan politik Megawati dan rasa sakit hatinya terhadap pencalonan SBY, tidak dapat dimungkiri bahwa kehadiran oposisi di parlemen dapat mendinamikkan aktivitas DPR dalam menjalankan peran kontrolnya terhadap pemerintah. Pentingnya kehadiran oposisi di parlemen juga terkait dengan penataan kelembagaan politik, karena melalui pemilu dan peranan partai oposisi di parlemen, perubahan dapat berlangsung secara bertahap dan bersumber dari kesepakatan bersama antara pemerintah yang berkuasa dan rakyat. Pada akhirnya, rezim tersebut akan semakin dapat memformulasikan respons-respons kebijakan terhadap masalah-masalah utama yang dihadapi masyarakat karena para politisi lebih



mungkin mau bekerja sama satu sama lain dan oposisi akan lebih loyal serta bertanggung jawab (Diamond 1999: 97). Bagi partai oposisi, perlawanan terhadap kebijakan pemerintah dilakukan ketika kebijakan tersebut dianggap tidak sesuai atau bertentangan dengan ideologi yang menjadi *platform* perjuangan politiknya.

### OPOSISI PDIP: SEBUAH ANALISIS

Setelah kalah dalam Pileg dan Pilpres tahun 2004, Megawati selaku Ketua Umum PDIP mendeklarasikan diri sebagai partai oposisi, dengan melarang kader-kadernya duduk dalam kabinet SBY-JK. Dalam menindaklanjuti deklarasi tersebut, PDIP mempersiapkan diri untuk menyusun kebijakan beroposisinya, yang kemudian dituangkan dalam Format Oposisi PDIP, yang di dalamnya mencakup dasar dan orientasi kebijakan PDIP menjadi partai oposisi.

Rupanya penyusunan Format Oposisi PDIP tersebut juga telah mengakomodasi berbagai perbedaan pandangan yang terjadi di masyarakat, khususnya terhadap beberapa pihak yang pesimistik terhadap beroposisinya PDIP. Salah satunya berkaitan dengan justifikasi ideologi yang dapat dibedakan dengan ideologi pemerintah. Seperti dinyatakan dalam Format Oposisi PDIP, bahwa: “Oposisi dilakukan terhadap kinerja pemerintah berupa kritik terhadap hal-hal yang merugikan kepentingan rakyat (tidak prorakyat) dan mengajukan alternatif yang menguntungkan rakyat (prorakyat)” (Format Oposisi PDIP 2005–2009). Penekanan pada kepentingan “*wong cilik*” tersebut sekaligus menjelaskan sikap politik PDIP yang tidak lagi berorientasi liberal sebagaimana yang pernah dilakukan PDIP ketika memegang pemerintahan. Hal itu sekaligus merupakan justifikasi ideologis PDIP sebagai partai oposisi yang menjadikan orientasi kerakyatan sebagai pijakan beroposisinya.

Kongres Bali tahun 2005 yang menetapkan Pancasila 1 Juni 1945 sebagai dasar kebijakan beroposisi, menyadarkan elite PDIP bahwa melalui kebijakan reposisi (kembali pada orientasi kerakyatan) itu lebih memungkinkan mereka untuk mendekati konstituen yang dikecewakan saat PDIP memegang pemerintahan. Melalui kebijakan reposisi, PDIP berupaya menjelaskan kepada publik tentang orientasi barunya setelah selama berkuasa cenderung berorientasi liberal. Pada ranah ideologi, sebagaimana diamanatkan pada Kongres II PDIP tanggal 28 Maret s.d. 1 April 2005 di Bali, kebijakan menjadi partai oposisi dimaknai sebagai kembali pada nilai-nilai kerakyatan dan orientasi ekonomi nasionalistik, yang menjadi *concern* Bung Karno sebagai penggali Pancasila.

Dalam konteks orientasi kebijakan ekonomi, seperti dalam pidato Soekarno 1 Juni 1945, akan tampak adanya aspek kesejahteraan sosial yang menjadi prinsip dasar dari bangunan perekonomian negara Indonesia (Assiddhiqie 2010: 219). Di samping itu, penolakan terhadap investasi asing dan modal asing merupakan refleksi dari sikap berdikari dalam bidang ekonomi. Hal itu merupakan sebuah konsep ekonomi nasionalistik yang memberikan peran pada negara dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini, Sri Adiningsih (2012: 81–82) menjelaskan

“Pentingnya perencanaan ekonomi oleh negara menjadi kebijakan Bung Karno dengan dibuatnya Dewan Perancang Nasional yang akhirnya menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), agar pembangunan bangsa Indonesia direncanakan dan dipimpin oleh pemerintah atau negara bersama semua komponen bangsa”.

Kalau mengikuti penjelasan Revrison Basir (Seminar, 28 April 2009) tentang peran negara dalam sistem ekonomi kerakyatan, tampaknya PDIP berupaya menegakkan konstitusi yang mengatur perekonomian negara. Negara diharapkan berperan dalam mencegah adanya dominasi asing karena akan berakibat buruk bagi kedaulatan bangsa di bidang ekonomi. Bagi PDIP, ketentuan yang tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945, khususnya mengenai “dikuasai oleh negara” dan “dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” telah dirumuskan secara final dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, telah menjadi dasar hukum dan perundang-undangan, yang wajib menjadi prinsip dan konsep segala kebijakan penyelenggara negara. Ketika kebijakan pemerintah dianggap tidak sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut, PDIP akan mempersoalkannya.

Dari penjelasan tersebut, elite PDIP ingin menyatakan bahwa kebijakan beroposisinya bukan semata-mata ditujukan pada pemerintah, tetapi pada kebijakannya yang lebih pro-pasar daripada pro-rakyat. Beroposisi, dengan demikian, merupakan pilihan politik ketika PDIP yang berorientasi kerakyatan harus melawan pemerintah SBY-JK yang dalam pandangan elite PDIP berorientasi neoliberal. Dalam hal ini, PDIP berupaya untuk menjustifikasi kebijakan beroposisinya dengan ideologi kerakyatan, yang tentunya dapat diperlawankan dengan ideologi neoliberal yang menjadi dasar kebijakan pemerintah.

Penempatan pemerintah SBY-JK sebagai pemerintahan yang berorientasi liberal bukan tanpa dasar. Seorang guru besar ekonomi dari UGM Mubyarto

menyatakan, “Terus terang kita bertanya-tanya ke mana sebenarnya arah keberpihakan pemerintah ini... Pemerintah (SBY-JK,—pen) sangat tidak suka kalau dikatakan liberal. Akan tetapi, sepertinya negara yang paling liberal dan membuka seluruh pasarnya adalah Indonesia” (Mubyarto 2005: 138). Beberapa indikator lain yang sering digunakan publik ataupun elite PDIP dalam menilai orientasi kebijakan pemerintah yang neoliberal adalah masuknya ke dalam kabinet SBY-JK beberapa teknokrat yang selama ini dikenal sebagai pendukung kebijakan ekonomi politik liberal. Mereka adalah Boediono, yang menjabat sebagai Menko Perekonomian, Sri Mulyani Indrawati sebagai Menteri Keuangan, dan Menteri Perdagangan Mari Elka Pangestu. Hal lain yang dapat dijadikan bukti atas pandangan elite PDIP terhadap pemerintah SBY-JK yang diposisikan sebagai pendukung kebijakan neoliberal dapat ditemukan dalam pernyataan terbuka dari salah seorang kader PDIP Aria Bima berikut ini, “... Munculnya SKB Tiga Menteri dalam Penetapan UMR 6% adalah bukti bahwa rezim Yudhoyono-Kalla sangat neoliberal” (Aria Bima dalam *Suara Merdeka* 4 November 2008).

Masuknya beberapa pemikir/teknokrat neoliberal ke dalam kabinet SBY-JK, semakin membuka peluang bagi upaya PDIP untuk memosisikan dirinya sebagai partai oposisi yang memiliki orientasi nasionalis kerakyatan. Pada titik inilah, kemudian PDIP dapat mengklaim sebagai partai oposisi yang memiliki justifikasi ideologi yang diperlukan dalam mengkritisi berbagai kebijakan publik yang diambil pemerintah SBY-JK.

Mengenai posisi ideologi pemerintah SBY-JK, yang oleh elite PDIP dianggap berorientasi liberal, dapat dilihat dalam dokumentasi *Steering Committee* yang dipersiapkan untuk Kongres PDIP di Bali yang secara tegas menyatakan bahwa “Rezim berkuasa menggunakan ideologi liberal dalam pengelolaan negara-bangsa. Untuk itu, PDIP mengangkat kembali konsepsi Bung Karno tentang Tri Sakti, sebagai dasar pijakan untuk memberikan orientasi kebijakan ekonomi politiknya dalam menghadapi pemerintah” (Dokumen *Steering Committee* 7 April 2010).

Melalui orientasi barunya, PDIP telah memiliki justifikasi ideologis yang dapat dipertentangkan dengan orientasi ideologi neoliberal yang dijalankan pemerintah. Dengan demikian, tampak adanya perbedaan cara pandang antara partai oposisi dan pemerintah. Perbedaan cara pandang itu tampak dalam beberapa isu yang terkait dengan perbedaan orientasi tersebut, secara khusus tampak pula dalam kasus Blok Cepu dan kebijakan kenaikan harga BBM. Partai

oposisi melihat dua kasus tersebut dalam perspektif nasionalis-kerakyatan, berhadapan dengan pemerintah yang memandangnya dari perspektif internasionalis-liberal. Perbedaan cara pandang tersebut membuat partai oposisi dan pemerintah saling berkompetisi untuk memengaruhi partai-partai politik di DPR dan konstituen di luar parlemen.

Suatu hal yang menarik adalah persoalan isu publik yang dipertentangkan antara pemerintah dan partai oposisi. Baik partai oposisi maupun pemerintah, keduanya berusaha untuk menutup peluang kompromi. Misalnya saja dalam kasus Blok Cepu, pemerintah mencoba untuk melokalisasi pembentukan Tim Negosiasi yang dibentuk untuk menindaklanjuti perundingan Blok Cepu, yang oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla dikatakan bahwa pembentukan Tim Negosiasi merupakan ranah eksekutif. Padahal, DPR mempersoalkan pembentukan Tim Negosiasi yang tidak melibatkan Direktur Utama Pertamina. Akibatnya, hal ini semakin memicu sikap perlawanan dari partai oposisi.

Sementara itu, partai oposisi yang begitu bersemangat untuk meyakinkan konstituen bahwa partainya telah kembali pada jati dirinya sebagai partai nasionalis-kerakyatan, melakukan *walk out* ketika Presiden mengundang beberapa partai ke Istana untuk membicarakan kebijakan pemerintah tentang Blok Cepu. Bagi PDIP tidak ada kompromi terhadap pemerintah yang menjalankan kebijakan yang tidak nasionalistik.

Perbedaan ideologi pada akhirnya memang menyulitkan bagi adanya kompromi, seperti yang ditunjukkan partai oposisi PDIP yang sejak awal telah mengambil sikap yang berhadap-hadapan (*adversarial*) dengan pemerintah sehingga memberi kesan bahwa PDIP apriori terhadap kenaikan harga BBM. Sikap apriori dan tidak mau kompromi diperlihatkan oleh empat wakil dari Fraksi PDIP yang melakukan *walk out* ketika DPR menggelar rapat dengar pendapat dengan Presiden, dengan alasan rapat dilakukan secara tertutup. (Laporan Kepada Rakyat: 4 Tahun Beroposisi: 178). Sikap apriori juga dapat dilihat dalam sikap PDIP atas kebijakan BLT yang sangat kontraproduktif bagi PDIP sendiri.

Pemaparan tersebut sekedar contoh untuk menjelaskan alasan terjadinya pola hubungan yang *adversarial* antara pemerintah dan partai oposisi. *Pertama*, tidak semata-mata disebabkan oleh adanya fakta bahwa beroposisinya PDIP karena sakit hati Megawati terhadap SBY, dan *kedua*, bahwa PDIP berkepentingan untuk meyakinkan konstituen bahwa PDIP telah kembali pada jati

dirinya sebagai partai nasionalis-kerakyatan. Intinya, pola hubungan *adversarial* tersebut tidak semata-mata disebabkan oleh sikap “*waton suloyo*” (asal beda) yang ditunjukkan oleh elite-elite PDIP dalam mengkritisi kebijakan pemerintah, tetapi juga disebabkan oleh sikap pemerintah yang cenderung menutup peluang bagi partisipasi DPR. Hal serupa terjadi pada Kasus Aceh-MoU Helsinki, yang membuat pemerintah dan oposisi saling menutup diri dan apriori.

Bagaimana peran partai oposisi PDIP dalam mendebat dan memanfaatkan perdebatan-perdebatan di DPR untuk memengaruhi partai-partai politik di DPR ataupun masyarakat di luar parlemen? Dalam beberapa isu, PDIP mampu menarik dukungan dari beberapa anggota partai yang selama ini dikenal sebagai pendukung koalisi, meskipun kemudian dukungan tersebut berhenti di tengah jalan. Perubahan dukungan dari partai-partai kecil terkait dengan kepentingan partai dan orientasi pragmatis partai tersebut. Penyebab lain ialah kemampuan pemerintah untuk mempertahankan kepentingan bersama sebagai pendukung koalisi pemerintah.

Pada dasarnya PDIP juga berupaya memanfaatkan perdebatan publik untuk kepentingan sosialisasi politik ke publik. Akan tetapi, upaya tersebut belum optimal sehingga PDIP selalu gagal dalam kontestasi di ruang publik di mana pemerintah memang *concern* terhadap pencitraan. Salah satu contoh adalah kebijakan BLT, yang kemudian justru dijadikan senjata kampanye partai pemerintah untuk menarik massa, dan dalam isu Blok Cepu, pemerintah dapat memengaruhi rakyat di seputar Blok Cepu yang pada awalnya menolak Pertamina yang didukung PDIP.

Optimalisasi peran partai oposisi dalam memanfaatkan forum-forum perdebatan di parlemen untuk menyosialisasikan kebijakannya, juga dipengaruhi oleh adanya aturan hukum yang belum sepenuhnya berpihak pada oposisi. Pada waktu itu UU keterbukaan informasi publik belum diundangkan sehingga perhelatan politik di DPR dapat dilakukan secara tertutup, dan bergantung pada keputusan DPR melalui paripurna. Dalam pelaksanaan angket BBM, karena PDIP gagal untuk mendorong agar rapat tersebut dilakukan secara terbuka sehingga isu yang begitu populer tidak dapat dimanfaatkan partai oposisi PDIP untuk menarik dukungan dari kekuatan oposisi di luar parlemen. Selain itu yang terjadi pada pelaksanaan hak angket bahan bakar minyak (BBM) tahun 2012, yang kemudian dapat memberi tekanan yang begitu kuat terhadap pemerintah untuk tidak menaikkan harga BBM.



Persolaan lain adalah lemahnya dukungan keuangan bagi pemanfaatan media massa. Setelah empat tahun beroposisi, PDIP menyadari bahwa kerja kerasnya sebagai partai oposisi tidak banyak diketahui masyarakat. Untuk itu, PDIP berupaya membuat laporan kepada rakyat untuk disampaikan ke publik melalui media massa. Strategi ini dianggap cukup membantu sosialisasi kebijakan oposisinya, tetapi untuk melanjutkan program pemasangan iklan melalui media massa ternyata membutuhkan dana yang tidak kecil. Keterbatasan keuangan memaksa PDIP untuk menghentikan sosialisasi kebijakannya. Inilah problem beroposisi di negara yang menganut sistem presidensial karena pimpinan partai oposisinya tidak memperoleh insentif apa pun dari pemerintah. Dalam sistem parlementer, pimpinan oposisi digaji dan melalui *shadow cabinet* yang dibentuk. Mereka dapat memperoleh dana dari pemerintah.

Dalam berbagai rekomendasi yang disampaikan oleh Fraksi PDIP terhadap pemerintah, tampak sekali bahwa rekomendasi-rekomendasi tersebut merupakan refleksi ideologi PDIP sebagai partai yang berusaha untuk memperhatikan nasib *wong cilik*. Misalnya, dalam salah satu rekomendasinya, Fraksi PDIP mendesak pemerintah untuk memprioritaskan program padat karya melalui perbaikan infrastruktur di perdesaan, pemberian stimulus pertumbuhan di sektor pertanian dan sektor lain yang menyangkut hajat hidup orang banyak, serta pencadangan untuk melakukan intervensi atas ketidakadilan pasar akibat liberalisasi.

Kalimat terakhir berupa “melakukan intervensi atas ketidakadilan pasar akibat liberalisasi” yang digunakan dalam rekomendasi tersebut cukup menjelaskan kepada publik akan model ekonomi politik yang didukung PDIP, yaitu model intervensi negara, dan mengurangi seefektif mungkin liberalisasi yang dianggap berdampak terhadap ketidakadilan. Hal itu merupakan sebuah refleksi ideologi dari partai pendukung gagasan intervensi negara sekaligus refleksi kebijakan reposisi yang menekankan pada kepentingan *wong cilik*.

Kenyataan lain terkait dengan peran oposisi yang diharapkan dapat semakin memperbaiki kebijakan pemerintah, sehingga lebih pro rakyat. Hal ini disampaikan melalui berbagai alternatif pemikiran. Dalam kenyataannya, sedikit sekali ditemukan adanya alternatif kebijakan yang secara akurat dapat diunggulkan dari kebijakan yang digulirkan pemerintah. Fenomena ini sangat terkait dengan kesiapan sumber daya manusia dan organisasi oposisi, yang memungkinkan partai oposisi menjalankan perannya secara lebih optimal. Itulah sebabnya, Pataniari Siahaan, Wakil Ketua Badan Legislasi DPR RI,

menjelaskan tentang perlunya peningkatan kemampuan anggota DPR karena dalam kenyataannya kurang dari 30% anggota yang mengerti penyusunan Undang-Undang (Laporan Kepada Rakyat: 4 Tahun Berposisi 2009: 69).

Namun, ada pula yang membantah bahwa argumentasi yang disampaikan tidak bermutu. Kandasnya argumentasi-argumentasi yang solutif tersebut lebih disebabkan oleh adanya kekuatan lain yang kerap bermain secara dominan sehingga mengalahkan etika dan akal sehat. Sebagaimana dalam penjelasan Bambang Wuryanto bahwa “Pada akhirnya banyak sekali isu-isu sentral yang dikritisi PDIP selalu mandek di tengah jalan” (Bambang Wuryanto dalam Laporan Kepada Rakyat 2009: 5). Dalam penjelasan Tjahjo Kumolo dikemukakan, “Banyak gagasan Fraksi PDIP yang kemudian menang dalam arti diterima partai-partai lain di Komisi, tetapi kalah di paripurna karena peran politik JK” (Laporan Kepada Rakyat 2009: 13).

Dari kebijakan-kebijakan yang ada, terdapat beberapa kebijakan yang kemudian melahirkan usulan hak interpelasi dan hak angket. Usulan angket meliputi kebijakan kenaikan harga BBM, lelang gula ilegal, penjualan kapal tanker pertamina, impor beras, dan pengelolaan Blok Cepu. Dari keseluruhan usulan angket hanya kenaikan harga BBM September 2008, dan penjualan tanker Pertamina, yang disetujui menjadi hak angket DPR, sedangkan usulan lain seperti impor beras yang juga dianggap sangat bersentuhan langsung dengan kepentingan rakyat, serta pengelolaan Blok Cepu yang dianggap sangat berkaitan dengan penegakan kedaulatan energi, gagal untuk disepakati menjadi hak angket.

Sementara itu, beberapa kebijakan yang diusulkan menjadi hak interpelasi, meliputi penyelesaian kasus Aceh-MoU Helsinki, surat Setwapres tentang arahan Wapres agar menteri tidak menganggap penting raker dengan DPR, penarikan surat Presiden Megawati tentang penggantian Panglima TNI, *teleconference* Presiden dari AS, kasus busung lapar dan polio, kenaikan harga BBM, impor beras I dan II, dukungan terhadap Resolusi PBB tentang Iran, dan kasus Lapindo. Namun yang kemudian diterima adalah dukungan terhadap Resolusi PBB tentang Iran, kasus busung lapar dan polio, serta penyelesaian kasus KLBI/BLBI. Sementara itu, yang bersentuhan langsung dengan misi perjuangan PDIP, kalau dicermati hanya persoalan Aceh yang mengutamakan NKRI, dan busung lapar dan polio, impor beras, serta Lapindo, yang bersentuhan langsung dengan misi perjuangan PDIP.

Isu yang diperdebatkan di DPR cukup memberikan bukti bahwa oposisi PDIP bukan semata-mata meningkatkan *bargaining position* guna membangun kartel politik untuk mengambil keuntungan dari transaksi politik. Meskipun tidak dapat dimungkiri, terdapat oknum yang mencoba memanfaatkan posisi politik PDIP di DPR guna melakukan *profit taking*, seperti yang terjadi dalam kasus pemilihan Deputy Gubernur BI yang kemudian menjeboskan beberapa kader PDIP.

Persoalan yang mempertanyakan sejauh mana efektivitas partai oposisi dalam menjalankan fungsi kontrolnya terhadap berbagai kebijakan pemerintah sangat ditentukan oleh perimbangan kursi antara partai-partai pendukung koalisi yang berhadapan dan partai oposisi. Dengan perimbangan kursi 403 koalisi dan 109 partai oposisi serta 38 partai netral, sebenarnya kekuatan oposisi tidak terlalu signifikan untuk mengontrol kekuasaan, apalagi menjatuhkan pemerintah melalui jalur pemakzulan atau *impeachment*. Oleh karena itu, tidak ada alasan bagi pemerintah untuk khawatir dengan pemakzulan yang dilancarkan oposisi, seperti dalam kasus kebijakan pemerintah dalam kenaikan harga BBM. Beberapa partai koalisi mendukung angket BBM, meskipun ketika hak angket itu hendak ditingkatkan ke penggunaan hak menyatakan pendapat, beberapa partai pendukung pemerintah tidak lagi mendukung oposisi.

Dengan alasan untuk mempertahankan keutuhan koalisi, beberapa anggota partai kecil, seperti PKS dan PAN, beralih bahwa dukungan terhadap penggunaan hak angket BBM semata-mata untuk membongkar “Karut-marutnya” tata niaga migas (minyak dan gas bumi) di Indonesia yang ditengarai menjadi penyebab bagi penurunan *lifting* produksi.

Dalam kasus Blok Cepu, partai oposisi gagal menarik dukungan dari partai-partai kecil untuk meningkatkan penggunaan hak interpelasi ke dalam hak angket, karena partai-partai kecil tetap berkomitmen untuk menjaga keutuhan koalisi. Meskipun ada sinyalemen bahwa dalam proses tersebut telah beredar “uang pelicin” di DPR yang kemudian sangat besar pengaruhnya bagi perubahan sikap beberapa anggota partai kecil tersebut.

Dengan jumlah suara yang terbatas, peran partai oposisi tidak akan memacetkan hubungan politik (*political deadlock*) dalam hubungan presiden-DPR. Akan tetapi, dengan kemampuan partai oposisi memengaruhi beberapa partai yang tergabung dalam koalisi, memungkinkan berbagai kebijakan pemerintah dapat dikontrol oleh partai oposisi dengan menggunakan hak-hak yang

melekat dalam lembaga DPR. Sebagai contoh, kasus Bank Century memaksa pihak pimpinan utama koalisi untuk mengonsolidasi kekuatan koalisi melalui pembentukan Sekretariat Gabungan (Setgab).

Partai oposisi dapat memengaruhi sebagian anggota DPR dari kelompok koalisi, dalam beberapa kasus, seperti kenaikan harga BBM, interpelasi impor beras, hak angket Blok Cepu, dan hak angket kasus Century. Akibatnya, meskipun dari sisi perimbangan kursi di DPR sangat tidak berimbang, koalisi pemerintah (403 kursi) dibanding kekuatan oposisi (109 kursi), partai oposisi dapat menjalankan peran kontrolnya terhadap kebijakan dengan mempersoalkan kebijakan itu di DPR melalui penggunaan hak politik yang melekat dalam lembaga tersebut. Pada akhirnya keterbatasan kekuatan oposisi memang dapat mengurangi kemungkinan terjadinya *political deadlock* dalam hubungan presiden-DPR.

Bukan hanya itu, keinginan partai oposisi untuk mengarahkan penggunaan hak-hak yang melekat dengan lembaga legislatif sebagai pintu masuk untuk melakukan pemakzulan juga sulit dilakukan. Partai-partai kecil pendukung koalisi akan berpikir sekian kali untuk mendukung partai oposisi melakukan pemakzulan, karena keberhasilan partai oposisi untuk melakukan pemakzulan tidak secara otomatis dapat memperbaiki posisi politiknya di kabinet.

Suara PDIP yang terbatas di parlemen, memang sulit untuk menggunakan hak-hak yang melekat di DPR sebagai pintu masuk “menghentikan” pemerintah yang dianggap melanggar konstitusi melalui jalan pemakzulan. Namun, PDIP dapat mengontrol setiap kebijakan pemerintah yang dianggap tidak sesuai dengan ideologi nasionalis-kerakyatan yang dijadikan *platform*-nya. Kebijakan yang dianggap tidak berpihak pada rakyat seperti kebijakan kenaikan harga BBM, dan kebijakan yang dianggap tidak nasionalistis seperti penetapan ExxonMobil sebagai *lead operator* Blok Cepu, dapat dipersoalkan dan diangkat ke ruang publik.

Akibatnya, pemerintah tidak begitu saja mengambil kebijakan yang penting bagi masyarakat tanpa mempertimbangkan pandangan partai oposisi. Ketika pemerintah SBY-Boediyono mengagendakan kembali kebijakan penarikan subsidi BBM, partai oposisi mampu meningkatkan dukungan publik yang cukup signifikan. Sebagai akibatnya, partai-partai pendukung koalisi harus berpikir ulang untuk mendukung kebijakan pemerintah tersebut. Meningkatnya dukungan publik tidak terlepas dari semakin diterimanya keberadaan oposisi

di DPR, disamping karena isu tersebut memang sangat berimpit dengan kepentingan rakyat.

Peran kontrol dan perimbangan yang dijalankan partai oposisi semakin meningkat bersamaan dengan semakin diterimanya keberadaan partai oposisi di DPR. Pada saat PDIP menyatakan diri sebagai partai oposisi, terjadi peningkatan apresiasi publik yang cukup positif. Hasil Lembaga Survei Indonesia (LSI) tentang peta politik di Indonesia (Maret 2007) menunjukkan bahwa popularitas PDIP, yang secara tegas menyatakan diri sebagai partai oposisi, cenderung meningkat, bahkan berada pada posisi pertama (19,7%), menggeser posisi Partai Golkar (15%) dan Partai Demokrat (10%). Kemudian persentase hasil survei meningkat lagi ketika pada tahun 2008 partai oposisi PDIP mempersoalkan kebijakan kenaikan harga BBM. Berdasarkan Survei Indo Barometer, kenaikan tersebut cukup signifikan karena pada Mei 2007 popularitas Megawati 22,7% (SBY 35,3%), Desember 2007 Mega 27,4% (SBY 38,1%), menjadi Mega 30,4% (SBY 20,7%) pada Juni 2008. Naiknya popularitas pimpinan partai oposisi Megawati merupakan dampak kebijakan kenaikan harga BBM pada 5 Juni 2008.

Berbagai kecenderungan tersebut memperlihatkan bahwa peran oposisi yang dijalankan PDIP selama pemerintahan SBY-JK memperoleh apresiasi positif dari masyarakat. Hal itu akan berpengaruh besar terhadap pelembagaan oposisi di parlemen, meskipun belum berpengaruh secara signifikan terhadap kesanggupan PDIP mengimbangi perolehan Partai Demokrat pada pemilu 2009.

## PENUTUP

Dasar pertimbangan PDIP menjadi partai oposisi semata-mata memang tidak bersifat rasional, tetapi juga emosional. Pertimbangan rasionalnya adalah kepentingan PDIP untuk mendekati konstituen, dengan jalan menjadi partai oposisi. Konstituen dapat lebih jelas membedakan kebijakan yang diusulkan pemerintah dan kebijakan yang disampaikan partai oposisi sebagai bentuk alternatifnya, maka dengan menjadi partai oposisi akan memudahkan bagi konstituen untuk mengetahui kebijakan yang diusulkan PDIP sebagai partai oposisi. Dengan mengetahui kebijakan alternatif yang disampaikan PDIP, konstituen dapat menilai orientasi politik PDIP setelah menjadi partai oposisi, yaitu kembali pada jati dirinya sebagai partai yang berideologi nasionalis kerakyatan.

Hal yang berifat emosional, terkait dengan rasa sakit hati Ketua Umum PDIP Megawati terhadap SBY yang telah mengalahkannya pada pemilu 2004. Persoalan yang sifatnya emosional tersebut memang tidak mengurangi peran PDIP sebagai partai oposisi, tetapi justru memperkuat kecenderungan untuk mempersoalkan setiap kebijakan yang diusulkan pemerintah ke DPR. Dalam sistem presidensial, pengaruh emosi tersebut dapat mendistorsi relasi presiden-DPR yang seharusnya berada dalam mekanisme *checks and balances*, yang di dalamnya terdapat kompromi-kompromi untuk memecahkan permasalahan secara bersama. Relasi presiden-DPR menjadi terkesan saling berhadap-hadapan layaknya dalam sebuah sistem parlementer.

Dalam hal implementasi kebijakan oposisi, PDIP senantiasa berupaya untuk konsisten dengan orientasi barunya. PDIP selalu menggunakan visi nasionalis-kerakyatan dalam mengkritisi kebijakan pemerintah, bahkan seringkali menjadi persoalan tersendiri ketika dengan orientasi tersebut PDIP memandang kebijakan pemerintah dianggap bertentangan. PDIP yang kuat berpegang pada ideologi nasionalis-kerakyatan, pada akhirnya berhadapan dengan pemerintah yang memiliki kecenderungan neoliberal.

Pada akhirnya, oposisi PDIP cenderung mengarah ke pola oposisi partai politik dalam sistem parlementer dengan sistem dwipartai, yaitu antara partai oposisi dan pemerintah terkesan saling berhadap-hadapan (*adversarial*) dalam berbagai isu yang dipersoalkan.

Peluang untuk kompromi terkendala oleh kuatnya orientasi ideologi pasca reposisi, serta hubungan personal yang kurang kondusif antara presiden dan Ketua Umum PDIP Megawati, di samping adanya berbagai fakta yang menunjukkan bahwa pemerintah SBY-JK mencoba mengurangi keterlibatan DPR berbagai kebijakan yang diambil.

Penjelasan Robert A. Dahl (1968: 34) ataupun Arend Lipjhart (1999: 2) tentang pola hubungan oposisi dan pemerintah, yang secara teoretis dipengaruhi oleh sistem pemerintahan yang ada, dalam praktiknya tidak demikian, karena variabel yang memengaruhi pola hubungan oposisi dan pemerintah tidak tunggal.

Studi peran oposisi PDIP memperlihatkan bahwa variabel hubungan personal antara pemimpin partai oposisi dan pimpinan pemerintahan serta kepentingan politik partai yang beroposisi, turut menentukan pola hubungan tersebut. Hal itu dikuatkan dengan pandangan ideologi partai politik yang saling berhadapan.



Artinya, di lapangan telah ditemukan fakta bahwa pola hubungan antara pemerintah dan oposisi, yang *adversarial*, tidak semata-mata dipengaruhi oleh sistem pemerintahan, tetapi juga dipengaruhi oleh kepentingan politik, perbedaan ideologi, bahkan hubungan personal.

Meskipun temuan tersebut belum cukup untuk menolak proposisi teoretis yang dikemukakan Robert A. Dahl (1968: 34) dan Arend Lipjhart (1999: 2) yang menyatakan bahwa dalam sistem parlementer pola hubungan oposisi dan pemerintah cenderung *adversarial*, dan dalam sistem presidensial pola hubungan oposisi dan pemerintah cenderung *negotiable*, tetapi cukup memberikan bukti bahwa tidak semua praktik beroposisi dalam sistem presidensial cenderung *negotiable*.

Sebagai konsekuensinya, pola hubungan *adversarial* yang terbangun antara partai oposisi dan pemerintah, menjadi kurang kontributif bagi upaya peningkatan kualitas keputusan yang dihasilkan. Keputusan itu tidak bersumber dari hasil kompromi atau musyawarah antara partai oposisi dan pemerintah, tetapi lebih didasarkan atas ‘menang-kalah’ dalam proses politik di DPR.



Praktik oposisi PDIP dapat dilihat sebagai sebuah penyimpangan. Hal itu disebabkan oleh kecenderungan *adversarial*, rupanya tidak cukup berpengaruh terhadap penerimaan masyarakat terhadap kebijakan dan sepak terjang PDIP dalam menjalankan peran oposisinya. Sebagai bukti, sejak PDIP menyatakan diri sebagai partai oposisi, popularitas Megawati sebagai Ketua Umum PDIP meningkat. Artinya, meskipun ada sebagian dari anggota masyarakat yang mencela sikap politik PDIP yang dianggap “*waton suloyo*”, dalam kenyataannya masyarakat semakin menerima kehadiran partai oposisi dengan segala kekurangan yang ada padanya.



Dalam jangka panjang, kebijakan menjadi partai oposisi yang dirintis PDIP ini akan besar pengaruhnya bagi pelembagaan partai oposisi di parlemen, yang lebih lanjutnya sangat diperlukan bagi pematangan demokrasi. Ketika masyarakat kemudian menerima dan bahkan mengapresiasi berbagai kebijakan yang dijalankan partai oposisi, perlahan tapi pasti pelembagaan partai oposisi akan semakin menguat. Apalagi ketika kemudian, apresiasi tersebut berujung pada dukungan konstituen terhadap partai oposisi, partai oposisi mampu mengalahkan partai pemerintah dalam pemilu, maka dapat dipastikan proses pelembagaan oposisi akan semakin menguat.



## PUSTAKA ACUAN

**Buku dan Jurnal**

- Adiningsih, Sri. 2012. "Memiliki Jiwa Pendobrak", dalam Fretes de, Yvonne Hastuti Sri, Rita. 2012. *Megawati Anak Putra Sang Fajar*, Jakarta: Kompas Gramedia.
- Ambardi, Kuskridho. 2009. *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Anderson, R.O'G Benedict. 1991. "Gagasan tentang Kekuasaan dalam Budaya Jawa", dalam Miriam Budiardjo (edy), *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Aspinall, Edward Thomas. 2000. *Political Opposition and the Transition from Authoritarian Rule: The Case of Indonesia*. The Australian National University Press.
- Assiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Buku Kompas.
- Barghoorn, Frederick C. 1974. "Factional, Sectoral, and Subversive Opposition in Soviet Politics" dalam Robert A. Dahl (ed.). *Regimes and Oppositions*. London: Yale University Press.
- Benda, Harry J. 1980. *Bulan Sabit dan Matahari Terbit: Islam Indonesia pada Masa Pendudukan Jepang*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Bima, Aria. 2009. *Interupsi untuk Rakyat Aria Bima di DPR RI Senayan dalam Rekan Media Massa*. Yogyakarta: Pustaka Dunia Buku.
- Bourchier, David. 2000. "Pemerintah Peralihan Habibie: Reformasi, Pemilihan Umum, Regionalisme, dan Pergulatan Meraih Kekuasaan", dalam Chris Manning dan Peter van Diermen (ed.), *Indonesia di Tengah Transisi: Aspek-aspek Sosial dari Reformasi dan Krisis*, Yogyakarta: LKiS.
- Budiardjo, Miriam (eds.). 1975. *Demokrasi dan Pembangunan Politik, dan Masalah Negara*. Seri Bunga Rampai No. 2, FISIP UI. Jakarta: PT Gramedia.
- Daalder, Hans. 1968. *The Netherlands: Opposition in a Segmented Society*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, A Robert (ed.). 1965. *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven and London: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. 1974. *Regimes and Oppositions*. London: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. 1988. "Partterns of Opposition" dalam Miriam Budiardjo (edy) *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, dalam Tim IRE Jogjakarta (terj.).
- Kahin, G. McT. 1995. *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*. Jakarta: UNS Press dan Sinar Harapan.
- Kartodirdjo, Sartono. 1984. *Pemberontakan Petani Banten 1888*. Diterjemahkan oleh Hasan Basari, Jakarta: Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial dan Dunia Pustaka Jaya.



- \_\_\_\_\_. 1993. *Pengantar Sejarah Indonesia Baru, Sejarah Pergerakan Nasional: Dari Kolonialisme Sampai Nasionalisme*, Jilid 2. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kasenda, Peter. 2010. *John Luminkewas: Merah Darahku, Putih Tulangku, Pancasila Jiwaku*. Jakarta: Presidium Persatuan Alumni GMNI.
- Lijphart, Arend. 1999. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Century*. New Haven dan London: Yale University Press.
- Manangka, Derek. 2002. *Jurus dan Manuver Politik Taufiq Kiemas: Memang Lidah Tak Bertulang*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Mubyarto. 2005. “Subsidi” dalam *BBM Antara Hajat Hidup dan Lahan Korupsi*. Jakarta: Buku Kompas.
- Noer, Deliar. 1987. *Partai Islam di Pentas Nasional, 1945–1965*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- \_\_\_\_\_. 1986. “Perkembangan Demokrasi Kita”, dalam *Demokrasi dan Proses Politik*. Jakarta: LP3ES.
- Onghokham. 1986. “Petani dan Kraton dalam Politik Tradisional Jawa”, dalam *Demokrasi dan Proses Politik*. Jakarta: LP3ES.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Negara dan Rakyat*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Potter, Allen. 1968. *Great Britain: Opposition with a Capital “O”*. New Haven and London: Yale University Press.
- Ricklefs, M.C. 2008. *Sejarah Indonesia Modern 1200–2004*. Jakarta: Serambi Ilmu Semesta.
- Shiraishi, Takashi. 1997. *Zaman Bergerak: Radikalisasi di Jawa 1912–1926*. Diterjemahkan oleh Hilman Farid. Jakarta: Pustaka Grafiti.
- Simatupang, T.B. dan Lapian, A.B. “Pemberontakan di Indonesia: Mengapa dan Untuk Apa”, dalam *Prisma*, No. 7 Agustus 1978, hlm. 4.
- Sjahrir, Sutan. 2000. *Pikiran dan Perjuangan*. Jakarta: Penerbit Jendela.
- Soehartono. 2000. “Transformasi Struktural Kasus di Desa Pengrembe”, dalam Dadang Juliantara (edy), *Arus Bawah Demokrasi: Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Yogyakarta: Laperia Utama Pustaka.
- Suparlan, Parsudi. 1986. “Demokrasi dalam Tradisi Masyarakat Pedesaan Jawa”, dalam *Demokrasi dan Proses Politik*. Jakarta, LP3ES, 1986.
- Uhlin, Anders 1998. *Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Mizan.

### Makalah

- Koehler, Sts. D Ulrich. 2006. “Fungsi-fungsi Demokratis Oposisi dalam Sistem Pemerintahan Parlementer Kerja Oposisi di dalam Aktivitas Keseharian Parlemen Jerman”. Ceramah ilmiah PDIP, 25 juli.
- Basir, Revrison. 2009. “Seminar tentang peran negara dalam sistem ekonomi kerakyatan, pada 28 April 2009”, <http://www.ekonomikerakyatan.ugm.a.c.id/makalahsembul.htm>.





## RINGKASAN DISERTASI

### RAKYAT MISKIN DAN PEREBUTAN RUANG KOTA DI SURABAYA TAHUN 1900–1960-an

**Purnawan Basundoro**, disertasi Jurusan Sejarah, dipertahankan di depan sidang Senat Guru Besar Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada, pada tanggal 20 September 2011.

#### ABSTRACT

*Surabaya is one of urban destinations for people coming from its surrounding area to seek livelihood. From time to time, the number of city dwellers increases continuously. At the same time, the city is also expanded. This condition affects the way the poor access city space to reside. Poor people do not have access to city space legally. In order to survive in the city, they often took over the city space illegally. The poor has to struggle in various ways in order to obtain space to live in Surabaya. This paper reveals the struggle of the poor for accessing city space in Surabaya. The city was developed to be the center of government and the center of leading industry and business in Indonesia, all at once. Since the early twenty century until 1960s, the struggle for city space in Surabaya involving the poor can be divided into two periods. Firstly, defensive period, which went on until the infiltration of Japan in Indonesia. In this period the struggle for city space involved the poor, landlords and gemeente (municipality). The struggle for city space happened at private lands. Secondly, offensive period, which went on since the beginning of Indonesia's independence until the 1960s. In this period the struggle for city space had extended to public spaces involving the poor, City Government and other communities.*

**Keywords:** *poor people, city space, Surabaya*

#### PENGANTAR

Konsep perebutan ruang kota pada awalnya dilahirkan oleh para ahli ilmu sosial untuk menganalisis klaim bidang-bidang tanah di perkotaan. Dieter Evers, melihat kota sebagai bidang luas yang sudah dibagi-bagi menjadi bidang-bidang kecil (*plot*) yang masing-masing sudah diakui oleh pribadi atau kelompok tertentu. Namun, dengan berubahnya struktur kota yang terjadi secara terus-menerus, yang disebut transposisi, bidang-bidang tersebut bisa diklaim oleh individu atau kelompok lain. Transposisi menurut Dieter Evers adalah suatu perluasan mendadak dari masyarakat kota. Transposisi mendorong terjadinya kompetisi untuk mendapatkan ruang tempat tinggal. Proses semacam ini hampir melanda semua kota-kota di dunia, dengan kasus yang



lebih rumit yang biasanya terjadi di kota di Dunia Ketiga, karena kenaikan jumlah penduduk kota tidak terkendali dan tidak diikuti kebijakan untuk membagi ruang kota secara baik.

Konsentrasi penduduk di kota-kota besar di negara Dunia Ketiga sudah sejak awal abad ke-20 terjadi dengan kecepatan yang sangat tinggi, seiring dengan pertumbuhan kota-kota tersebut menjadi kota industri. Sayangnya, pertumbuhan penduduk yang besar tidak sebanding dengan pertumbuhan industrialisasi. Para ahli menyebut fenomena itu sebagai “urbanisasi berlebih” (*over-urbanization*), “urbanisasi semu” (*pseudo-urbanization*), atau “hiper-urbanisasi” (*hyper-urbanization*) (Gilbert dan Gugler 1996: 84). Kondisi semacam itu, menurut Gilbert dan Gugler (1996) telah melahirkan pengangguran, setengah pengangguran, dan pekerjaan yang tidak sesuai dengan keahlian.

Lahirnya orang-orang miskin dan terbatasnya ruang kota telah melahirkan problem baru yang lebih rumit yang menyangkut ruang untuk hidup bagi mereka. Secara faktual fenomena semacam ini telah mulai terjadi di kota-kota di Indonesia pada akhir abad ke-19. Kota-kota di Jawa seperti Jakarta, Surabaya, dan Semarang mulai mengalami berbagai persoalan ketika terjadi perubahan yang amat drastis dari kota tradisional menuju ke kota kolonial (Wertheim 1999: 138). Perubahan yang lebih drastis berkenaan dengan kenaikan jumlah penduduk kota terjadi setelah Indonesia berhasil keluar dari peperangan pasca-proklamasi kemerdekaan. Beberapa kota besar di Indonesia harus menanggung beban yang lebih berat akibat kenaikan penduduk, terutama oleh arus urbanisasi. Penyebabnya ialah pada periode kolonial sampai awal kemerdekaan, kota-kota yang berkembang baru sedikit. Akibatnya, arus urbanisasi hanya mengalir ke ke kota-kota tersebut (Jones 1986: 38–56).

Terbatasnya ruang kota membawa konsekuensi bahwa penggunaan ruang yang berlangsung secara terus-menerus akan melibatkan ketegangan di antara sejumlah kelompok kepentingan karena tingginya permintaan akan ruang, baik oleh perseorangan maupun oleh kelompok tertentu. Oleh karena itu, konflik yang menyangkut penggunaan suatu lokasi tertentu dapat timbul dengan mudah. Jika persaingan untuk mendapatkan ruang di sini diumpamakan sebagai suatu perlombaan, hadiahnya adalah ruang tersebut. Pemenang dari perlombaan tersebut adalah yang akan berkuasa atas ruang yang telah dikuasainya, sedangkan yang kalah harus menyesuaikan diri dengan keadaan, supaya mereka dapat menemukan ruang (*niche*) untuk mereka (Colombijn 2006: 3).

Salah satu kota di Indonesia yang menjadi ajang perebutan ruang yang masif adalah kota Surabaya. Surabaya merupakan kota terbesar di Indonesia pada akhir abad ke-19 yang menjadi pusat ekonomi yang paling dinamis, karena memiliki kawasan *hinterland* yang subur, dan telah tumbuh menjadi kota industri terkemuka di Indonesia. Sebagai kota yang tumbuh dinamis dan sebagai kota industri, Surabaya sejak lama telah menjadi tujuan utama kaum pendatang dari perdesaan di wilayah-wilayah sekitar (Ingleson 2004: 6). Akibatnya, baik mereka yang sudah lama menetap maupun para pendatang, di kota Surabaya menghadapi permasalahan yang sama, yaitu ruang untuk tempat tinggal. Penduduk yang telah lama menetap, terutama dari kelas bawah, tidak memiliki sumber daya yang memadai untuk membangun permukiman yang layak, baik dari segi kesehatan maupun estetika.

Upaya orang-orang miskin di Surabaya untuk membangun tempat tinggal yang layak terkendala dengan ketidakmampuan mereka mendapatkan ruang yang memadai dan legal, serta ketidakmampuan mereka untuk membangun tempat yang akan mereka huni dengan bahan-bahan yang memenuhi syarat (Koesmen dan Pangestu 1957: 137). Oleh karena itu, jika di sudut-sudut kota Surabaya ditemukan area permukiman yang terbuat dari bahan apa adanya dan berdiri di tempat-tempat yang tidak lazim, hal tersebut merupakan konsekuensi dari ketidakmampuan orang miskin di kota tersebut untuk membangun tempat tinggal secara layak.

Permasalahan utama dalam tulisan ini adalah bagaimana rakyat miskin kota Surabaya terlibat dalam perebutan ruang kota sejak 1900 sampai 1960-an? Ruang-ruang mana saja di kota Surabaya yang paling diperebutkan oleh rakyat miskin? Studi tentang perebutan ruang yang melibatkan rakyat miskin di kota penting dilakukan karena semua orang pada hakekatnya berhak tinggal di kota, tetapi pada kenyataannya orang-orang yang memiliki modal yang kuat saja yang bisa mengakses ruang kota dengan mudah. Orang miskin sering ditempatkan hanya sebagai pengganggu kenyamanan kota, padahal pada kenyataannya orang miskin juga dibutuhkan oleh kota. Ruang lingkup temporal studi ini adalah tahun 1900–1960-an, dengan alasan, pertama, periode tersebut merupakan periode peralihan antara masa kolonial Belanda, masa penjajahan Jepang, dan awal kemerdekaan yang tentu saja berpengaruh terhadap kebijakan pengelolaan ruang kota. Tahun 1960-an dijadikan akhir dari studi ini karena pada periode tersebut partisipasi rakyat miskin dalam perebutan ruang kota mengalami penurunan drastis dengan meletusnya peristiwa G-30-S/1965.

## METODE PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan untuk menyusun tulisan ini adalah penelitian sejarah yang menggunakan metode sejarah. Inti dari metode sejarah adalah menemukan sumber-sumber sejarah yang menjadi bahan untuk merekonstruksi sejarah. Sumber-sumber sejarah yang digunakan untuk menyusun tulisan ini sebagian besar merupakan sumber sezaman, terutama surat kabar yang terbit di kota Surabaya.

Surat kabar yang terbit di Surabaya pada 1900-an antara lain *Pewartar Soerabaia*, *Swara Publiek*, dan *Sit Tit Po*. Surat kabar tersebut berbahasa Melayu, sedangkan yang berbahasa Belanda antara lain *Soerabaiasch Handelsblad*, *Indische Courant*, dan *Nieuw Soerabaia Courant*. Pada masa penjajahan Jepang hanya sedikit surat kabar yang terbit di kota Surabaya, antara lain *Pewartar Perniagaan*, dan *Soeara Asia* yang merupakan koran propaganda Jepang. Pada masa revolusi di kota Surabaya terbit dua surat kabar. Pemerintah sipil yang dibentuk oleh Belanda menerbitkan *Pelita Rakjat* yang menjadi corong mereka dalam menghadapi para pejuang Indonesia, sedangkan *Soeara Rakjat* merupakan surat kabar yang pro-Republik. Surat kabar yang terbit pada zaman Jepang dan masa perang sebagian besar didapatkan sudah dalam bentuk digital dari perpustakaan NIOD (*Netherlands Instituut voor Oorlogdocumentatie*) di Amsterdam.

Setelah pengakuan kedaulatan dan suasana kota-kota di Indonesia sudah cukup tenang, di kota Surabaya terbit beberapa surat kabar yang cukup penting, antara lain *Trompet Masjarakat*, *Java Post*, *Harian Umum*, *Perdamaian*, serta koran lama yang masih bertahan, seperti *Pewartar Soerabaia*, dan *Soeara Rakjat*. Selain surat kabar, sumber penting yang dijadikan rujukan untuk disertasi ini antara lain terbitan resmi pemerintah kota Surabaya. Pada masa kolonial, *Gemeente Soerabaja* (pemerintah kota) adalah institusi yang paling aktif menerbitkan berbagai laporan tentang kota.

## KERANGKA TEORETIS

Prins dan Nas (1983) dalam artikelnya yang berjudul “The Struggle for The Third World City” mengemukakan bahwa semua kegiatan manusia harus menggunakan ruang. Hubungan-hubungan sosial dibangun di atas landasan struktur ruang (*spatial structure*), dan hubungan-hubungan ini, demikian juga struktur ruang, selalu dilanda ketegangan. Pemikiran tersebut menjadi landasan dasar dalam menganalisis penggunaan ruang-ruang perkotaan. Semakin banyak

individu atau kelompok yang ingin mengakses ruang yang sama, semakin tinggi ketegangan yang melanda kawasan ruang tersebut. Jika kota diasumsikan sebagai ruang yang paling banyak diminati oleh manusia maka ketegangan di kota jauh lebih besar dan lebih intensif jika dibandingkan dengan di tempat lain.

McKenzi (1967: 68) mengistilahkan proses perebutan ruang kota sebagai invasi atas ruang. Menurutnya proses invasi dibagi dalam tiga tingkatan, yaitu *initial stage* (tahap permulaan), *secondary stage* (tahap lanjutan), dan *climax stage* (tahap klimaks). Proses permulaan invasi ditandai adanya gejala ekspansi geografis dari satu grup sosial dan kemudian menemui tantangan dari penduduk yang ada pada daerah yang terkena ekspansi. Pada tahapan lanjutan persaingan semakin ketat yang kemudian diikuti proses *displacement* (perpindahan), *selection* (seleksi), dan *assimilation* (asimilasi). Intensitas proses *displacement*, *selection*, *assimilation* sangat ditentukan oleh sifat yang mengekspansi ataupun yang diekspansi. Kelompok-kelompok yang terpaksa kalah bersaing akan menempati/mengadakan ekspansi ke wilayah lain yang lebih lemah dan kemudian akan diikuti oleh sukseksi baru. Pada saat terakhir tersebut akan tercapai tahapan klimaks. Tahapan klimaks dapat dicapai setelah tercapai *equilibrium* (keseimbangan) antar kelompok yang saling bersaing untuk mendapatkan ruang tersebut. *Equilibrium* dapat tercapai ketika semua kelompok sudah mendapatkan bagiannya masing-masing dari ruang yang diperebutkan tersebut, walaupun hal tersebut sangat sulit terwujud.

*Equilibrium* bagi rakyat miskin akan tercapai jika mereka telah mendapatkan ruang untuk kebutuhan yang paling primer, yaitu untuk bermukim. Salah satu model sosiologi untuk melihat pemukiman miskin di kota dikembangkan oleh David Drakakis-Smith. Drakakis-Smith mengelompokkan permukiman miskin menjadi tiga, yaitu permukiman privat, publik, dan permukiman populer (Drakakis-Smith 1987: 86). Antara kelompok satu dan kelompok yang lain terdapat “permukiman antara”. Kelompok permukiman populer terdiri atas permukiman liar (*squatters*) (Drakakis-Smith 1981: 42), permukiman yang amat mlarat/miskin (*slums*) (Bergel 1970: 39-40), dan permukiman para gelandangan (*pavement*) (Bergel 1970: 39-40; Prins 1994: 33).

Perebutan ruang bisa dipahami sebagai perebutan alat-alat produksi, antara kaum borjuis dengan kaum proletar, jika dilihat dalam konteks teori marxis. Menurut Marx sebagaimana dikutip oleh Duverger, hubungan-hubungan sosial terikat rapat kepada kekuatan-kekuatan produksi. Melalui kekuatan produksi

yang baru, manusia mengubah cara produksinya, cara di mana mereka menunjang hidup. Pemilikan pribadi atas alat-alat produksi adalah dasar utama dari pembagian masyarakat ke dalam kelas. Setiap masyarakat yang diorganisasi atas dasar ini menghasilkan dua kelas yang berada dalam konflik satu sama lain. Kepemilikan alat produksi tidak dipahami sebagai sesuatu yang statis, tetapi sesuatu yang dinamis yang terus mengalami perubahan. Kepemilikan alat produksi tersebut senantiasa menjadi ajang perebutan antara kaum borjuis dengan kaum proletar. Kaum borjuis terus-menerus melakukan penguatan untuk mempertahankan alat produksi, sedangkan kaum proletar melakukan upaya untuk merebutnya (Duverger 1981: 210).

#### KEMISKINAN DAN ORANG MISKIN DI KOTA SURABAYA

Menurut A.B. Ala (1981: 2), dalam bukunya yang berjudul *Kemiskinan dan Strategi Memerangi Kemiskinan*, kemiskinan tidak hanya meliputi dimensi material, seperti barang dan jasa yang diperlukan untuk memenuhi standar hidup yang layak, yang diindikasikan dengan pendapatan, gizi, dan modal. Kemiskinan menurutnya juga menyangkut aspek-aspek non-material seperti kesempatan memperoleh pendidikan, kesehatan, transportasi, dan pekerjaan. Menurut Parsudi Suparlan, kemiskinan dapat didefinisikan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan umum yang berlaku dalam masyarakat bersangkutan (Suparlan 1993: xi). Para ahli ilmu sosial sependapat bahwa penyebab utama kemiskinan adalah sistem ekonomi yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Namun, banyak ahli yang juga percaya bahwa kemiskinan bukanlah suatu gejala yang terwujud semata-mata hanya karena sistem ekonomi. Kemiskinan merupakan perwujudan dari hasil interaksi yang melibatkan hampir semua aspek yang dimiliki manusia dalam kehidupannya (Suparlan 1993: xi).

Kemiskinan yang diderita oleh sebagian besar masyarakat kota Surabaya tidak terjadi secara tiba-tiba, tetapi merupakan proses dan amat panjang yang melibatkan berbagai unsur. Bagian ini akan menguraikan proses terbentuknya rakyat miskin di kota Surabaya, terutama pada awal abad ke-20, dengan melihat berbagai unsur pembentuk atau penyebab kemiskinan tersebut, serta bagaimana kemiskinan menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari rakyat kota Surabaya. Ada tiga hal yang dibahas, yaitu perubahan ekologi, urbanisasi, serta krisis ekonomi dan perang.



### Perubahan Ekologi

Salah satu kemiskinan di kota Surabaya adalah perubahan ekologi dari ekologi perdesaan ke ekologi perkotaan. Pada abad ke-19 sampai awal abad ke-20, secara geografis, wilayah Distrik Surabaya dapat dibagi menjadi dua, yaitu kawasan perdesaan dengan basis pertanian yang berada di pinggiran kota, dan kawasan perkotaan yang berbasis pada industri, perdagangan, dan jasa. Tanah-tanah di kota Surabaya pada waktu itu sebagian besar masih berstatus sebagai tanah partikelir. Sampai akhir abad ke-19, sebagian besar tanah partikelir masih berada di kawasan perdesaan di selatan dan barat daya kota Surabaya, yang diusahakan sebagai tanah pertanian (Toer 2007: 109). Tanah tersebut digarap oleh penduduk Bumiputra yang tinggal di tanah partikelir itu. Mereka adalah *kawulo* dari para tuan tanah (Heemstra 1940: 48–62). Penduduk diharuskan menanam beragam tanaman sesuai dengan karakteristik tanah.

Menurut Hageman, pada pertengahan abad ke-19, kawasan Surabaya pinggiran, yang sebagian besar adalah kawasan partikelir, masih bersifat *rural*. Mayoritas penduduknya berprofesi sebagai petani (Hageman 1859: 137–152). Sejak akhir abad ke-19 sampai awal abad ke-20, pembangunan kota Surabaya terjadi secara intensif. Perumahan dibangun di berbagai tempat, terutama untuk melayani golongan Eropa yang jumlahnya terus bertambah di kota Surabaya. Kantor-kantor pemerintahan juga dibangun, terutama sejak kota Surabaya ditetapkan sebagai *gemeente* (pemerintah kota otonom). Beberapa kawasan industri terpadu dikembangkan oleh Gemeente Surabaya, yaitu di Ngagel dan di Jalan Gresik. Sebagian besar pembangunan kota diarahkan ke selatan karena di kawasan inilah tersedia lahan yang luas. Secara planologi, perluasan kota juga lebih mudah diarahkan ke selatan karena sebagian besar tanah di kawasan ini merupakan tanah kering, sedangkan di sebelah barat kota sebagian tanahnya berawa-rawa, dan di sebelah timur serta utara kota adalah pantai (Veth 1882: 814–890).

Pembangunan berbagai fasilitas kota pada awalnya dilakukan secara terpencar, kawasan pemukiman Eropa dibangun di Ketabang, Sawahan, Gubeng, dan Darmo, sedangkan kawasan industri dibangun di Ngagel dan Jalan Gresik. Antara satu kawasan dengan kawasan lain dihubungkan dengan jalan raya. Pada perkembangan selanjutnya, kawasan yang telah terbangun tersebut berperan menjadi inti (*nucleus*) perkembangan kawasan setempat, yang mendorong terbentuknya aglomerasi (Daldjoeni 1997: 185–205). Setiap aglomerasi secara alamiah mengalami perluasan ke segala arah dengan menggusur lahan-lahan

kosong yang semula adalah lahan pertanian. Pada 1916, pabrik gula di Ngagel yang dimiliki oleh keluarga Tjoa ditutup karena tanah di kawasan itu dibeli oleh *Gemeente* Surabaya dan dijadikan kawasan industri terpadu. Pada periode sebelumnya, pengubahan kawasan partikelir Ketabang menjadi permukiman Eropa dan perkantoran menyebabkan pabrik gula di kawasan tersebut tidak beroperasi. Pabrik gula terakhir di kota Surabaya yang berada di tanah partikelir adalah pabrik gula di Ketintang, yang baru ditutup menjelang kedatangan tentara Jepang.

Terbentuknya aglomerasi di bagian selatan kota Surabaya telah mengubah kawasan tersebut dari kawasan *rural* menjadi kawasan *urban*, yang menyatu dengan kawasan kota lainnya. Perubahan ekologi di kawasan selatan kota Surabaya tentu saja berdampak terhadap kehidupan sebagian besar masyarakat yang tinggal di kawasan tersebut, yang semula berprofesi sebagai petani, buruh di pabrik gula, serta sebagai peternak. Mereka yang terbiasa hidup dari sektor pertanian banyak yang kesulitan untuk melakukan adaptasi terhadap profesi baru yang bersifat non-pertanian, karena sektor non-pertanian di kawasan perkotaan membutuhkan prasyarat tertentu, terutama keterampilan dan pendidikan Barat yang memadai. Jumlah orang yang menjadi korban akibat pembangunan di tanah-tanah partikelir mencapai ribuan. Selain kehilangan pekerjaan, mereka juga kehilangan hak untuk tinggal di tanah-tanah partikelir. Banyak orang yang kehilangan hak untuk tinggal di tanah partikelir akibat pengambilalihan tempat tinggal mereka oleh *Gemeente* Surabaya dan oleh para pengembang untuk perluasan kota.

Berdasarkan data yang terhimpun dalam *Regeeringsalmanaak van Nederlandsch-Indie* tahun 1888–1916, jumlah penduduk yang harus kehilangan hak untuk tinggal di tanah partikelir tercatat sebanyak 23.387 orang. Orang-orang yang kehilangan tempat tinggal tersebut sebagian ada yang mencari tanah-tanah kosong di tepi tanah partikelir yang belum dibangun, tetapi sebagian lagi harus hidup tanpa tempat tinggal yang jelas. Mereka juga harus kehilangan pekerjaan karena gantungan hidupnya, yaitu tanah-tanah pertanian yang merupakan basis kehidupan mereka, sudah diubah peruntukannya. Hal tersebut tentu saja membuat kehidupan mereka yang sudah sengsara menjadi semakin sengsara karena tidak memiliki penghasilan lagi. Jumlah penduduk yang bernasib seperti itu semakin bertambah banyak karena tanah partikelir yang berubah fungsi terus bertambah. Pada bulan April 1920 misalnya, tanah partikelir Gunungsari dan Kupang Selatan juga dalam proses dijual kepada

*Gemeente* Surabaya. Oleh pemiliknya, yaitu keluarga Oei Tjoa,<sup>1</sup> tanah tersebut ditawarkan kepada *gemeente* seharga *f* 240.000 (240.000 Gulden), tetapi pihak *gemeente* hanya berani membayar seharga *f* 80.000 untuk tanah Gunungsari, dan *f* 110.000 untuk tanah Kupang Selatan (*Pewartar Soerabaia* 22 April 1920). Penjualan tanah tersebut tentu saja membuat penduduk yang tinggal di lokasi itu terancam, karena jika sewaktu-waktu *gemeente* membutuhkan untuk perluasan kota, mereka harus mau menyingkir.

Rata-rata penduduk yang semula tinggal di tanah-tanah pertanian kurang bisa beradaptasi dengan kehidupan urban, terutama dalam hal mencari pekerjaan. Sejak Surabaya berkembang menjadi kota besar memang banyak peluang untuk mencari pekerjaan, tetapi tidak semua kesempatan bisa didapatkan oleh warga kota. Alasannya, pekerjaan-pekerjaan tersebut memerlukan keahlian dan persyaratan khusus, terutama syarat pendidikan (*Gemeenteraad* 1941: 103). Akibatnya, sebagian besar penduduk tidak bisa memasuki sektor-sektor pekerjaan yang memadai. Kondisi tersebut telah melahirkan orang-orang miskin di kota Surabaya.

### Urbanisasi

Para ahli ekonomi dan ahli kependudukan sepakat bahwa salah satu akar masalah munculnya masyarakat miskin di perkotaan adalah migrasi berlebihan orang-orang dari desa ke kota atau yang lazim disebut urbanisasi. Pada akhir abad ke-19, Surabaya berhasil menjadi kota industri dan perdagangan yang maju. Hal tersebut disebabkan sejak liberalisasi ekonomi tahun 1870, banyak perusahaan asing menanamkan modalnya di kota Surabaya dalam sektor industri dan perdagangan. Akibatnya, kota ini menjadi salah satu tujuan orang-orang dari desa untuk mengadu nasib. Mereka berbondong-bondong datang ke kota Surabaya dengan harapan akan mendapatkan pekerjaan yang layak.

Jumlah penduduk kota Surabaya yang lahir di luar Surabaya pada tahun 1930 ternyata cukup tinggi, yaitu mencapai angka 104.442 orang. Pada tahun 1930, jumlah penduduk kota Surabaya secara keseluruhan berjumlah 341.493 orang. Hal itu berarti jumlah pendatang di kota Surabaya yang berasal dari wilayah-wilayah lain di Jawa Timur pada tahun 1930, mencapai 30,58%. Jumlah tersebut belum ditambah dengan para pendatang dari daerah lain. Menurut

<sup>1</sup> Keluarga Tjoa merupakan salah satu keluarga Tionghoa kaya di Surabaya pada abad ke-19 sampai awal abad ke-20. Keluarga ini menguasai tanah yang sangat banyak dan memiliki beberapa pabrik gula.

data yang dihimpun dari sensus penduduk tahun 1930, total jumlah pendatang di kota Surabaya mencapai 51,4% (Departement van Economische Zaken 1934). Dengan demikian, sebanyak 20,82% pendatang di kota ini berasal dari propinsi lain, serta dari luar negeri, terutama dari Eropa dan dari daratan Cina.

Para pendatang di kota Surabaya biasanya bekerja di sektor-sektor informal dan menjadi buruh rendahan. Studi yang dilakukan oleh John Ingleson (2004) mengenai kondisi pekerja di perkotaan menyebutkan bahwa sebagian besar kuli angkut dan pekerja kasar lainnya di kota Surabaya adalah para pendatang. Pelabuhan Surabaya yang amat dinamis dengan kegiatan bongkar muat barang-barang ekspor dan impor telah memberi peluang pekerjaan yang sesuai dengan kondisi para pendatang yang hanya bisa mengandalkan tenaganya. Kondisi keseharian para pendatang yang bekerja di berbagai sektor rata-rata amat miskin karena penghasilan yang didapatkan juga tidak terlalu besar. Secara umum buruh migran yang bekerja di pelabuhan dibayar secara harian dan sangat bergantung pada mandor-mandor mereka. Banyak sedikitnya muatan juga sangat memengaruhi upah yang diterima oleh para buruh.

Kondisi yang terjadi pada buruh-buruh di kota Surabaya pada awal abad ke-20, adalah penerimaan upah yang rendah sehingga tidak terlalu memperhatikan tempat tinggal. Bagi buruh yang penghasilannya amat sedikit, mereka biasanya tidur di sembarang tempat seperti di *emper-emper* toko, atau membuat gubuk-gubuk kecil di tepi jalan yang bisa dibongkar pada siang hari dan didirikan lagi pada saat menjelang malam. Bagi buruh yang berpenghasilan sedikit lebih baik, mereka menyewa kamar-kamar kecil yang kondisinya juga seadanya. Daya tawar yang sangat rendah dari para pekerja migran di kota Surabaya telah menyebabkan mereka terperangkap dalam kemiskinan yang nyaris tidak bisa diperbaiki. Namun, bertahan di kota menjadi satu-satunya cara agar bisa bertahan hidup. Jika mereka kembali ke desa-desa asal justru akan menghadapi situasi yang lebih buruk. Tingginya arus migrasi telah menyebabkan kota berperan sebagai *bunker* untuk orang-orang miskin dari perdesaan.

### **Krisis Ekonomi dan Perang**

Masa krisis ekonomi tahun 1930, yang melanda dunia dan berimbas ke Indonesia, sampai masa perang adalah masa krusial bagi segenap masyarakat yang tersentuh dengan masalah tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung. Periode itu menjadi periode yang krusial bagi orang-orang miskin di kota Surabaya karena berpengaruh secara signifikan terhadap kehidupan

sehari-hari. Perang dalam pembahasan ini adalah Perang Dunia II yang berdampak luas ke seluruh dunia.

Tahun 1930 dunia dilanda krisis ekonomi. Krisis yang berawal dari Eropa tersebut merembet dengan cepat ke seluruh dunia karena efek yang bersifat domino. Ribuan buruh di kota Surabaya terkena dampak langsung dari krisis tersebut akibat lesunya kondisi perekonomian. Pendapatan mereka yang sudah kecil terpaksa harus dihemat agar tetap bisa bertahan hidup (Ingleson 1988). Ribuan buruh bahkan mengalami nasib yang lebih buruk, yaitu diberhentikan dari pekerjaannya. Pada akhir tahun 1930-an, ketika krisis berangsur-angsur mulai dapat diatasi, Perang Dunia II meletus. Peperangan yang awalnya menghebat di Eropa, pada akhirnya merembet juga ke Indonesia. Situasi ini telah memperburuk keadaan dan melahirkan rakyat miskin semakin banyak.

Pada 3 Februari 1942, perang yang semula hanya berupa desas-desus yang beredar dari mulut ke mulut dan dipahami oleh masyarakat kota Surabaya dengan intensitas latihan yang harus mereka ikuti, pada akhirnya menjadi kenyataan. Berbagai elemen kota kocar-kacir menghadapi serangan Jepang yang bertubi-tubi. Latihan-latihan perang yang diadakan sebelumnya, yang melibatkan elemen masyarakat dalam rangka menyambut musuh ternyata tidak berguna. Lubang-lubang perlindungan yang telah dipersiapkan di hampir semua wilayah tidak berfungsi maksimal. Kota Surabaya dalam sekejap lumpuh (Frederick 1989: 108).

Pada periode Jepang, terjadi proses pemiskinan secara massal. Orang-orang kaya mulai merasakan kesulitan, walaupun mereka memiliki uang yang cukup, barang di pasaran menghilang. Uang tidak berfungsi apa-apa dalam situasi seperti itu. Kondisi masyarakat kelas bawah semakin berat manakala berbagai aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah kota juga mulai menyentuh mereka. Menumbuk padi (*nutu*), yang merupakan cara penduduk desa memisahkan beras dengan kulitnya, juga dilarang. Sebagai gantinya, penduduk diharuskan membersihkan padi di penggilingan padi yang diawasi secara ketat oleh Jepang (*Pewarta Perniagaan* 4 Mei 1943)

Menurut Slamet (1946), Jepang mengeluarkan uang kertas tanpa batas sehingga terjadi inflasi yang hebat. Harga barang naik sangat tinggi yang menyebabkan rakyat menjadi miskin. Bisa dikatakan, dengan uang kertas tersebut pemerintah Jepang mengambil harta dan tenaga bangsa Indonesia tak terbatas. Melalui uang kertas tadi pemerintah Jepang mencatut apa saja yang diperlukan

dari segala lapisan bangsa Indonesia, mulai dari petani sampai pegawai negeri yang tertinggi, yang terpaksa menjual barang apa saja. Bahkan pakaian pun harus dijual. Kondisi tersebut telah membuat sebagian besar rakyat kelaparan dan hampir telanjang.

Indonesia memproklamasikan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, tetapi kemerdekaan tidak memiliki arti bagi orang-orang miskin di kota Surabaya. Nasib mereka tetap belum berubah. Kota Surabaya sendiri diwarisi penduduk miskin yang demikian banyak akibat penjajahan Jepang yang amat menekan. Baru beberapa saat kemerdekaan politik diraih, kota Surabaya menjadi ajang perang besar. Rakyat miskin kota Surabaya mengalami nasib yang lebih buruk akibat perang kemerdekaan.

#### PENGAMBILALIHAN RUANG PRIVAT OLEH RAKYAT MISKIN

Salah satu syarat agar orang bisa tinggal di kota dengan nyaman adalah memiliki ruang untuk hidup. Agar orang bisa memiliki ruang maka harus memiliki modal yang cukup. Rakyat miskin adalah orang yang memiliki modal yang sangat minim sehingga sebagian besar dari mereka tidak mampu untuk mengakses ruang kota dengan legal. Sebagian rakyat miskin di kota Surabaya bisa bertahan di kota tersebut dengan cara mengambil alih ruang privat yang bukan hak mereka dengan cara ilegal. Ruang privat yang diambil alih oleh rakyat miskin selama periode tahun 1900-1960-an antara lain tanah partikelir, rumah-rumah milik korban perang, dan tanah milik pemerintah kota.

#### **Kasus di Tanah Partikelir**

Ruang privat adalah ruang yang diperuntukkan bagi aktivitas kalangan terbatas, dan penggunaannya biasanya bersifat tertutup dalam suatu wilayah tertentu berdasarkan kepemilikan secara legal oleh perseorangan ataupun badan hukum (Hariyono 2007: 134). Pada masa kolonial, salah satu ruang privat di kota Surabaya, terutama di pinggiran kota adalah tanah-tanah partikelir. Secara hukum tanah tersebut adalah milik perseorangan, yaitu para tuan tanah. Namun, di atas tanah-tanah tersebut tinggal ribuan orang yang merupakan *kawula* (hamba) dari pemilik tanah.

Para penghuni tanah partikelir pada umumnya tidak memiliki kepastian mengenai status tanah yang mereka tempati, walaupun sepengetahuan mereka,

tanah-tanah yang selama itu ditempati adalah warisan dari nenek moyang masing-masing. Pada akhir abad ke-19, para pemilik tanah partikelir di kota Surabaya mulai mengubah tanah-tanah yang semula merupakan tanah pertanian dan permukiman penduduk bumiputra, menjadi kawasan perumahan (*real estate*) yang akan dijual kepada orang-orang Eropa. Kawasan partikelir pertama yang dikembangkan menjadi perumahan adalah tanah partikelir Keputran Lor (Tillema 1912-1915: 925). Pada awalnya tanah tersebut, dengan tanah Keputran Kidul, dimiliki oleh Tjhin Tjhik Kong Soe, tetapi pada tahun 1888, tanah Keputran Lor dijual kepada perusahaan pengembang, *Bouwmaatschappij Keputran*. Awal 1900-an, perusahaan pengembang itu mulai membangun rumah-rumah di sepanjang *Palmenlaan*, yang diawali dengan pengusiran terhadap penduduk bumiputra yang tinggal di tanah tersebut. Rumah-rumah itu akan disewakan kepada penduduk Eropa di Surabaya.

Pengusiran yang dialami oleh penduduk yang tinggal di tanah partikelir Keputran Lor membuat sebagian besar penduduk yang tinggal di tanah partikelir lain merasa was-was. Mereka takut para pemilik tanah partikelir akan melakukan hal yang sama terhadap tanah yang mereka tempati, yaitu menjual kepada pihak lain atau membanggunya menjadi perumahan yang akan dijual kepada orang Eropa.

Pada tahun 1910-an perasaan was-was yang dialami penduduk yang tinggal di tanah partikelir berubah menjadi keresahan yang dengan cepat menjangar ke kawasan tanah partikelir di hampir seluruh kota Surabaya. Keresahan tersebut lahir bukan semata-mata karena para penduduk terancam tidak memiliki tempat tinggal karena pengusiran, tetapi yang lebih penting adalah bahwa selama ini mereka hidup di bawah tekanan para tuan tanah. Hak-hak pertuanan yang dimiliki oleh para tuan tanah membawa konsekuensi yang tidak ringan terhadap penduduk yang tinggal di atas tanah partikelir, antara lain berupa penyeteroran hasil pertanian, pembayaran sewa tempat tinggal, dan pembayaran pajak.

Keresahan tersebut telah mendorong sebagian besar dari mereka melakukan perlawanan dalam bentuk gerakan protes kepada pemerintah (ANRI 1981: 96–102). Mereka mendesak pemerintah agar tanah partikelir diambil alih saja oleh pemerintah sehingga status para penghuni atas tanah yang menjadi

tempat tinggal menjadi jelas, apakah menjadi tanah *yasas*<sup>2</sup> atau sebagai *gogol*.<sup>3</sup> Upaya tersebut merupakan bagian dari gerakan memperjelas ruang kota dan memperjelas pengakuan terhadap ruang tersebut.

Bersamaan dengan maraknya gerakan protes, kesadaran politik kebangsaan masyarakat bumiputra kota Surabaya juga mulai bangkit. Simbiosis antara kesadaran politik kebangsaan dan rasa tertekan masyarakat kelas bawah membaaur menjadi satu. Hal inilah yang melahirkan kesadaran bahwa hak-hak mereka yang paling dasar, yaitu hak memiliki ruang secara sah, terutama untuk bermukim, harus diperjuangkan (Korver 1985: 117). Salah satu partai politik di kota Surabaya yang secara sadar melakukan pembelaan terhadap kesewenang-wenangan para tuan tanah adalah Sarekat Islam. Sarekat Islam adalah partai yang sangat progresif dan memiliki ideologi gerakan percampuran antara harapan mesianistis dan harapan untuk terbebas dari penjajahan yang selama ini membelenggu rakyat Indonesia.

Pada awal 1916, para penghuni tanah partikelir yang tinggal di tanah-tanah yang belum dibangun atau belum dijual oleh pemiliknya, mengajukan gugatan mengenai perlakuan para tuan tanah yang merugikan mereka ke sidang *Landraad*. Setelah beberapa kali diadakan sidang, ternyata *Landraad* memutuskan bahwa penduduk bumiputra harus keluar dari tanah-tanah partikelir jika sewaktu-waktu tanah tersebut dibutuhkan oleh pemiliknya. Menurut keputusan *Landraad*, orang-orang yang tinggal di tanah partikelir tidak memiliki hak atas tanah tersebut. Jika sewaktu-waktu pemilik tanah akan mempergunakan tanah itu, dengan sendirinya mereka harus pindah. Para penghuni tanah partikelir tentu saja tidak menerima putusan pengadilan tersebut karena dianggap merugikan mereka. Mereka kemudian menyatakan banding pada *Raad van Justitie* yang merupakan pengadilan untuk golongan Eropa. Tanpa diduga, *Raad van Justitie* ternyata memenangkan gugatan para penghuni tanah partikelir (Korver 1985: 117). Pada 7 Juni 1916 *Raad van Justitie* Surabaya

<sup>2</sup> *Yasan* adalah status kepemilikan tanah yang paling kuat, yang merupakan hak milik asli bangsa Indonesia. Status seperti ini sudah ada sebelum hak atas tanah yang berdasar pada hukum Barat lahir. Pemerintah kolonial Belanda pada tahun 1875 mengeluarkan aturan bahwa tanah dengan status *yasas* tidak boleh dijual kepada orang asing. Aturan ini bertujuan untuk melindungi hak milik bumiputra yang paling utama, yaitu tanah. Dikhawatirkan jika penduduk bumiputra dibebaskan untuk menjual tanahnya, perlahan-lahan mereka akan jatuh miskin karena tidak memiliki basis produksi yang paling utama, yaitu tanah pertanian (Poerwopranoto 1953: 14).

<sup>3</sup> *Gogol* adalah seseorang yang mendapat bagian tanah komunal untuk digarap, disebut juga *kuli kenceng* (Poerwopranoto 1953: 14).



mengeluarkan keputusan bahwa penduduk yang tinggal di tanah partikelir berhak atas tanah (pekarangannya) dengan hak-hak benda (*zakelijke rechten*), yang dapat dipindahkan haknya kepada orang lain. Pada 12 September 1917 keluar lagi keputusan dari lembaga yang sama, yang menyatakan bahwa penduduk yang tinggal di tanah partikelir di kota Surabaya dan sekelilingnya mempunyai hak milik atas pekarangan yang didiami dan berhak memakai tanah pertanian lainnya, tetapi mereka tetap harus memenuhi beberapa kewajiban terhadap tuan tanah (Tauchid 2009: 34). Argumentasi yang digunakan oleh *Raad van Justitie* adalah, bahwa para tuan tanah tidak boleh begitu saja mengusir penduduk yang telah bertahun-tahun dan secara turun-temurun tinggal di tanah-tanah partikelir.

Kemenangan para penghuni tanah partikelir yang didukung oleh Sarekat Islam pada tahun 1916 ternyata tidak serta-merta mengubah nasib para penghuni tanah partikelir, karena pengadilan hanya memerintahkan kepada tuan tanah agar tidak mengusir penduduk yang telah bertahun-tahun menetap di tanah tersebut. Keputusan pengadilan tersebut tidak serta-merta mengubah status tanah yang mereka tempati. Tuan tanah tetap berhak menarik pajak dan memberlakukan berbagai kewajiban yang lain. Pertentangan antara tuan tanah dan para penghuni tetap terjadi, baik di permukaan maupun secara tersembunyi. Pengusiran terhadap penduduk yang tinggal di tanah partikelir tidak hanya dilakukan oleh tuan tanah sebagai pribadi, tetapi juga dilakukan oleh perusahaan yang menganggap dirinya memiliki tanah di kampung tertentu. Kondisi tersebut terus terjadi sampai masa penjajahan Jepang, ketika tanah-tanah partikelir pada akhirnya diambil alih oleh pemerintah penjajah Jepang.

### **Pengambilalihan Rumah-rumah Milik Korban Perang**

Pada pertengahan Agustus 1945, setelah Jepang dipaksa bertekuk lutut oleh pasukan Sekutu, Indonesia memproklamasikan kemerdekaan. Sejak terdengar bahwa Jepang menyerah, ribuan rakyat kota Surabaya telah mengondisikan agar Jepang beserta organ-organ yang mereka bentuk menyerah secara total kepada rakyat (*Soeara Rakjat* 2 Oktober 1945). Sebelum pasukan Sekutu tiba di kota Surabaya, rakyat kota ini telah bertindak sendiri-sendiri menangani tentara Jepang yang telah menyerah kalah. Ribuan orang Jepang ditawan oleh rakyat di penjara Kalisosok dan di beberapa gedung di pelabuhan Tanjung Perak (*Soeara Rakjat* 5 Oktober 1945; *Soeara Rakjat* 5 Oktober 1945). Pada 25 Oktober 1945 pasukan Sekutu yang dipelopori oleh Inggris mulai mendarat di kota Surabaya. Rakyat kota Surabaya menyambut kedatangan mereka dengan kecurigaan yang amat tinggi.

Antara pertengahan Oktober dan November 1945, keadaan kota Surabaya amat genting. Inggris mengancam akan mengebom Surabaya jika rakyat tidak menyerahkan senjata yang mereka pegang. Inggris menganggap bahwa rakyat Surabaya telah berubah dari rakyat sipil menjadi kriminal yang mengganggu proses pemulangan tawanan Jepang yang sedang mereka lakukan. Ancaman Inggris membuat sebagian besar warga Surabaya memilih untuk menyingkir ke luar kota daripada bertahan di tengah-tengah peperangan. Ancaman Inggris segera menjadi kenyataan. Perang besar pecah di kota Surabaya pada bulan Oktober-November 1945. Peperangan tersebut telah mengurangi secara drastis jumlah penduduk kota Surabaya, bahkan organ-organ pemerintah kota yang baru beberapa saat berdiri juga ikut mengungsi (Abdulgani 1975: 34). Gelombang arus pengungsian menuju ke luar kota yang melibatkan puluhan ribu penduduk telah menyebabkan jumlah penduduk kota Surabaya turun drastis. Berdasarkan data yang dilansir oleh *Kantoor voor Bevolkingzaken Soerabaja*, lembaga sementara yang dibentuk oleh tentara Belanda untuk menangani urusan sipil di kota Surabaya selama periode perang, jumlah penduduk kota ini merosot tajam (*Kantoor voor Bevolkingzaken Soerabaja* 1946).

Turunnya jumlah penduduk kota yang demikian drastis telah menyebabkan Surabaya seperti kota kosong. Rumah-rumah banyak yang kosong karena penghuninya mengungsi ke luar kota. Tidak sedikit dari rumah-rumah tersebut yang hancur karena terkena ledakan bom. Paling tidak ada tiga jenis rumah kosong di kota Surabaya ketika zaman pengungsian berlangsung. *Pertama*, rumah-rumah besar yang semula dihuni oleh orang-orang Eropa, dan pada zaman Jepang berpindah tangan ke orang-orang Jepang. Rumah-rumah ini kemudian diawasi oleh *Kantoor voor Bevolkingzaken Soerabaja*. *Kedua*, rumah-rumah milik orang Cina. Rumah orang Cina kaya sebagian besar berfungsi juga sebagai toko. Pada saat keadaan kota genting, sebagian penghuninya ikut mengungsi ke luar kota. Rumah-rumah mereka dipercayakan kepada penjaga bayaran. *Ketiga*, rumah-rumah milik penduduk bumiputra yang ditinggal pergi para pemiliknya mengungsi ke luar kota. Rumah-rumah ini sebagian besar dibiarkan kosong dan tidak diawasi. Polisi-polisi Belanda yang mulai bekerja beberapa saat setelah tiba di kota Surabaya tidak mau mengawasi secara khusus rumah-rumah penduduk bumiputra yang jumlahnya puluhan ribu. Akibatnya, banyak rumah yang dibiarkan terbuka dan isinya sebagian besar dijarah oleh orang-orang yang tetap bertahan di kota, yaitu orang-orang miskin, gelandangan yang semula tinggal di jalan-jalan, dan orang-orang dari luar kota Surabaya yang masuk ke kota tersebut pada saat kota itu ditinggal penghuninya mengungsi (*Soember Penerangan* 30 November 1946).

Arus balik pengungsian mulai terjadi pada pertengahan 1947, ketika kondisi kota berangsur-angsur mulai aman. Kota Surabaya pasca-Perjanjian Renville berada di bawah kekuasaan pasukan Belanda. Ketika perang mulai mereda, pasukan-pasukan asing mulai bisa mengendalikan keamanan kota. Para pengungsi mulai berani datang lagi ke kota untuk kembali ke rumah mereka setelah beberapa lama mengungsi ke pedalaman (*Pelita Rakjat* 9 Juni 1947; *Pelita Rakjat* 1 Juli 1947).

Banyak penduduk yang baru pulang dari pengungsian mendapati kenyataan rumah-rumah mereka telah hancur, tetapi yang lebih menyakitkan adalah ketika menemukan rumah mereka telah diisi oleh penghuni baru yang tidak mereka kenal. Rumah mereka ternyata telah ditempati orang lain secara paksa, atau menurut orang Surabaya telah “*diwaris*” oleh orang lain. Hal tersebut merupakan bentuk perampasan ilegal oleh orang-orang yang tidak berhak. Banyak dari mereka yang tidak bisa meminta lagi rumah yang telah berpindah tangan, terutama bagi mereka yang tidak memiliki bukti kepemilikan tertulis mengenai rumah mereka, atau memiliki bukti tertulis tetapi hilang sewaktu mereka mengungsi.

Kasus-kasus semacam ini telah menyebabkan ribuan orang harus kehilangan tempat tinggal mereka. Penampungan pengungsi akhirnya dibuat oleh pemegang otoritas kota untuk menolong orang-orang yang rumahnya diserobot oleh orang lain. Gedung-gedung kosong disiapkan untuk menampung orang-orang yang bernasib sial karena rumahnya berpindah tangan (*Pelita Rakjat* 3 Juni 1947). Namun, gedung-gedung yang disediakan untuk menampung korban perang tidak sebanding dengan jumlah orang yang kehilangan tempat tinggal. Akibatnya, tidak jarang para korban perang yang kehilangan rumah dengan terpaksa menumpang di emper-emper rumah orang lain tanpa izin. Mereka biasanya mendatangi emper yang bisa ditempati pada malam hari, ketika penghuni rumah sudah tidur. Perang telah menjungkirbalikkan hampir semua sendi kehidupan di kota Surabaya. Nasib orang pun bisa berbalik seratus delapan puluh derajat, yang semula memiliki rumah tiba-tiba bisa menjadi gelandangan, sedangkan seorang gelandangan dengan tiba-tiba menjadi pemilik rumah. Kasus semacam itu menimpa rakyat Surabaya tanpa memandang profesi. Banyak pegawai negeri, tentara, pedagang, polisi, dan orang-orang dengan profesi lain yang kehilangan rumah ketika ditinggal mengungsi. Bahkan, banyak pula tanah milik pemerintah kota yang diambil alih oleh rakyat tanpa bisa diminta lagi, sebagaimana akan diuraikan di bagian selanjutnya.

### **Pengambilalihan Tanah Milik Pemerintah Kota**

Pada awal tahun 1950-an, gerakan orang-orang yang tidak memiliki tempat tinggal untuk mencari lahan kosong terus menguat. Mereka tidak peduli lagi apakah lahan tersebut sudah dimiliki oleh pemerintah, perorangan, atau badan hukum, asal di atas lahan tersebut belum ada aktivitas atau belum berdiri bangunan, maka lahan tersebut segera diambil alih. Jika pengambilalihan dilakukan beramai-ramai, pada saat itu juga lahan yang telah dikuasai diukur, dipatok atau diberi tanda, dan setelah itu didirikan bangunan apa adanya. Bangunan-bangunan baru tersebut biasanya masih berupa gubuk tidak permanen.

Kasus seperti di atas misalnya terjadi di kampung Dupak Masigit, kawasan Tembok Dukuh, Surabaya barat. Di kampung itu terdapat tanah kosong yang cukup luas. Penduduk setempat menganggap bahwa tanah tersebut adalah milik Pemerintah Kota Surabaya. Suatu saat di tepi tanah kosong itu berdiri satu atau dua gubuk yang dijadikan tempat hunian. Penduduk setempat tidak tahu-menahu dari mana para pembuat gubuk tersebut datang. Dari hari ke hari jumlah gubuk semakin banyak, dan dalam rentang waktu hampir sepuluh tahun kawasan tersebut sudah berubah menjadi perkampungan yang dihuni sekitar 1.742 orang, dengan jumlah rumah sebanyak 375 unit (Basundoro 2005: 543).

Terbentuknya kampung-kampung baru yang berdiri di atas tanah milik Pemerintah Kota Surabaya tersebar di berbagai tempat. Pola terbentuknya perkampungan baru itu rata-rata sama, yaitu pada awalnya diduduki oleh orang-orang yang tidak memiliki tempat tinggal. Sebagian besar adalah pendatang dari luar kota Surabaya, serta orang Surabaya yang kehilangan tempat tinggal sewaktu mengungsi. Kampung-kampung sebagaimana contoh di atas antara lain terdapat di Tambakrejo, Kapas Krampung, Semut, Sidorame, Bongkaran, Gembong, Pecindilan, dan lain-lain (Basundoro, 2005: 542).

Pada awalnya keberadaan kampung-kampung yang muncul akibat proses akuisisi secara liar di tanah-tanah milik pemerintah kota tersebut masih sering dipersoalkan legalitasnya oleh pihak Pemerintah Kota Surabaya. Mereka menginginkan agar para penghuni segera membongkar rumah-rumah yang berdiri di tanah yang bukan hak miliknya tersebut. Namun, upaya pemerintah kota untuk mendapatkan kembali tanah yang dianggap hak milik mereka tidak pernah berhasil. Penduduk yang tinggal di kampung-kampung baru tersebut jumlahnya sudah mencapai ribuan, dan mereka siap melawan jika pemerintah kota akan bertindak represif. Kampung-kampung itu pun pada akhirnya

dibiarkan berkembang oleh pemerintah kota. Dari waktu ke waktu jumlah penghuninya terus bertambah, sehingga kampung-kampung tersebut membentuk kampung padat. Kampung-kampung tersebut menjadi bagian dari harapan orang-orang miskin di kota Surabaya untuk memperbaiki kondisi kehidupan mereka. Secara tidak langsung kondisi yang terjadi di perkampungan tersebut telah mengubah yang ilegal menjadi legal dalam konteks penguasaan ruang di kota Surabaya.

Proses pembiaran yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya terhadap kampung-kampung yang berdiri di tanah-tanah yang dimiliki lembaga tersebut merupakan salah satu jalan keluar untuk mengatasi problem permukiman di kota, terutama permukiman untuk rakyat miskin. Dengan cara semacam itu, Pemerintah Kota Surabaya melakukan proses “kanalisasi” terhadap rakyat miskin di wilayahnya secara terbatas. Pada perkembangan selanjutnya para penghuni kawasan tersebut diwajibkan untuk menyewa ruang-ruang yang mereka tempati, yang pada awalnya merupakan hasil dari proses mengambil alih secara tidak sah.<sup>4</sup>

Proses kanalisasi yang dilakukan oleh pemerintah kota berdampak positif terhadap keberadaan rakyat miskin yang tinggal di kawasan tersebut, walaupun dalam jumlah yang terbatas. Di kampung-kampung yang mereka bangun, mereka bisa menggantungkan harapan agar kehidupan di masa yang akan datang akan tertata lebih baik. Namun, kanalisasi yang dilakukan oleh pemerintah kota tidak mampu menampung semua rakyat miskin yang ada di kota Surabaya karena jumlah mereka terus mengalami kenaikan akibat arus migrasi yang tidak bisa dibendung. Orang-orang miskin yang tidak tertampung di kampung-kampung kanal akhirnya mencari ruang-ruang kosong yang tersisa, dan itu hanya terdapat di ruang-ruang publik. Ruang publik tertentu yaitu makam, pada akhirnya juga berubah fungsi menjadi kampung kanal, tetapi hal tersebut tetap tidak mampu menampung jumlah orang miskin di kota Surabaya.

<sup>4</sup> Konsep *kanalisasi* penulis kembangkan dari konsep tentang tata cara mengendalikan banjir di perkotaan akibat genangan air yang tidak tertampung. Rakyat miskin yang membanjiri kota Surabaya pada awal kemerdekaan ibarat banjir yang deras. Agar banjir bisa dikurangi, perlu dibuat kanal-kanal untuk mengalirkan air ke laut. Demikian pula halnya dengan rakyat miskin yang membanjiri kota Surabaya, perlu dibuatkan perkampungan yang berfungsi sebagai kanal agar mereka tidak meluber ke mana-mana. Perkampungan yang dibuat untuk menampung mereka penulis namakan *kampung kanal*. Pengembangan konsep tersebut terinspirasi dari buku yang ditulis oleh Restu Gunawan (2010).

## PENGUASAAN RUANG PUBLIK OLEH RAKYAT MISKIN

Di hampir semua kota, ruang publik adalah ruang yang paling diperebutkan. Ruang tersebut tidak saja diincar untuk kepentingan ekonomi, tetapi juga diincar untuk kepentingan tempat tinggal. Menurut istilah Latin yang mengacu kepada kata *spatium* atau ruang yang terbuka luas, ruang publik memungkinkan orang berkegiatan dan bergerak leluasa di dalamnya, dan dapat berkembang tak terhingga (Haryono 2007: 133). Menurut Madanipour (1996: 167), keberadaan ruang publik perkotaan (*public urban space*) memungkinkan dan membiarkan masyarakat yang berbeda kelas, etnis, gender, dan usia saling bercampur baur. Jika ruang publik diartikan sebagai kawasan yang bisa diakses oleh siapa pun, banyak pihak yang mencoba mengubah ruang publik menjadi ruang privat dengan cara mengambil alih secara paksa. Perebutan ruang di kota Surabaya setelah periode kemerdekaan mengarah pada kondisi ketika ruang publik diambil alih secara bebas untuk kemudian diklaim sebagai ruang privat.

### Jalan sebagai Tempat Bermukim

Sejak kota Surabaya perlahan-lahan berkembang menjadi kota yang modern pada awal abad ke-20, pada saat itulah keinginan orang-orang desa untuk menggapai perubahan hidup yang lebih baik meningkat tajam. Urbanisasi orang-orang dari perdesaan ke kota Surabaya dalam beberapa hal menguntungkan kota ini, terutama dalam pemenuhan tenaga kerja kasar. Berbagai sektor yang pemenuhan tenaganya berasal dari kaum migran antara lain ialah sektor transportasi, industri, pembangunan kota, rumah tangga, dan lain-lain. Namun, tidak jarang keberadaan kaum migran juga menjadi masalah baru, karena banyak dari mereka yang tidak bisa terserap di dunia kerja.

Tidak sedikit kaum pendatang di kota ini yang tidak terserap di dunia kerja akhirnya menjadi pengemis dan gelandangan. Jika siang hari mereka berkeliraran di jalan-jalan kota dan pada malam hari tidur di tempat itu juga. Jalan kota yang seharusnya berfungsi sebagai urat nadi transportasi, di mata pengemis, gelandangan, dan para pedagang di sektor informal berubah menjadi area mencari makan dan area untuk tinggal. Para pengemis berjalan berkeliling kota, atau bagi yang tidak kuat berjalan mereka hanya duduk di tempat tertentu sambil menunggu pemberian orang. Mereka meminta-minta kepada siapa saja yang bertemu di jalan, kadang mengetuk pintu rumah orang untuk meminta sesuap nasi. Tidak sedikit pengemis yang meninggal dunia di jalanan karena menderita kelaparan yang hebat (*Pewarta Soerabaia* 7 Mei 1920). Kematian pengemis di jalanan telah mengubah jalan dari urat nadi transportasi menjadi

area untuk hidup sekaligus untuk mati. Banyaknya pengemis dan gelandangan yang menguasai jalanan kota Surabaya menyebabkan *Proletar*, koran milik Partai Komunis yang terbit di kota ini, pernah menjuluki kota Surabaya sebagai kota pengemis (*Proletar* 6 April 1935).

Menurut Tillema (1915–1923), yang dikuatkan dengan kesaksian seorang pelancong dari kota Semarang yang mengaku bernama Si Tjerdik (1930: 29), penguasaan jalanan oleh orang miskin, baik gelandangan maupun pengemis di kota Surabaya pada periode itu masih sebatas di jalan-jalan kecil atau di gang-gang. Mereka tidak berani mendirikan gubuk untuk tempat tinggal di tepi-tepi jalan besar karena akan diusir oleh polisi kota yang selalu berkeliling di jalan-jalan besar setiap hari.

Pada waktu resesi ekonomi melanda dunia pada tahun 1930, Surabaya adalah salah satu kota yang menjadi korban. Sebagai kota perdagangan dan industri, kota ini mengalami penderitaan yang luar biasa akibat macetnya perdagangan dunia. Di mana-mana terjadi pemutusan hubungan kerja, ribuan orang harus kehilangan pekerjaannya tiap bulan (Vreede 1932: 345). Kehidupan mantan pekerja dan buruh rendahan yang kehilangan pekerjaannya menjadi amat sulit. Mereka yang tidak mampu lagi membayar sewa kamar akhirnya bertahan di jalanan menjadi gelandangan. Kolong-kolong jembatan dipakai sebagai tempat tidur dan beraktivitas, dan banyak juga yang tidur di emper-emper toko jika malam tiba. Banyak pula yang mendirikan gubuk seadanya di tanah-tanah kosong dekat rel kereta api.

Bagi orang-orang miskin yang sudah terbiasa menguasai jalanan, tempat tersebut adalah tempat untuk memulai hidup sekaligus tempat menuju kematian. Banyak sekali kasus gelandangan yang melahirkan dan meninggal dunia di jalan (*Pewartta Soerabaia* 29 Maret 1920). Kasus-kasus semacam ini menunjukkan bahwa bagi sebagian orang miskin yang terperangkap pada situasi sulit, jalan adalah tempat yang paling nyaman untuk menyesuaikan diri dengan kondisi kota Surabaya.

Pada tahun 1949, Belanda mengakui kedaulatan Indonesia yang ditandai dengan diserahkannya seluruh wilayah Indonesia kepada bangsa Indonesia. Pasca-pengakuan kedaulatan, Pemerintah Kota Surabaya yang menggantikan Pemerintah Pendudukan Belanda, mendapatkan kota ibarat telah dikuasai oleh gelandangan (Koesmen 1957: 120). Keterbatasan biaya telah menyebabkan upaya membebaskan kota Surabaya dari golongan tunawisma tidak bisa

dilaksanakan. Dari hari ke hari tempat-tempat yang dikuasai oleh gelandangan semakin meluas.

Bagi pemerintah kota, keberadaan para gelandangan di jalan-jalan utama merupakan “aib” karena keberadaannya sudah mengganggu ketertiban umum, melanggar hak orang lain, mengganggu keindahan, dan menjatuhkan citra pemegang otoritas kota karena dianggap gagal menyejahterakan warganya. Oleh karena itu ketika pada awal tahun 1952 Moestadjab Soemowidigdo dilantik menjadi Wali kota Surabaya menggantikan Doel Arnowo, program pertama yang ia lakukan untuk kota Surabaya adalah membersihkan orang-orang yang menguasai jalanan kota Surabaya.

Berdasarkan data yang dihimpun oleh pemerintah kota Surabaya pada pertengahan tahun 1952 sampai awal 1953, tidak kurang dari 10.000 gelandangan menguasai kota Surabaya. Jalan-jalan utama seperti Jalan Pasar Besar, Jalan Ketabang, Keputran, Nyamplungan, Kampung Baru, Gatotan, Genteng Kali, Kemayoran, Pasar Turi, Pasar Keputran, dan Kayoon sudah dikuasai oleh gelandangan. Bahkan jalan-jalan yang ditempati oleh kantor pemerintahan dan kawasan perdagangan, seperti Jalan Ketabang (kantor wali kota), Jalan Simpang (kantor pendidikan umum), Jalan Pahlawan (kantor gubernur), Jalan Tunjungan (kawasan perdagangan utama) juga dikuasai oleh gelandangan (*Pewarta Surabaya* 28 Mei 1952; *Pewarta Surabaya* 8 Mei 1952; *Djawa Post* 11 Oktober 1952; *Djawa Post* 10 Januari 1953).

Upaya pemerintah kota untuk menjaga wibawa kota Surabaya dengan cara membersihkan kaum gelandangan yang menguasai banyak ruang publik sering tidak membawa hasil. Jumlah mereka yang demikian banyak seperti tidak ada habis-habisnya walaupun tiap hari dilakukan *cakupan* dan razia gelandangan.<sup>5</sup> Ibaratnya, mati satu tumbuh seribu, karena setiap kali dilakukan pengumpulan gelandangan, pada saat yang sama jumlah para pendatang dari luar kota Surabaya juga bertambah (*Pewarta Surabaya* 13 Desember 1954; *Perdamaian* 30 April 1955).

Akibat kegagalan pemerintah kota dalam mengatasi kaum gelandangan, jumlah gelandangan terus berambah dari tahun ke tahun. Pada tahun 1961, Dinas Sosial Kota Surabaya melaporkan bahwa jumlah gelandangan di kota ini sudah mencapai 18.000 orang (*Perdamaian* 23 Maret 1961). Selain menguasai jalan

<sup>5</sup> *Cakupan* adalah istilah lokal yang artinya mengambil gelandangan secara paksa dari jalan-jalan dan kemudian dibawa ke tempat penampungan.



raya, rakyat miskin di kota Surabaya juga menguasai ruang publik lain, yaitu trotoar, kawasan tepi sungai, dan kolong jembatan. Sebagian besar trotoar di kota Surabaya dipakai untuk berjualan oleh para pedagang kaki lima, sedangkan kawasan tepi sungai dan kolong jembatan merupakan kawasan favorit untuk mendirikan gubuk-gubuk sebagai tempat tinggal.

### **Makam: Dari Area Kematian Menjadi Area Kehidupan**

Banyak agama mengategorikan makam sebagai kompleks suci. Makam bukan hanya sekedar tempat untuk mengubur orang yang meninggal dunia supaya tidak menebarkan bau dan menyebarkan penyakit. Makam sering melahirkan mitos, tabu, dan takhayul. Ketika ruang kota menjadi amat mahal, berbagai tabu, mitos, dan kepercayaan tentang makam yang sakral akan rontok dengan sendirinya. Makam bisa berubah dari ruang suci dan sakral menjadi ruang profan yang nilainya sama dengan ruang kota yang lain. Kebutuhan akan ruang yang terjadi secara masif telah menyebabkan makam di kota Surabaya juga berubah menjadi ruang yang turut diperebutkan. Makam berubah fungsi dan dijadikan tempat bermukim.

Makam yang paling diincar oleh para pendatang pada awalnya adalah makam Cina. Selain letaknya yang amat strategis, kavling makam Cina pada umumnya besar-besar. Salah satu alasan penting mengapa makam Cina paling diincar adalah masalah etnisitas, terutama menyangkut hubungan antara golongan bumiputra dan golongan masyarakat Cina. Sebagian besar masyarakat bumiputra masih menganggap bahwa orang-orang Cina adalah orang asing. Hal ini merupakan dampak dari pembentukan stratifikasi sosial yang dilakukan oleh pemerintah kolonial Belanda (Albrecht 1890: 1; Noordjanah 2010: 50). Alasan lain adalah karena masyarakat Cina adalah minoritas dibandingkan dengan masyarakat bumiputra. Karena jumlahnya yang jauh lebih sedikit, mereka jarang bereaksi keras ketika mendapat tekanan dari golongan masyarakat bumiputra, terutama pada periode setelah Indonesia merdeka.

Makam Cina yang pertama kali diambil alih oleh penduduk dan dijadikan tempat bermukim adalah makam yang terletak di Jalan Embong Malang. Letak makam ini sangat strategis karena berada di tengah-tengah kota, dan tidak jauh dari pusat keramaian Tunjungan (*Pewarta Soerabaia* 28 Oktober 1939). Proses pengambil alihan makam untuk dijadikan tempat tinggal pada akhirnya tidak terbatas pada makam di Embong Malang saja tetapi terus meluas ke makam Cina lainnya. Hampir semua makam Cina yang terletak

di dalam kota diambil alih oleh warga yang tidak memiliki rumah. Orang Surabaya mengistilahkan zaman pengambilalihan makam sebagai zaman *drop-dropan*, yaitu datangnya gelombang massa ke suatu tempat dan menduduki tempat tersebut beramai-ramai. *Drop-dropan* ke makam Embong Malang telah mengubah kawasan tersebut dari makam Cina menjadi perkampungan, yaitu kampung Embong Malang, kampung Blauran, dan kampung Kebangsren. Hal inilah yang kemudian mendorong pemerintah Kota Surabaya pada tahun 1958 mengambil rencana menutup makam-makam Cina yang ada di tengah kota (*Pewartar Surabaya* 14 Maret 1958). Pada 11 Maret 1958, Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan pengumuman yang menyatakan bahwa masyarakat dilarang mendirikan bangunan secara liar di atas makam Cina yang berada di tujuh lokasi. Pengumuman tersebut kemudian ditambahi dengan klausul bahwa ketujuh makam tersebut juga ditutup untuk penguburan terhitung enam bulan ke depan. Tujuh makam Cina yang ditutup antara lain di Kembang Jepun, Karanggayam, Jalan Teratai/Jalan Mendut, Embong Malang, Pandegiling, Banyu Urip, dan di Jalan Cokroaminoto.

Rencana pemerintah kota untuk menutup makam Cina yang diumumkan secara terbuka di surat kabar justru telah menjadi bumerang bagi pemerintah kota. Beberapa saat setelah pengumuman tersebut keluar, gerakan massa untuk menguasai tanah-tanah makam Cina semakin menjadi-jadi. *Drop-dropan* setiap malam terjadi di hampir semua makam Cina. Rakyat berpikir bahwa dengan rencana penutupan makam berarti pemerintah kota membiarkan makam tersebut untuk dijajah dan dijadikan tempat bermukim. Rakyat miskin yang tidak memiliki rumah dengan leluasa bergerak bersama-sama melakukan pendudukan terhadap tanah-tanah makam Cina (*Pewartar Surabaya*, 19 Maret 1958).

Penjarahan dan pengambilalihan makam dalam perkembangannya semakin meluas, tidak saja terhadap makam yang ada di tengah kota, tetapi juga terhadap makam Cina yang ada di pinggiran seperti di Banyu Urip, Kembang Kuning, Kupang Gunung, Dukuh Pakis, dan makam Cina di kawasan barat kota Surabaya (*Pewartar Surabaya* 26 Agustus 1958). Penjarahan semakin menjadi-jadi karena di samping kebutuhan akan tanah dan rumah yang semakin tinggi juga karena ada indikasi keterlibatan partai politik atau paling tidak ada dorongan moral dari partai politik terhadap massa yang melakukan penjarahan (Basundoro 2010: 277).

Perebutan makam Cina yang berlangsung secara masif dan sangat cepat telah menjungkirbalikkan mitos bahwa makam adalah area sakral yang harus dihormati. Kebutuhan primer yang amat mendesak telah menyebabkan rakyat tidak lagi percaya dengan berbagai mitos yang melingkupi area makam. Mitos baru yang justru berkembang seiring dengan proses pembongkaran makam adalah bahwa kuburan Cina adalah lahan paling strategis dan paling mudah untuk dikuasai, karena pemilik makam tersebut adalah “orang asing dan minoritas” yang hanya menumpang makan dan minum di kota Surabaya. Maka sah-sah saja jika makam orang asing itu dibongkar dan tanahnya dimanfaatkan untuk kepentingan yang lebih mendesak bagi rakyat bumiputra, yang merupakan pemilik yang sah dari wilayah kota Surabaya (*Trompet Masyarakat*, 30 Januari 1964).

Perubahan makam-makam Cina menjadi perkampungan tidak pernah bisa dihentikan oleh pemerintah kota. Kawasan-kawasan tersebut pada akhirnya terus berkembang menjadi perkampungan padat. Dalam konteks kanalisasi orang-orang miskin di kota Surabaya sebagaimana telah diungkap bagian sebelumnya, kampung-kampung yang berdiri di makam Cina tersebut juga dikategorikan sebagai kampung kanal yang berfungsi untuk menampung rakyat miskin di kota Surabaya. Upaya kanalisasi rakyat miskin ke dalam kampung-kampung yang berdiri secara spontan ternyata tidak mampu membendung rakyat miskin yang lain untuk menguasai ruang-ruang publik yang lain pula. Hal tersebut tentu saja memaksa keterlibatan negara untuk melakukan kontrol ruang publik dengan lebih ketat.

#### KONTROL NEGARA TERHADAP RAKYAT MISKIN

Membanjirnya para pendatang di kota Surabaya, yang pada akhirnya menjadi permasalahan yang amat rumit karena ketiadaan lahan dan rumah yang layak untuk menampung mereka, juga dianggap sebagai persoalan yang harus dipecahkan secara bersama-sama. Semangat kebersamaan melahirkan kesadaran dari pemerintah kota bahwa munculnya gubuk-gubuk di tepi jalan, di tepi sungai, dan di bawah jembatan adalah karena kegagalan lembaga tersebut dalam menyediakan tempat yang layak untuk tempat tinggal mereka. Semua Wali kota Surabaya yang menjabat pada tahun 1950-an menyadari bahwa masalah perumahan adalah masalah bersama. Masalah ini bukan hanya masalah para pemukim atau pendatang dari luar daerah yang mencoba mencari peruntungan di kota Surabaya, melainkan juga menjadi masalah yang harus

dipecahkan oleh pemerintah kota. Pemerintah kota menyadari bahwa hidup di kota adalah hak semua warga negara.

Dalam rangka “mengembalikan” Surabaya yang tertib sebagaimana pada masa kolonial Belanda, Pemerintah Kota Surabaya menempuh beberapa langkah. Garis besar dari langkah yang ditempuh tersebut pada hakikatnya adalah membersihkan tempat-tempat yang telah diduduki oleh orang-orang miskin agar kota menjadi bersih dan nyaman kembali, sehingga hak-hak warga untuk menetap di kota dengan nyaman dapat dipenuhi. Beberapa langkah tersebut antara lain langkah persuasif dan langkah represif.

Pada masa pemerintahan Doel Arnowo, upaya untuk membersihkan kota dari para pemukim liar dilakukan secara persuasif. Salah satu caranya adalah dengan memerintahkan para penghuninya untuk membongkar sendiri rumah-rumah gubuk yang mereka buat. Para pemukim liar di kota Surabaya bahkan pernah mendapat bantuan pengangkutan dari pemerintah kota untuk meringankan biaya pembongkaran. Dari hari ke hari biaya operasional pengangkutan tersebut ternyata terus membesar dan pemerintah kota tidak sanggup menutupnya. Maka, pada awal Januari 1952 bantuan pengangkutan dihapus. Para penghuni gubuk-gubuk liar diharuskan membongkar dan mengangkut harta benda mereka dengan biaya sendiri (*Perdamaian* 11 Januari 1952). Cara-cara persuasif semacam ini bisa menghindari ketegangan, tetapi tidak efektif. Para pemukim liar sering mengulur-ulur waktu dengan berbagai alasan, dengan tujuan agar bisa tetap mempertahankan ruang yang telah mereka kuasai. Salah satu alasan yang mereka kemukakan adalah alasan tradisi, yaitu menunggu hari baik.

Tindakan persuasif lain adalah dengan memproses orang-orang yang terlibat dalam pendirian gubuk-gubuk liar melalui jalur hukum. Mereka diproses verbal kemudian diajukan ke pengadilan. Hakim biasanya akan menjatuhkan hukuman denda kepada para pelaku, yang besarnya bervariasi (*Perdamaian* 16 Februari 1952).

Upaya persuasif yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya pada perkembangannya kurang berhasil dengan baik. Ternyata jika pada siang hari seratus gubuk dibongkar, pada esok pagi sudah tiga ratus gubuk berdiri lagi. Hal tersebut terus-menerus terjadi sehingga membuat pemerintah kota merasa disepelkan. Hal itulah yang kemudian memancing Wali kota Moestadjab merancang sebuah tindakan yang lebih keras untuk mencegah terjadinya

gelombang pengambilalihan ruang oleh para pendatang, yaitu tindakan represif (*Perdamaian* 21 Februari 1952).

Tindakan represif kemudian diterapkan untuk menghadapi para pemukim liar yang dari hari ke hari semakin banyak. Yang dimaksud tindakan represif di sini adalah pembongkaran secara paksa rumah-rumah gubuk yang berada di tempat-tempat yang tidak semestinya dan mengganggu hak ruang orang lain. Kebijakan represif yang dilakukan oleh pemerintah kota sering kali hanya membuat frustrasi pihak petugas yang tiap hari bertugas membersihkan gubuk-gubuk tersebut, karena tindakan yang mereka lakukan tidak menghasilkan perubahan yang signifikan. Gubuk-gubuk liar seperti tidak ada habisnya, walaupun tiap hari diadakan pembersihan. Upaya membersihkan para penghuni ruang publik secara liar berlahan-lahan baru berhasil pasca terjadinya pemberontakan G-30-S/1965. Para pemilik gubuk liar baru bisa disingkirkan dari kawasan publik setelah mereka diancam oleh tentara. Pemukim yang tidak mau menyingkir dianggap sebagai simpatisan PKI dan akan dihukum.

## PENUTUP

Perebutan ruang kota di Surabaya selama enam puluh tahun sejak tahun 1900–1960-an, terjadi karena relasi antara rakyat miskin di satu pihak dengan negara di pihak lain membentuk oposisi biner (saling berhadapan) dalam mengakses ruang kota. Rakyat miskin, yang sebenarnya juga bagian dari entitas negara, dalam setiap periode sejarah harus berhadapan dengan negara untuk kepentingan yang sama, yaitu penguasaan ruang kota. Lemahnya rakyat miskin dalam kontestasi di ruang kota telah menempatkan mereka pada tempat-tempat yang kurang layak, baik secara estetis maupun secara ekonomis. Rumah-rumah yang mereka bangun merupakan reproduksi dari kemiskinan yang mereka alami, sehingga memperlihatkan sesuatu yang kontras dengan kawasan yang disebut ruang kota. Kota yang oleh banyak pihak dianggap sebagai ruang untuk memproduksi peradaban yang tinggi pada gilirannya justru menghasilkan suasana purba. Ketika gedung-gedung yang mencerminkan kekotaan dibangun, pada saat yang bersamaan tumbuh pula hunian yang lebih pantas untuk kandang ternak yang dihuni oleh rakyat miskin yang bertebaran di sudut-sudut kota.

Relasi negara dengan rakyat miskin juga belum memperlihatkan bentuk yang kongkret. Dalam banyak kasus yang melibatkan rakyat miskin, negara justru absen dan tidak memperlihatkan wajahnya dengan jelas. Negara hadir hanya dengan “wajah politiknya,” yang kadang-kadang tidak bersinergi dengan

realitas yang dihadapi oleh rakyat miskin. Rakyat miskin hanya dijadikan media untuk memperlihatkan eksistensi negara melalui organ-organnya di tingkat lokal. Penggusuran pemukiman liar dan rumah-rumah gubuk serta pembuatan berbagai aturan tentang sterilisasi kawasan tertentu di kota adalah media untuk memperlihatkan eksistensi negara tersebut. Akibatnya, dalam beberapa kasus rakyat menyambut kehadiran negara dengan tindakan anarkis karena harapan besar rakyat miskin terhadap kemerdekaan tidak terwujud, terutama karena hak-hak mereka tidak terpenuhi dengan baik. Padahal sebagian besar rakyat miskin membayangkan bahwa kemerdekaan politik akan sejalan dengan kemerdekaan sosial dan ekonomi. Harapan besar dari rakyat miskin bahwa dengan kemerdekaan nasib mereka akan berangsur-angsur berubah ternyata tidak terwujud. Di tengah lemahnya posisi rakyat miskin, mereka juga melakukan perlawanan secara terus-menerus dengan berbagai cara. Perlawanan tersebut memang tidak pernah efektif, tetapi telah menunjukkan bahwa mereka eksis di kota Surabaya.

#### PUSTAKA ACUAN

- Abdulgani, Roeslan. 1975. *100 Hari di Surabaya yang Menggemparkan Dunia: Kisah Singkat tentang Kejadian-kejadian di Kota Surabaya antara Tanggal 17 Agustus s/d Akhir November 1945, 28 Tahun Berselang*. Jakarta: Yayasan Idayu.
- Ala, A.B. 1981. *Kemiskinan dan Strategi Memerangi Kemiskinan*. Yogyakarta: Liberty.
- Albrecht, J.E. 1890. *Soerat Karangannya dari pada Hal Keadaan Bangsa Tjina di Negri Hindia Olanda*. Batavia: Albrecht & Rusche.
- Anonim. 1888-1916. *Regeeringsalmanaak van Nederlandsch-Indie*. Batavia: TP.
- Basundoro, Purnawan. 2005. "Problem Permukiman Pascarevolusi Kemerdekaan: Studi tentang Permukiman Liar di Kota Surabaya 1945-1960," dalam Freek Colombijn et. al., (ed.). *Kota Lama Kota Baru: Sejarah Kota-kota di Indonesia*. Yogyakarta: Ombak.
- Basundoro, Purnawan. 2009. *Dua Kota Tiga Zaman: Surabaya dan Malang sejak Kolonial sampai Kemerdekaan*. Yogyakarta: Ombak.
- Basundoro, Purnawan. 2010. "Memerahkan Kota Pahlawan: Pergulatan Partai Komunis Indonesia di Kota Surabaya 1945-1965", dalam Sri Margana dan M. Nursam (ed). *Kota-kota di Jawa: Identitas, Gaya Hidup dan Permasalahan Sosial*. Yogyakarta: Ombak.
- Bergel, E.E. 1968. *Urban Sociology*. New York: Penguin Book.
- Daldjoeni, N. 2003. *Geografi Kota dan Desa*. Bandung: Alumni.
- Departement van Economische Zaken. 1934. *Volkstelling 1930 deel III: inheemsche bevolking van Oost-Java*. Batavia: Landsdrukkerij.
- Drakakis-Smith, David. 1987. *The Third World City*. London: Methuen.

- Duverger, Maurice. 1981. *Sosiologi Politik*. Jakarta: Rajawali.
- Frederick, William H. 1989. *Pandangan dan Gejolak: Masyarakat Kota dan Lahirnya Revolusi Indonesia (Surabaya 1926–1946)*. Jakarta: Gramedia .
- Gementeraad Soerabaja. 1941. *Notulen en gemeentebleden van de openbare vergadering van den stadsgemeenteraad van Soerabaja gehouden op 5 Februari 1941*.
- Gunawan, Restu. 2010. *Gagalnya Sistem Kanal: Pengendalian Banjir Jakarta dari Masa ke Masa*. Jakarta: Kompas.
- Hageman, J. *Oostelijk, Java en Madoera*, II prgf. 108. Koleksi KITLV .
- Hariyono, Paulus. 2007. *Sosiologi Kota untuk Arsitek*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ingleson, John. 1986. *In Search of Justice: Workers and Union in Colonial Java, 1908–1926*. Singapore: Oxford University Press.
- Ingleson, John. 2004. *Tangan dan Kaki Terikat: Dinamika Buruh, Sarekat Kerja dan Perkotaan Masa Kolonial*. Jakarta: Komunitas Bambu .
- Jellinek, Lea. 1994. *Seperti Roda Berputar: Perubahan Sosial Sebuah Kampung di Jakarta*. Jakarta: LP3ES .
- Kantor voor Bevolkingszaken Soerabaja. 1946. *Procureur-general bij het hooggerechtshof Nederlandsch-Indie 1945–1950*. Koleksi Nationaal Archief Den Haag No. Inventaris 1135.
- Koesmen, Sjamsu dan Pangestu B.W. 1957. *Buku Petunjuk Kota Besar Surabaya*. Surabaya: Djawatan Penerangan Kota Besar Surabaya.
- Korver, A.P.E. 1985. *Sarekat Islam: Gerakan Ratu Adil?* Jakarta: Grafiti.
- Noordjanah, Andjarwati. 2010. *Komunitas Tionghoa di Surabaya (1900–1946)*. Yogyakarta: Ombak.
- Poerwopranoto, S. 1953. *Penuntun tentang Hukum Tanah (Agraria)*. Semarang: Astanabuku “Abede”.
- Prins, Wil J.M. and Peter J.M. Nas. 1983. “The Struggle for The Third World City” dalam G. Ansari and P.J.M. Nas (ed.). *Town-Talk: The Dynamics of Urban Antropology*. Leiden: Brill .
- Slamet, M. 1946. *Tipoe Moeslihat Djepang*. Betawi: TP.
- Suparlan, Parsudi. 1974. “The Gelandangan of Jakarta: Politics among the Poorest People in the Capital of Indonesia,” dalam *Indonesia*, Vol. 18.
- Suparlan, Parsudi. 1993. *Kemiskinan di Perkotaan: Bacaan untuk Antropologi Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Tauchid, Mochammad. 2009. *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Yogyakarta: STPN Press.
- Tillema, H.F. 1915–1923. *Kromoblada: Over ‘t vraagstuk van “het wonen” in Kromo’s grote land*, 6 Jilid. ’s-Gravenhage: Uden Masman, De Atlas dan Adi Poestaka.
- Tjerdik, Si. 1931. *Melantjong ka Soerabaia*. Semarang: Boekhandel Kamadjoean.
- Toer, Pramodya Ananta. 2007. *Bumi Manusia*. Jakarta: Lentera Dipantara.

Veth, P.J. 1882. *Java: geographisch, ethnologisch, historisch*. Harleem: de Erven F. Bohn.

### Jurnal

Heemstra, J. 1940. "Particuliere landerijen in en om Soerabaia", dalam *Koloniaal Tijdschrift*, 29E Jaargang.

Ingleson, John. 1988. "Urban Java during the Depression", dalam *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. XIX, No. 2, September.

Kal, H. Th. 1906. "Mededeelingen over de hoofdplaats Soerabaja", dalam *Tijdschrift voor het Binnenlandsch Bestuur*. Een-en-Dertigste Deel.

Vreede, A.G. 1932. "De Werkloosheid in het eerste halfjaar 1932", dalam *Kolonale Studien*, Zestiende Jaargang, Tweede Deel.

### Surat Kabar

"Asrama Peneleh Penoeih Pengoengsi", *Pelita Rakjat*, 3 Juni 1947

"Dari 10.000 Orang Bambang Tinggal 1.500 Orang", *Pewartar Surabaya*, 13 Desember 1954.

"Di Surabaya terdapat 18.000 Gelandangan dan Wanita Tunasusila", *Perdamaian*, 23 Maret 1961.

"Djuru Bitjara Kotapradja: Bangunan2 Liar di Kuburan Tionghoa Timbulkan Berbagai Kesukaran", *Pewartar Surabaya*, 26 Agustus 1958.

"Dr. Satryo: Program Politik, Ekonomi dan Sosial bagi Surabaya di Bawah Pimpinannya", *Surabaya Post*, 13 Juni 1958.

"Kasian," *Pewartar Soerabaia*, 7 Mei 1920.

"Kaum Rasialis, Gerakan Pembongkaran Kuburan Cina", *Trompet Masyarakat*, 30 Januari 1964.

"Kenpei Djepang Soedah Menjerah pada Rakjat Indonesia, Pertempoeran Seroe", *Soeara Rakjat*, 2 Oktober 1945.

"Lagi Djalanan di Embong Malang", *Pewartar Soerabaia*, 28 Oktober 1939.

"Nasib atau Pembawaan?" *Djawa Post*, 10 Januari 1953.

"Orang Bambang Dikumpulkan", *Pewartar Surabaya*, 8 Mei 1952.

"Pemakaian Tanah Kuburan2 Cina Dilarang Keras", *Pewartar Surabaya*, 14 Maret 1958.

"Pembersihan Perumahan Liar", *Perdamaian*, 16 Februari 1952.

"Pemoelangan Pengoengsi Tionghoa Mengalir Teroes", *Pelita Rakjat*, 1 Juli 1947.

"Pendjelasan Soerabaja-Syuurei No. 2", *Pewartar Perniagaan*, 4 Mei 1943.

"Pengoengsi Datang Lagi", *Pelita Rakjat*, 9 Juni 1947.

"Peristiwa Pakis", *Surabaya Post*, 23 Mai 1956.

"Rapat Penerangan mengenai Penutupan Tanah Kuburan Tionghoa", *Pewartar Surabaya*, 19 Maret 1958.

"Razia Bambang," *Djawa Post*, 11 Oktober 1952.



- “Soeara2 Pelarian dari Bodjonegoro-Lamongan”, *Soember Penerangan*, 30 November 1946.
- “Taksir Harganja Tanah-tanah Particulier”, *Pewarta Soerabaia*, 22 April 1920.
- “Tindakan Pertama Walikota Baru: Pembersihan terhadap Orang2 Terlantar dan Pelatjuran”, *Pedamaian*, 21 Februari 1952.
- “Tradisi Memperlambat Pembangunan? Surabaya Terdapat 5.000 Perumahan Liar” , *Perdamaian*, 11 Januari 1952.
- “Usaha Menampung Bambang Menemui Djalan Buntu”, *Perdamaian*, 30 April 1955.
- “Usaha PKI: Walikota Komunis untuk Surabaya”, *Surabaya Post*, 19 Juli 1957.
- “1.000 orang Djepang Ditahan di Oedjoeng”, *Soeara Rakjat*, 5 Oktober 1945.
- “6.000 orang Djepang Telah Berada Didalam Roemah Pendjara Soerabaja”, *Soeara Rakjat*, 5 Oktober 1945.
- “713 Bambang Dikumpulkan”, *Pewarta Surabaya*, 28 Mei 1952.





## TINJAUAN BUKU

### ISLAM INDONESIA DAN UTOPIA NEGARA SEKULER

**Luthfi Assyaukanie.** “Islam and the Secular State in Indonesia”. 2009. Singapore: ISEAS. 261 hlm.

**Muhammad Hisyam**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

#### PENGANTAR

Buku ini membincang pemikiran politik Islam Indonesia sejak kemerdekaan negara ini hingga kini. Pertanyaan yang mengusik penulis buku ini adalah fakta sejarah sejak tahun 1930-an hingga kini yang memperlihatkan perubahan sikap umat Islam dalam menghadapi perubahan politik, yaitu mengapa tahun 1930-an orang Islam menolak ide nasionalisme, tetapi sepuluh tahun kemudian menerimanya? Mengapa tahun 1950-an orang Islam menuntut negara Islam, tetapi 20 tahun kemudian menolaknya? Mengapa tahun 1970-an mereka menolak ide sekularisme, sedangkan 30 tahun kemudian mulai menerimanya? Argumen apa yang berkembang di balik perubahan sikap demikian?

Pertanyaan yang sama dapat pula dikemukakan berkaitan dengan penerimaan umat Islam atas berbagai konsep politik modern, seperti demokrasi, pluralisme, dan HAM. Hipotesis yang dikembangkan bahwa argumen-argumen Islam yang berkembang, baik dalam forum cendekiawan, publikasi, maupun lingkaran akademik memainkan peran sangat penting dalam perubahan. Dalam menguji hipotesis itu, studi ini difokuskan pada konsepsi umat Islam Indonesia perihal model ideal pengaturan negara (*polity*), seperti dipresentasikan oleh tiga generasi intelektual Muslim Indonesia sejak zaman kemerdekaan. Untuk menemukan model *polity* dimaksud, studi ini menelusuri dinamika pemikiran politik Islam Indonesia yang berkembang. Yang dimaksud dengan “model” adalah konsepsi politik yang ideal tentang masyarakat politik dalam sebuah negara. Menurut penulis buku ini, sejarah pemikiran politik Islam di Indonesia adalah sejarah tentang kemajuan dan transformasi menuju modernisasi.



Tipologi Islam Indonesia telah dibuat oleh para peneliti terdahulu, tetapi, menurut penulis buku ini, tipologi itu sering kali *complicated* dan tidak mudah kita hidup bersamanya, walaupun kita tidak bisa hidup tanpanya. Tipologi-tipologi itu juga sering problematik, tidak lengkap, dan bias. Pertanyaannya kemudian adalah seyogianyakah kita memakainya? Bagaimana memakainya? Keberatan penulis buku ini atas tipologi yang sudah ada bukan soal terlampau umum atau terlalu spesifik sehingga tidak fleksibel, melainkan terlampau berkonsentrasi pada tendensi ideologi sehingga gagal dalam memberikan kejernihan. Padahal, ideologi politik tidak dapat dipahami tanpa apresiasi terhadap peran penting utopia. Memahami utopia dalam konteks ini adalah memahami *model of polity*. Akan tetapi, sebagian besar peneliti tentang Islam Indonesia terlampau berkonsentrasi pada ideologi politik tanpa memperhatikan pandangan Muslim tentang utopia.

#### ISLAM DAN PERUBAHAN

Menurut penulis buku ini, Islam adalah agama yang bisa berubah. Ini didasarkan atas hadist Nabi, yang artinya “Allah akan menurunkan seseorang (ulama) yang akan melakukan pembaruan pada setiap abad.” Berbagai konsep dalam yurisprudensi Islam seperti *ijtihad* dan *maslahah mursalah*, dan lainnya menunjukkan adanya kesiapan Islam untuk berubah.

Sikap positif kaum Muslimin tentang perubahan berdasar keyakinan bahwa perubahan itu merupakan bagian dan prinsip dasar dalam Islam. Kaum reformis menganggap *ijtihad* merupakan argumen yang rasional bagi perubahan. Dalam yurisprudensi Islam, *ijtihad* itu bukan tentang sumber-sumber utama, seperti Al-Qur’an, Sunnah, Ijma’ dan Qiyas, melainkan metode *istinbath* hukum. *Ijtihad* adalah jalan rasional bagi orang Islam untuk memahami teks agama dan bukan di dalam teks itu sendiri. Muhammad Arkoun misalnya, memaknai *ijtihad* sebagai *naqd al-‘aql al-islami* atau logika kritis Islam. Menurutnya, apa yang perlu bagi Muslim modern sekarang bukan sekadar interpretasi ulang atas isu-isu hukum klasik, khususnya fikih, melainkan dekonstruksi secara radikal atas semua korpus epistemologi Islam. Jadi, *ijtihad* itu merupakan rancang bangun (*building block*) reformasi Islam modern.

Di antara tema reformasi dan perubahan dalam diskursus Islam masa kini, perubahan politik menempati posisi yang paling penting. Alasannya, isu tersebut terkait langsung dengan kehidupan kaum Muslimin, menyentuh doktrin utama, yaitu tentang unifikasi agama dan negara, dan supremasi agama atas negara.

Banyak orang Islam yang percaya bahwa pemisahan negara dari agama adalah asing dalam Islam. Sejak Kemal Attaturk menghapuskan sistem kekhalifahan dan menjadikan Turki negara sekuler, isu ini (sekularisasi) menjadi kontroversial. Jika Rashid Ridha menganggap bahwa sistem khalifah merupakan keniscayaan, Ali Abd Raziq (1888–1966) menganggap bahwa kekhalifahan hanyalah satu alternatif dari sejumlah sistem pemerintahan. Menurutnya, Muhammad diutus oleh Allah bukan sebagai pemimpin politik, melainkan sebagai rasul. Politik bukanlah tujuan dari misi kenabian. Apa yang menjadi perhatian Islam bukanlah format negara, baik republik, kerajaan, maupun kekhalifahan, melainkan bagaimana suatu pemerintahan dapat melaksanakan nilai-nilai universal yang ada dalam Islam, seperti keadilan dan kesejahteraan. Ide Raziq tidak saja berpengaruh terhadap sekularisasi Attaturk di Turki, tetapi juga Soekarno di Indonesia. Kontribusi besar Raziq adalah menunjukkan jalan bagi kaum Muslimin modern, untuk menemukan basis teologi bagi sekularisme.

Raziq tidak mengenal konsep sekularisme, tetapi argumentasinya yang dirujuk pada Al-Qur'an dan Sunnah secara eksplisit bersetuju dengan pemisahan agama dari negara. Banyak intelektual di belakang Raziq mendiskusikan konsep sekularisme lalu menyetujuinya. Sekadar menyebut contoh adalah Muhammad Arkoun (Aljazair) Asghar Ali Engineer (India), dan Abdolkarim Soroush (Iran). Mereka menyebutkan bahwa sekularisme dan kesetaraan merupakan dasar bagi dilaksanakannya demokrasi. Sikap positif para reformis Islam terhadap sekularisme dan konsep-konsep modern lainnya, seperti demokrasi, pluralisme, hak-hak sipil, dan kebebasan merupakan pertanda tingginya penerimaan mereka terhadap perubahan. Apa yang penting dicatat di sini bahwa penerimaan kaum reformis Islam atas sekularisme itu tidak diikuti oleh sikap negatif terhadap agama, misalnya “agama menjadi tidak relevan”.

Perubahan yang terjadi di Indonesia tidak jauh dari apa yang berlangsung di dunia internasional. Reformisme di Indonesia mulai pada abad ke-18, ketika tiga orang muda Sumatera Barat kembali dari haji membawa faham Wahabi. Mereka mulai bergerak untuk membersihkan praktik Islam dari *bid'ah* dan *khurafat*. Walaupun dengan tantangan yang tidak ringan dari masyarakatnya, pengaruh puritanisme Wahabi merasuk ke dalam masyarakat Minangkabau. Di Jawa reformisme mulai dengan munculnya Sarekat Islam yang disusul kemudian oleh lahirnya Muhammadiyah, Persis, dan Al-Irsyad. Seperti di Sumatera Barat, reformisme di Jawa juga dengan cara mendesak kebiasaan orang Islam yang bergelimang *bid'ah* dan *khurafat*. Umat Islam yang terbiasa dengan taklid didorong untuk melepaskan diri dari belenggu buruk itu dan

memulai dengan yang baru, yaitu berpikir bebas, memahami agama secara leluasa, tanpa harus mengikatkan diri pada mazhab tertentu.

Memasuki perempat awal abad kedua puluh isu nasionalisme mulai muncul. Munculnya paham nasionalisme menyebabkan umat Islam Indonesia terpecah menjadi dua kelompok, yaitu kaum nasionalis dan kaum Islamis. Di antara tahun 1924, 1930, dan 1939–1940 sekurang-kurangnya terdapat tiga perdebatan. Kaum nasionalis terwakili oleh Soekarno, sedangkan yang Islamis oleh tiga pemimpin Islam karismatik, yakni Agus Salim, A. Hasan, dan Mohammad Natsir. Ini menunjukkan jika di dunia Islam Timur Tengah merebak gagasan Pan Islamisme, Islam di Indonesia tidak tertarik kepada ide tersebut, tetapi nasionalisme.

### TIGA MODEL PENGATURAN NEGARA

Menurut penulis buku ini, sejarah pemikiran Islam Indonesia tentang model pengaturan negara (*model of polity*) dapat dibedakan menjadi tiga model, yaitu Model 1: Islam dan Negara Demokrasi, Model 2: Negara Demokrasi Agama, dan Model 3: Negara Demokrasi Liberal.

Model yang pertama tumbuh pada masa awal kemerdekaan. Pada Maret 1945 dibentuk Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Dalam badan ini bersatu para pemimpin dari berbagai aliran, nasionalis dan Islamis. Pemimpin Islam memainkan peranan yang sangat penting. Dalam pertemuan-pertemuan badan ini selama dua minggu pertama terjadi polarisasi dua faksi, yaitu faksi/kelompok yang ingin menjadikan negara Indonesia merdeka berdasar Islam dan kelompok lain yang menghendaki dasar negara Pancasila. Kelompok pertama didukung kaum nasionalis Islam dan yang kedua oleh nasionalis sekuler. Walaupun tuntutan ini bukan sesuatu yang baru, ketika dibentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), semua pasal yang berisi formula Islam, yang telah disepakati dalam sidang-sidang BPUPKI dibatalkan. Keputusan ini berdampak luas terhadap perkembangan politik Islam berikutnya. Model pertama merupakan implikasi langsung dari keputusan PPKI.

Eksponen paling penting dari Model 1 adalah mereka yang berafiliasi dengan partai politik Islam Masyumi. Mereka adalah Mohammad Natsir (1908–1993), Zainal Abidin Ahmad (1911–1983), Sjafrudin Prawiranegara (1911–1989), Mohamad Roem (1908–1983), Abu Hanifah (1906–1981), Hamka (1908–1981), dan Mohammad Rasjidi (1915–2001).

Landasan utama Model 1 adalah teori-teori negara Islam yang dikemukakan oleh pemimpin Islam yang disebut di atas sebagaimana tampak dalam karya tulis mereka selama tiga dekade pertama pascaproklamasi. Para intelektual Muslim itu mendiskusikan demokrasi dalam satu paket dengan negara Islam karena, menurut mereka, Islam berarti demokrasi. Konsep ini telah diadopsi, baik oleh kelompok Islam progresif maupun radikal. Versi progresif pada umumnya berasosiasi dengan Partai Masyumi, yang agenda politiknya mengislamkan negara dengan alat demokrasi. Di pihak lain, versi radikal berasosiasi dengan gerakan Darul Islam yang mengorganisasi gerakannya secara militer dalam rangka mendirikan negara Islam.

Eksponen Model 1 mendukung versi progresif negara Islam, tetapi tidak semua menyetujui nomenklturnya. Natsir dan Ahmad lebih menyetujui penamaan “Negara Islam”, sedangkan Prawiranegara dan Roem menolak pemakaian nama tersebut. Menurut Natsir dan Ahmad, istilah Islam itu menegaskan identitas. Oleh karena itu, penting memakai nama Negara Islam. Penolakan terhadap istilah Negara Islam disebabkan oleh kuatnya Islamofobia Barat. Adapun menurut Prawiranegara dan Roem, penamaan “Negara Islam” akan kontraproduktif. Oleh karena itu, akan lebih baik jika nama itu sama sekali tidak dipakai.

Para eksponen pendukung Model 1 juga berbeda pendapat mengenai negara mana yang dapat menjadi patron. Natsir dan Ahamad lebih suka memilih Pakistan, sedangkan Prawiranegara sama sekali menolaknya. Namun, mereka sama-sama tidak setuju jika negara-negara seperti Arab Saudi dan Iran dijadikan model. Menariknya, mereka malahan lebih suka mempertimbangkan beberapa negara Kristen Barat sebagai model ideal bagi negara Islam. Natsir mempertimbangkan Inggris yang religius menjadi model negara Islam. Abu Hanifah membayangkan Belanda dan Swiss yang terang-terangan mengakui status agama. Memang mengejutkan! Pilihan pada negara-negara Barat yang Kristen menjadi referensi bagi negara Islam Indonesia yang dicita-citakan. Ini didasarkan atas pertimbangan bahwa negara-negara tersebut cukup sukses dalam memadukan pluralitas agama, ekonomi, kesejahteraan, dan stabilitas politik.

Sekalipun kontroversi terjadi dalam masalah istilah dan peran model, Masyumi tidak secara spesifik menyebut kata “Negara Islam” baik di dalam AD/ART-nya maupun dalam dokumen partai lainnya. Dalam rencana dasar partai hanya disebut “untuk menjamin kekuasaan Republik Indonesia dan

Islam” dan “melaksanakan ide-ide Islam dalam pemerintahan”. Diperkirakan absennya istilah *negara Islam* dalam dokumen partai Masyumi disebabkan oleh oposisi yang kuat dari para pemimpin sekuler yang netral agama dan sebagai *counter* terhadap faksi liberal Islam yang diekspos oleh Darul Islam. Sebelum pemberontakan Darul Islam pada tahun 1948, istilah *negara Islam* jarang sekali dipakai, bahkan dalam sidang-sidang BPUPKI para pemimpin Muslim mengabaikan istilah tersebut.

Lalu, bagaimana para eksponen Model 1 merumuskan konsepnya, dan bagaimana mereka menerima demokrasi dalam konteks negara Islam? Ada dua prinsip versi progresif mendasarkan diri pada negara Islam. *Pertama*, negara Islam bukanlah negara teokratik. *Kedua*, negara Islam bukan negara sekuler. Yang disebut pertama berarti tidak ada unifikasi antara agama dan negara di bawah elite agama dan yang disebut kemudian tidak ada pemisahan agama dan negara di bawah pemerintahan sekuler. Teokrasi, menurut konsep Yahudi, adalah bentuk pemerintahan di mana kedaulatan dan otoritas ada pada Tuhan, dan mendorong rakyatnya mengakui Tuhan sebagai pencipta dan pemilik segala yang baik. Dalam konsep Kristen abad pertengahan, teokrasi berarti sistem politik yang dijalankan oleh “para pendeta”. Dalam tradisi Islam tidak ada konsep yang sepadan dengan tradisi Yahudi ataupun Kristen. Para filsuf Islam ataupun *fuqaha* tidak pernah mendiskusikan sistem pemerintahan semacam teokrasi. Sekalipun filsuf Muslim banyak terpengaruh oleh filsafat Yunani, terutama Plato, mereka mengembangkan teorinya sendiri yang mengambil dasar, baik pada model *polity* kenabian maupun pengalaman sejarahnya sendiri. Konsep *khilafah* yang biasanya dianggap teokrasi versi Islam, sama sekali tidak didasarkan atas basis yang solid, karena *khilafah* itu tidak datang dari kelas pendeta (ulama). Dalam bahasa Arab modern memang ada konsep *al-hukumah al ilahiyyah*, tetapi kata ini lebih merupakan penerjemah dari kata Inggris. Ide Khomeini *al-hukumah al-Islamiyyah* lebih merupakan inspirasi dari ide Barat tentang teokrasi daripada pengertian konsep khalifah.

Negara itu bukan tujuan akhir umat Islam. Menurut Natsir, negara hanyalah alat agar orang Islam dapat melaksanakan agamanya dan menjalankan kewajiban dunianya. Sebagai alat, negara haruslah fleksibel dan dapat digunakan untuk mencapai tujuan Islam paling tinggi, yaitu pelaksanaan syari’ah. Dilihat dari sudut pemikiran Islam klasik, pemikiran Natsir boleh disebut progresif. Pemikiran Natsir sejalan dengan teori politik Ali Abdur Raziq.



Sesungguhnya konsep pemisahan agama dari negara tidak dijumpai dalam sejarah Islam. Model 1 menolak sekularisme, baik dalam politik maupun dalam filosofi. Oleh karena itu, sekularisme dalam teori politik Islam terasa absurd. Netralitas negara terhadap agama adalah bentuk ketiadaan tanggung jawab negara. Dapat dipahami jika eksponen Model 1 meyakini bahwa Jakarta Charter adalah jaminan bahwa Indonesia tidak bakal menjadi negara sekuler. Namun, ternyata jaminan ini telah dipotong, sehingga kaum Muslimin harus mencari jaminan lain. Dalam konteks ini, adanya kementerian agama menjadi sangat penting bagi kaum Muslimin. Sekalipun kementerian ini tidak semata-mata melayani kaum Muslimin, tetapi pembentukannya merupakan pemenuhan terhadap tuntutan umat Islam. Dalam kenyataannya, kementerian agama merupakan jaminan unifikasi agama dan negara. Kementerian agama bertanggung jawab atas dakwah dan pendidikan agama, dan di bidang pengadilan, kementerian ini juga bertanggung jawab atas pengadilan agama. Agama lain tidak memiliki sistem pengadilan tersendiri. Ini semua merupakan perlindungan negara terhadap bahaya sekularisme.

Hubungan agama–negara menurut Model 1 ternyata tidak dapat dilaksanakan dalam masyarakat Indonesia yang pluralistik. Model 1 dan Model 2 sama-sama setuju pentingnya persamaan sebagai prinsip dasar dalam pluralisme politik, tetapi berbeda pandangan dalam soal hubungan negara-agama. Model 1 mengusulkan bahwa negara mempunyai peran menentukan dalam kehidupan agama rakyat, sedangkan Model 2 bersikap netral.

Model 2 lahir sebagai upaya generasi santri yang lebih muda untuk menyesuaikan dengan *model of polity* yang dibangun oleh rezim Orde Baru. Pada era Orde Baru, ideologi politik yang ada: nasionalisme, Islamisme, dan komunisme tidak diberi kesempatan untuk hidup, dan Soeharto menciptakan ideologi politik nasional baru, yaitu Pancasila. Pancasila adalah ideologi sangat penting sebagai perekat nasional dan identitas negara Indonesia. Soeharto tahu persis bahwa ideologi yang diwarisi dari masa itu mengakibatkan kontroversi. Ia tidak ingin Indonesia menjadi negara sekuler ataupun negara teokrasi. Pancasila dipercaya tidak akan membuat Indonesia menjadi negara sekuler dan Pancasila akan menjadikan negara religius tanpa menjadi teokrasi.

Eksponen Model 2 kebanyakan adalah generasi baru Muslim yang hadir ke panggung politik pada awal 1970-an. Secara genealogis, mereka datang dari lingkungan santri yang sebagian besar adalah keturunan dan kerabat eksponen Model 1, baik Masyumi maupun NU. Namun, tidak seperti orang tua

mereka, generasi baru ini kurang *concern* dengan afiliasi ideologi. Dalam soal hubungan agama-negara, generasi baru santri ini kemudian terbelah menjadi dua kelompok. *Pertama*, kelompok yang cenderung menganggap pentingnya peran agama dalam negara. *Kedua*, mereka yang melihat hubungan itu tidak begitu penting. Kelompok pertama mengilhami lahirnya Model 2 dan yang kedua menginspirasi Model 3.

Pada awal Orde Baru, Model 2 didukung oleh pemimpin Islam yang bekerja sama dengan Soeharto, baik sebagai anggota kabinet maupun oposisi dalam parlemen. Mohamad Sjafaat Mintareja dan Abdul Mukti Ali contoh yang bekerja sama dengan Soeharto. Nama yang pertama menjadi Menteri Sosial dan yang kedua Menteri Agama. Mintareja adalah alumnus UGM, pendiri HMI, dan menjadi ketuanya yang pertama, dan ketua Parmusi. Mukti Ali adalah alumnus pesantren Tremas, yang meneruskan studi di Universitas Karachi dan kemudian ke Universitas Mc Gill, Kanada. Lukman Harun dan Djarnawi Hadikusumo adalah contoh kelompok yang oposisi. Keduanya adalah pemimpin Parmusi, masing-masing sebagai ketua dan sekjen. Partai ini didesain sebagai pengganti Masyumi. Kongres pertama partai ini memilih Mohamad Roem sebagai ketua, tetapi Soeharto menggantinya dengan Mintareja.

Model 2 banyak didukung oleh pemimpin Muhammadiyah. Merekalah yang banyak berperan meramu Model 2. M. Amin Rais dan M. Syafii Maarif adalah dua pentolan Muhammadiyah yang boleh disebut sebagai pemikir Model 2. Tokoh Muhammadiyah lain adalah Kuntowijoyo dan M. Dawam Raharjo. Beberapa tokoh NU juga terlibat dalam pemikiran Model 2. Mereka kebanyakan berpendidikan pesantren, dan hanya sedikit yang terlibat dalam pemikiran politik kota. Di antara tokoh NU pendukung model 2 adalah Abdurrahman Wahid, Kiai Ahmad Siddiq, Kiai Sahal Mahfudh, dan Ali Yafie. Sebagian kecil eksponen Model 2 datang dari intelektual independen seperti Munawir Sadzali dan Adi Sasono.

Model 2 terdiri dari dua premis, yaitu penerimaan Pancasila sebagai dasar negara dan penolakan terhadap sekularisme. Memang ada di antara kaum Muslimin yang anti-Pancasila, tetapi Model 2 bertujuan untuk mengubah sikap antagonistik terhadap Pancasila. Mereka percaya bahwa Pancasila secara intrinsik adalah baik. Pancasila tidak bertentangan dengan Islam. Tiap-tiap silanya sejalan dengan ajaran Islam, tetapi orang Islam tidak mudah menerimanya.

Premis kedua, menolak sekularisme karena Indonesia adalah negeri yang religius, rakyatnya berpegang teguh pada nilai-nilai agama dan melaksanakannya, sedangkan sekularisme adalah musuh agama. Penolakan terhadap sekularisme adalah prasyarat bagi umat Islam untuk membangun negara demokratis yang religius (*religious democratic state*).

Teori yang dibangun Model 2, dalam praktiknya menghadapi kesulitan ketika berhadapan dengan praktik politik. Model 2 menghadapi kebingungan manakala dihadapkan pada hubungan agama-negara dalam pluralisme politik. Di satu pihak, mereka setuju dan siap bergandeng dengan komunitas agama lain. Di pihak lain, mereka cenderung menganggap bahwa penerimaan nilai dari agama tertentu tidak memerlukan konsensus dari komunitas agama lain. RUU Perkawinan dan RUU Peradilan Agama yang sesungguhnya mendapat oposisi dari agama non-Islam dapat lolos di DPR bukan hasil konsensus, melainkan oleh intervensi Soeharto dan tekanan Fraksi ABRI di DPR. Jadi, problem utama Model 2 adalah bagaimana menentukan peran agama dalam negara dan sejauh mana peran itu dapat diakomodasi oleh negara.

Model 3 lahir sebagai reaksi terhadap banyaknya masalah hubungan agama-negara yang muncul dalam Model 2. Kritik yang keras disebabkan oleh posisi hegemonik negara atas aktivitas agama rakyat dan mencoba mencari format baru hubungan agama-negara yang lebih visibel. Seperti Model 2, Model 3 juga berangkat dari kesadaran sosiologis akan realitas pluralistik rakyat Indonesia untuk menemukan integritas nasional yang sesuai dengan prinsip-prinsip pluralisme itu. Jika Model 2 menyetujui prinsip pluralisme berada pada kesadaran agama dan pentingnya peran negara dalam memelihara agama rakyatnya, sedangkan mereka menolak sekularisme, Model 3 menolak prinsip pluralisme diletakkan pada pemisahan peran agama dan negara. Pluralisme tidak akan berjalan jika negara terlampaui intervensi pada aktivitas agama rakyatnya.

Pemikiran tentang negara demokrasi liberal di Indonesia tumbuh pesat setelah jatuhnya rezim Orde Baru. Perubahan rezim mengakibatkan makin liberalnya iklim politik; kebebasan berpendapat dan berbicara menjadi semakin normal. Sejumlah tulisan di media muncul dari para intelektual muda Muslim, mengkritik peran hegemonik negara atas masalah-masalah agama dan mengimbau kaum Muslimin untuk tidak menyerahkan urusan agama kepada pemerintah. Ada dua alasan mereka mengkritisi situasi ini. *Pertama*, hal itu sebagai bagian dari ketidakpuasan mereka atas sistem politik dan ekonomi,

pelaksanaan hukum, serta peran negara atas agama yang telah dibangun oleh pemerintahan Soeharto. *Kedua*, sebagai respons terhadap munculnya kelompok fundamentalisme Islam, yang agendanya adalah membawa Islam ke dalam negara. Beberapa isu menonjol yang menjadi bahan kritik adalah tuntutan negara Islam, tuntutan memulihkan Jakarta Charter, dan kritik atas RUU yang esensinya mendorong intervensi negara atas kehidupan beragama kaum Muslimin.

Pemikiran semacam ini memang tidak muncul sekonyong-konyong pada waktu reformasi dimulai. Sejak tahun 1970-an gagasan “liberalisasi” sudah muncul, antara lain dari pemikiran Nurcholish Madjid, Johan Efendy, Ahmad Wahib, dan Harun Nasution. Inti pemikiran mereka adalah pentingnya pencerahan Islam dan Islam yang mendukung nilai-nilai liberal. Beberapa generasi intelektual Muslim yang lebih muda dengan pemikiran senada antara lain Azyumardi Azra, Amin Abdullah, Bachtiar Effendy, Fachri Ali, Komarudin Hidayat, Masdar Farid Mas’udi, Said Agil Siraj, dan sebagainya. Mereka adalah eksponen jaringan IAIN yang aktif mengemukakan pikiran-pikiran liberalnya di media.

Perbedaan esensial Model 3 dari Model 2 adalah cara memandang dan memahami isu tentang relasi agama-negara. Model 2 cenderung memandang penting peran agama dalam negara dan menganggap negara sebagai pelindung agama. Model 3 percaya pada pentingnya pemisahan agama-negara. Akan tetapi, mereka tidak memakai istilah sekularisasi karena bagaimanapun konsep ini bersifat ambigu dan pasti akan ditolak oleh umat Islam. Sekularisasi menjadi pertanyaan besar mengenai dua hal. *Pertama*, apakah ini relevan untuk Islam Indonesia? *Kedua*, apakah mungkin Islam secara umum disekularisasi?

Jawaban eksponen Model 3 diberikan Nurcholish Madjid, yakni perlunya pembedaan antara sekularisme dengan sekularisasi. Sekularisasi adalah “segala bentuk pembebasan pembangunan”, sedangkan sekularisme adalah “pandangan dunia baru yang tertutup, fungsinya sangat mirip dengan agama baru”. Sekularisasi pertama-tama harus dimengerti secara sosiologis. Menurutnya, orang Islam Indonesia mengalami distorsi dalam memahami hierarki nilai. Mereka tidak paham apa itu nilai transendental dan nilai temporal; mereka rancu dalam memahami Islam dan tradisi; apa sejatinya urusan *ukhrowi* dan apa yang hanya masalah duniawi. Akibatnya, pemahaman mereka rancu, mana Islam dan mana tradisi, sehingga membela Islam sama dengan membela tradisi. Kerancuan ini mengakibatkan umat Islam tidak dapat merespons perkembangan pemikiran kontemporer. Jadi, peran sekularisasi adalah “untuk mengetahui apa yang

duniawi dan untuk membedakan bentuknya—apa yang dibayangkan orang Islam sebagai *ukhrowi*”.

Said Agil Siraj mengatakan bahwa Islam dan sekularisme ataupun sekularisasi bersifat kompatibel. Sekularisme dalam arti perbedaan antara masalah dunia-wi dan ukhrowi itu sudah ada sejak awal sejarah Islam. Sekularisme tidak bertentangan dengan Islam. Sekularisme dapat diterima manakala kita bicara dalam konteks masa kini, yakni pemisahan agama dari negara. Islam tidak dirancang untuk menjadi institusi negara. Demikian pula pendapat Masdar Farid Masudi yang sejalan dengan Madjid ataupun Siraj.

Berdasar pada konsep bahwa sekularisasi adalah pemisahan agama dari negara dan Islam dapat menerimanya, eksponen Model 3 percaya bahwa negara yang bebas dari intervensi agama akan lebih baik daripada sebaliknya. Negara adalah lembaga publik milik semua warga. Dengan demikian, negara harus netral. Kritik eksponen Model 3 tentang hubungan agama-negara dialamatkan untuk dua tujuan, yaitu negara yang masih melestarikan model *polity* Soeharto dan umat Islam pada umumnya yang punya obsesi menaklukkan negara dengan segala cara sehingga mereka dapat melaksanakan semua agenda agamanya. Orang semacam ini mempunyai anggapan bahwa negara adalah satu-satunya agen yang dapat melaksanakan syariat Islam secara efektif.

Prinsip dasar Model 3 adalah negara lebih baik tidak mencampuri urusan agama. Agama lebih baik bebas dari intervensi negara. Atas dasar prinsip ini, Model 3 menolak setiap upaya yang memungkinkan negara campur tangan dalam urusan agama. Misalnya, usulan kalangan Islam untuk memulihkan tujuh kata yang dihapuskan dari Jakarta Charter, usulan tentang pelaksanaan Syariat Islam secara formal, RUU sistem pendidikan nasional, dan RUU tentang kerukunan hidup beragama. Eksponen Model 3 juga menolak amandemen terhadap pasal 29 UUD 45.

Eksponen Model 3 cenderung pada pentingnya mengambil pemahaman kaum modernis. Mereka tidak *concern* pada diskursus sistem ekonomi Islam karena menurut mereka Islam tidak adil dengan detail-detail ekonomi, sebagaimana juga terhadap isu politik. Islam hanya memberikan ketentuan dan petunjuk umum. Nurcholish Madjid, misalnya, mengemukakan bahwa Nabi Muhammad mengadopsi sistem ekonomi yang berjalan di Arab, yang didominasi oleh model ekonomi Persia-Bizantium, termasuk pemakaian uangnya. Berdasar pengalaman Islam itu, Madjid berpendapat sistem ekonomi zaman sekarang,

yaitu "pasar bebas" dengan segala variasinya, sejalan dengan prinsip dasar Islam. Sepanjang sistem itu dapat membuat kegiatan ekonomi sehat dan rakyat sejahtera, hal itu dapat dianggap sejalan dengan Islam. Hegemoni negara atas sistem ekonomi seperti yang berlangsung pada zaman Soeharto, dinilai tidak baik. Sistem demikian menyebabkan banyak penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), baik di kalangan pemerintah maupun para pebisnis. Memang perlu privatisasi ekonomi; orang dan swasta diberi kesempatan memainkan peran dalam ekonomi. Namun, hal itu tidak berarti negara tidak boleh intervensi pada sektor ekonomi.

### PEMIKIRAN POLITIK PASCA-SOEHARTO

Setelah rezim Orde Baru berakhir, banyak hal penting terjadi, yang menandai era baru. Di bidang politik, Indonesia mengalami kemajuan sangat penting. Kebebasan berekspresi, berpendapat, dan berserikat telah melahirkan munculnya banyak sekali media baru, organisasi sosial, dan partai politik baru. Dalam waktu 9 bulan saja setelah Soeharto lengser, telah lahir lebih dari 800 surat kabar dan majalah baru. Begitu juga stasiun televisi swasta dan radio. Media memainkan peran sangat penting dalam penyebaran informasi yang bebas, dalam proses transisi ke demokrasi. Dalam waktu 6 bulan telah lahir 200 lebih ormas dan parpol, yang merepresentasi keragaman varian kelompok masyarakat, mulai dari yang paling puritan sampai yang paling liberal. Dari kalangan Islam, segera muncul keinginan menerapkan syariah secara formal, dengan memulihkan 7 kata dalam Jakarta Charter yang dihapus. Gagasan "aneh" seperti penerapan sistem khalifah dalam politik Indonesia yang tidak mempunyai pijakan kultur pun muncul ke publik. Angin kebebasan pun bertiup ke sayap kiri. Sejumlah partai politik dan serikat pekerja dengan latar sosialisme, komunisme pun berdiri dengan bebas, sesuatu yang di zaman Soeharto merupakan hal tabu.

Generasi muda Islam yang lahir pada sekitar tahun 1960-an dan setelahnya yang mengenyam pendidikan lebih baik memunculkan tradisi intelektual Islam baru yang bebas berpikir dan berekspresi. Ini ikut memberi warna perkembangan pemikiran politik era reformasi. Misalnya, mereka yang mendukung ide negara Islam, diberi kesempatan untuk menjelaskan argumen mereka terkait status wanita, hak-hak minoritas non-Muslim, pelaksanaan syariah, tentang jilbab, tentang toleransi, dan seterusnya. Hak perempuan menjadi presiden juga mendapat porsi diskusi yang luas. Para pemimpin PPP, misalnya Hamzah Haz dan AM Saefuddin, tidak setuju perempuan menjadi presiden karena menurut

mereka Al-Qur'an melarang perempuan menjadi pemimpin. Menjelang pemilu 1999 Megawati Soekarnoputri dan Mbak Tutut berkampanye untuk presiden, tetapi karena argumen Islam yang mengharamkan presiden perempuan tidak kuat, kampanye berjalan terus, bahkan pada akhirnya Megawati berhasil menjadi presiden, dan wakilnya justru yang dulunya mendukung pengharaman perempuan menjadi presiden.

Diskursus dan argumentasi berkembang tidak terbatas pada soal negara Islam, tetapi juga terhadap konsep-konsep politik modern, seperti demokrasi, pluralisme, sekularisme, persamaan gender, masyarakat sipil, dan juga kebebasan. Semua elemen Islam ikut meramaikan "pasar" diskursus itu, mulai dari yang puritan, radikal, fundamentalis, liberal, moderat, tradisional, modernis, garis keras, garis lunak, dan seterusnya. Mereka semua memperoleh hak dan kesempatan yang sama untuk partisipasi dalam diskusi, adu argumentasi. Yang menjadi masalah di sini bukan soal apakah suatu gagasan disokong oleh negara atau tidak, melainkan apakah argumentasinya dapat meyakinkan masyarakat banyak tentang kebenarannya atau tidak?

Timbul tenggelamnya Model 1 dapat ditelusuri sejak tahun 1980-an. Pada saat itu gagasan tentang negara Islam mulai kehilangan landasan pijaknya oleh munculnya pemikiran Model 2 dan Model 3. Secara umum penyokong Model 1 di era reformasi dapat ditemukan dalam partai-partai Islam. Pada pemilu 1999 ada 11 partai Islam, empat di antaranya mengklaim sebagai "titisan" Masyumi. Mereka ingin menghidupkan kembali agenda "membawa Islam ke dalam negara", sekalipun mereka tidak memakai jargon negara Islam. Mereka ingin peran umat Islam sebagai mayoritas proporsional. Maksudnya, peran Islam lebih besar dalam negara maupun pemerintahan. Tetapi, dalam perkembangan reformasi yang menjadi isu sentral umat Islam sudah berubah, yakni bagaimana memaksimalkan tuntutan Islam dalam kerangka *rule of law* dan negara konstitusional. Yang dimaksud konstitusional adalah cara demokratis memulihkan Jakarta Charter. Dapat dikatakan bahwa *raison d'être* partai-partai Islam *pasca*-Soeharto adalah mendorong pulihnya Jakarta Charter. Sebelum pemilu 1999 para pemimpin partai-partai Islam optimistis akan memenangi pemilu. Boleh dikata, tidak ada pemimpin partai Islam yang membayangkan kalah.

Eksponen partai Islam era reformasi yang dekat dengan Masyumi adalah Deliar Noer, ketua Partai Umat Islam (PUI) dan Yusril Ihza Mahendra, ketua Partai Bulan Bintang (PBB). Selain mengupayakan pulihnya 7 kata dalam

Jakarta Charter, mereka mempunyai pemikiran yang hampir sama tentang partai politik Islam dan negara. Partai politik Islam punya peran sangat penting dalam negara Indonesia. Mereka mengambil posisi oposisi terhadap pemikir liberal, seperti Abdurrahman Wahid dan Nurcholish Madjid. Namun, Noer dan Mahendra berbeda pula dari tokoh Muslim “semodel” yang radikal, seperti Abubakar Ba’asyir, ketua Jamaah Islamiyah (JI) dan Ja’far Umar Thalib, ketua Forum Komunikasi Ahlu Asunnah Wal Jamaah (FKAWJ) dan Laskar Jihad (LJ). Mereka adalah pemimpin Islam “garis keras” yang memahami syariah secara literal, yakni seperti yang dipraktikkan pada masa Nabi Muhammad. Sementara itu, Noer dan Mahendra beranggapan bahwa syariah itu terbuka terhadap interpretasi. Mahendra meyakini bahwa hukum Islam itu dapat dimasukkan ke hukum positif negara melalui interpretasi. Ketika Mahendra menjadi Menteri Hukum dan HAM, dia menyarankan pentingnya hukum Islam sebagai sumber bagi reformasi hukum di Indonesia. Tujuan utama dari partai Islam adalah menegakkan syariah dan melaksanakannya dalam kerangka negara.

Dalam pemilu 1999 tidak ada partai Islam yang memperoleh kursi cukup signifikan. Dengan kekalahan itu, harapan untuk mengislamkan negara melalui demokrasi menjadi tidak relevan. Namun, kenyataan ini tidak mengendurkan semangat para pemimpin partai Islam untuk memperjuangkan pulihnya Jakarta Charter dalam sidang tahunan MPR 2002. Keberatan mayoritas atas usulan partai-partai Islam dalam sidang tahunan 2002 untuk merevisi pasal 29 UUD 45 dan pemulihan Jakarta Charter menandai pudarnya pemikiran ala Model 1 yang dihidupkan kembali oleh “generasi muda” Masyumi.

Dalam sidang tahunan MPR 2002, selain muncul ideologi Model 1 juga pemikiran Model 2, yang menjembatani kesenjangan antara dua pemikiran politik dominan pada dua dekade pasca-kemerdekaan, yakni sekularis dan Islamis. PAN adalah partai yang mewakili semangat ini. Pada sidang tahunan 2002, PAN tidak sejalan dengan partai-partai Islam dalam mendorong usulan amandemen pasal 29. PAN juga tidak sejalan dengan partai-partai sekuler, yakni Golkar dan PDIP dalam menolak amandemen pasal tersebut. PAN malah mendorong pandangan alternatif, yakni mengusulkan amandemen yang memungkinkan pluralisme agama.

Penolakan proponen Model 2 atas partai Islam berarti penolakan pula terhadap ide negara Islam. Amien Rais dan Kuntowijoyo menganggap bahwa masalah politik lebih baik ditangani secara rasional sebab karakter politik itu dinamis dan mudah berubah, sesuatu yang sama sekali berbeda dengan agama.



Partai politik adalah alat untuk *mu'amalah ma'an nas*, alat untuk bekerja sama dengan hamba Allah yang lain dan umat manusia pada umumnya. Oleh karena itu, partai lebih baik terbuka daripada partai yang mengambil agama sebagai basis. Politik adalah rasional, karena itu, partai politik juga selayaknya ditangani secara rasional.

Merosotnya pamor partai Islam dan ideologi politik Islam pada umumnya adalah hasil proses panjang sekularisasi internal yang dibawa oleh kaum reformis. Terpisah dari agenda sekularisasi yang diupayakan Orde Baru, para intelektual Muslim dan para pemimpin Islam memainkan peranan sangat penting dalam melakukan “sekularisasi dari dalam”. Nurcholish Madjid dan Abdurrahman Wahid tanpa kenal lelah dan terus-menerus mempromosikan pandangan inklusivisme dan pluralisme dalam melihat isu-isu politik-agama. Posisinya sebagai pemimpin organisasi Islam dan sarjana dengan reputasi internasional membuat mereka berdua mempunyai daya otoritatif bagi Muslim Indonesia.

Sejak dahulu, karakter pembaharuan Islam di Indonesia bersifat komunitarian. Artinya, gerakan mereka melibatkan organisasi atau kelompok, bukan gejala individu. Misalnya, Thawalib, Sarekat Islam, Muhammadiyah, Permi, dan Persis adalah organisasi dengan agenda utama reformasi Islam. Begitu pun zaman sekarang. Karakter komunitarian masih menjadi ciri gerakan reformis. Di sejumlah pusat pembelajaran, seperti Jakarta, Yogyakarta, Malang, dan Bandung organisasi Islam dengan suara progresif muncul secara sporadis. LKiS (Lembaga Kajian Islam dan Sosial) di Yogyakarta diluncurkan pada 1993. Mayoritas aktivisnya adalah orang muda NU. Resist (*Center for Religious and Social Studies*) di Malang adalah kumpulan kaum muda terpelajar yang sebagian besar dari Muhammadiyah. JIL (Jaringan Islam Liberal) di Jakarta merupakan organisasi longgar yang tidak mempunyai keanggotaan formal. JIL didirikan sebagai upaya akomodasi terhadap tren Islam liberal yang muncul di Indonesia dalam dua dekade terakhir. Kelompok-kelompok tersebut semuanya merupakan gerakan reformasi tempat ide-ide liberal disemai. Isu-isu modern seperti demokrasi, liberalisme, pluralisme, ide kemajuan, kesamaan gender, kebebasan, dan *civil society* ramai didiskusikan. Mereka memainkan peranan dalam membuat pemikiran progresif menjadi populer di Indonesia.

## PENUTUP

Studi ini telah mencoba mengisi kekosongan yang masih tersisa dari studi-studi mengenai pemikiran politik Islam di Indonesia yang telah dibuat oleh

para pendahulu. Selama ini studi tentang pemikiran politik Islam membuat kategori berdasarkan ideologi politik belaka, tanpa memperhitungkan peran penting faktor utopia. Padahal, utopia memainkan peran sangat penting dalam menentukan diskursus politik di Indonesia. Studi yang ditulis dalam buku ini merupakan suatu upaya yang sungguh-sungguh untuk menemukan langkah signifikan dalam mengisi kekosongan studi pemikiran politik Islam di Indonesia. Dr. Luthfi Assyaukanie sebagai penulis buku ini berhasil membahasnya dari sudut pandang lain dari biasanya. Sebagai buku yang mulanya merupakan karya disertasi pada University of Melbourne Australia, dari aspek akademik ataupun metodologisnya sangat terjaga. Ia memenangi Chancellor's Prize dari universitasnya itu atas disertasinya yang berkualitas istimewa ini.

Utopia, menurut penulis, merupakan faktor yang sangat menentukan dalam mengembangkan gagasan atau pemikiran politik Islam, jauh lebih penting ketimbang ideologi, seperti yang telah dibuat oleh banyak penulis politik Islam Indonesia, baik asing maupun orang Indonesia. Seperti dikatakan oleh penulis bahwa studi ini mencoba menemukan *model of polity* dengan mempertimbangkan faktor utopia, seperti direpresentasikan oleh kaum intelektual Muslim tiga generasi setelah proklamasi hingga sekarang.

Tidak banyak negara dengan mayoritas penduduk Muslim yang kaum intelektualnya memikirkan dengan serius konsep-konsep politik modern. Indonesia merupakan kekecualian. Intelektual Muslim Indonesia selama tiga generasi terakhir telah memikirkan dengan sungguh-sungguh konsep politik modern seperti demokrasi, sekularisasi, pluralisme, dan liberalisme. Dalam tahapan-tahapan yang jelas, intelektual Muslim Indonesia memainkan peran menentukan dalam mencoba menerapkan konsep-konsep politik modern di Indonesia sesuai dengan masyarakat Indonesia yang mayoritas Muslim, dihadapkan pada kenyataan tak terbantahkan bahwa masyarakat Indonesia adalah pluralis. *Model of polity* yang dirajut oleh penulis merupakan hasil dialektika antara empat keadaan, yaitu Islam, perubahan, kemodernan, dan keindonesiaan. Hasilnya adalah sejarah pemikiran politik Islam Indonesia yang menurut penulis berkembang terus menuju "kesempurnaan", mulai dari penolakan atas nasionalisme sampai pada penerimaan atas sekularisme, dan liberalisme, sesuatu yang menunjukkan pada gerak maju yang sangat berarti bagi pembangunan demokrasi di Indonesia.

Hubungan antara agama dan negara merupakan pokok perdebatan yang ramai di kalangan kaum muslimin dan tiada putus dalam sejarah Islam ataupun

sejarah Islam Indonesia. Penulis buku ini telah berhasil menunjukkan betapa Indonesia, dalam hal ini, melangkah lebih maju dibanding banyak negara muslim lain. Memang capaian pemikiran politik Islam seperti didiskusikan dalam buku ini pada Model 3, tidak serta-merta menghapus pemikiran politik Model 2 dan Model 1. Masih banyak orang Islam Indonesia sekarang yang merasa bahwa membentuk “Negara Islam” merupakan kewajiban dan tentunya merasa berdosa kalau tidak berusaha ke arah itu. Ini dilandasi oleh pemikiran yang menganggap bahwa Nabi Muhammad telah membuat teladan politik, seperti dicontohkan pada Negara Madinah yang berhasil menyatukan kemajemukan masyarakat negeri ini menjadi sebuah negara Islam. Negara pada zaman Nabi adalah “tipe ideal” yang harus diteladani oleh umat Islam sepanjang zaman.

Akan tetapi apakah penerus “Negara Madinah” dapat mewujudkan negara ideal itu? Pertanyaan itu mudah dijawab oleh sejarah. Setelah periode Khulafaur Rasyidin, para pemimpin Islam tidak lagi meneladani “negara ideal” itu. Kekhalifahan yang dibangun oleh dinasti-dinasti, mulai dari Mu’awiyah sampai Utsmaniyah, tercipta *model of polity* yang lain daripada contoh pendahulunya. Khalifah tidak dipilih dengan cara seperti pada periode Khulafa’ur Rasyidin, tetapi turun-temurun, mengikuti “sunah Rumawiyah”. Tidak pernah ada upaya-upaya mencari pemikiran politik alternatif dari sistem yang ada sampai pada awal abad ke-20 ketika Ali Abd Raziq menulis *Al Islam wa Ushul al-Hukm*. Kemudian, muncullah negara Turki modern di bawah Kemal Attaturk yang sering disebut sebagai negara sekuler. Tentu faktor-faktor historis sosiologis ikut pula memainkan peran dalam pembentukan Turki baru itu. Negara-negara dengan penduduk mayoritas Muslim yang terjajah, setelah Perang Dunia II mengalami dekolonisasi. Negara-negara merdeka yang diperjuangkan oleh bangsanya mengalami dinamika tersendiri dalam menemukan *model of polity*. Indonesia agaknya mempunyai dinamika pemikiran politik Islam tersendiri, yang mencapai “klimaks”-nya pada Model 3, Negara Demokrasi Liberal. Pertanyaan yang menyusul kemudian adalah apakah Model 3 merupakan model paling ideal? Model apa lagi yang bakal muncul pada masa yang akan datang?

Pertanyaan-pertanyaan seperti ini sangat sulit dijawab. Masalahnya, setelah mencapai pemikiran politik Islam Model 3, ternyata Model 1 dan Model 2 masih tetap hidup. Secara politis demokratis, munculnya kembali Model 1 telah dapat “diredam” secara demokratis pada perkembangan politik pasca-Orde Baru. Memang secara politik demikian, tetapi yang muncul kemudian adalah terorisme yang mengatasnamakan Islam. Penulis buku ini agaknya kurang mengelaborasi pemikiran Model 1 “sayap radikal”, seperti direpresentasikan

pada gerakan Darul Islam (DI) pada awal era kemerdekaan. Jika ditelusur lebih dalam, fenomena terorisme pada dewasa ini tidak dapat diputus sampai Darul Islam awal itu. Ada faktor tambahan lain yang meradikalisasi Islam sayap radikal masa kini, yaitu gerakan Islam transnasional, puritanisme radikal, dan perubahan geopolitik.

Ada kesengajaan penulis buku ini untuk “menggiring” data, berupa pemikiran kaum intelektual Muslim yang berkembang pada tiga generasi pertama era kemerdekaan kepada penciptaan *model of polity* yang digagasnya. Ini sejalan dengan visi “liberal” yang melatarbelakngi pemikirannya. Bukan rahasia lagi, bahwa penulis buku ini adalah pendiri dan ketua pertama gerakan pemikiran baru yang diberi nama “Jaringan Islam Liberal”, yang dianggap kontroversial oleh paham Islam *mainstream* Indonesia. Walau bagaimanapun, konsep *polity* Model 3 merupakan pemikiran utopia, yang entah kapan dapat menjadi realitas politik tanpa kontroversi. *Wa Allahu A’lam Bis-Shawab.*

#### PUSTAKA ACUAN

- Abdullah, Taufik dan Muhamad Hisyam (eds.). 2005. *Sejarah Umat Islam Indonesia*, Jakarta: Majelis Ulama Indonesia Bekerja sama dengan Yayasan Pustaka Umat.
- Al-Mawardi (D. 450 H.). 1983. *Al-Ahkam al-Sulthaniyah wa al-Wilayat al-Diniyah*, Beirut, Lubnan: Dar al-Kitab al-’Ilmiyah.
- Ma’arif, M. Syafi’i. 1985. *Islam dan Masalah Kenegaraan*. Jakarta: LP3ES.
- Madjid, Nurcholish. 1999. *Cita-cita Politik Islam Era Reformasi*. Jakarta: Paramadina.
- Noer, Deliar. 1987. *Partai Islam dalam Pentas Politik*. Jakarta: Grafiti Press.

## TINJAUAN BUKU

### POLITIK WACANA BUDAYA KEBERSIHAN DALAM PASCAKOLONIAL INDONESIA

**Kees Van Dijk dan Jean Gelman Taylor (editor).** *Cleanliness and Culture Indonesian Histories.* KITLV Press, Leiden. 204 hlm + indeks.

**Wahyudi Akmaliah Muhammad**  
*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

#### PENGANTAR

Kebersihan menjadi bagian penting dalam kehidupan sehari-hari. Kebersihan sering kali menjadi prasyarat dalam pergaulan dan interaksi sosial. Seseorang dikatakan bersih bisa dilihat dari penampilan, baik itu cara berpakaian, tata krama yang dipraktikkan, maupun cara menggunakan perangkat makan, seperti sendok dan garpu, serta cara menyikapi kondisi tubuh dalam mengeluarkan sesuatu dari dalam tubuh (misalnya, ketika batuk, mengeluarkan dahak, ataupun bersin). Di sisi lain, kebersihan bisa menjadi penanda tingkat pendidikan seseorang, apakah ia bisa dikategorikan sebagai “modern” atau “tradisional”, berpendidikan atau kurang berpendidikan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008: 180-181), kata *bersih*, secara harfiah, diartikan ‘bebas dan tidak tercemar dari kotoran, serta tidak tercampur unsur zat lain’. Sementara itu, kata *kebersihan* lebih merujuk pada ‘perihal keadaan bersih, suci, murni, dan kepercayaan manusia yang tidak mengandung noda, kotoran, ataupun dosa’. Di sini, kebersihan tidak hanya menyangkut lingkungan, tapi juga pengelolaan tubuh terkait sesuatu yang berada ataupun di dalam yang mesti dihilangkan.

Tidak ada definisi yang ketat mengenai kebersihan dan maknanya, dalam hal dan konteks apa sesuatu ataupun seseorang dianggap bersih. Alasannya, wacana kebersihan lebih menyangkut dengan cara pandang, dan bagaimana cara pandang itu dikonstruksi dan direproduksi, yang dapat membentuk pemahaman seseorang atas apa yang dianggap bersih dan kotor. Melalui mekanisme ini makna kebersihan diartikulasikan. Bagi orang yang bergaya hidup di perkotaan, misalnya, membuang ludah di sembarang tempat tidak hanya dianggap jorok, tetapi tidak berbudaya dan dianggap *kampungan*. Agar

terlihat santun dan beradab, seseorang yang membuang ludah menggunakan sapu tangan ataupun tisu, lalu disimpan di saku baju bila tidak menemukan tempat sampah. Sebaliknya, bagi orang yang hidup di pinggiran kota besar dan perdesaan, membuang ludah bisa di mana saja, asalkan tidak di dalam rumah. Alasannya, ludah adalah kotoran yang harus dibuang segera. Ia tidak terlalu memikirkan apakah tindakan itu berbudaya atau tidak. Justru, baginya, orang tidak dianggap berbudaya ketika menyimpan ludah di sapu tangan ataupun tisu lalu menyimpannya ke dalam saku. Definisi kebersihan dan posisi orang yang lebih berbudaya menjadi relatif terkait dengan cara pandang dan relasi sosial yang bersinggungan dalam memaknai kebersihan.

Untuk lebih jelas mengetahui bagaimana kebersihan dikonstruksi dan direproduksi massal, kita bisa melihat iklan produk pembersih. Pada tahun 1980 hingga 1990-an, saat televisi hanya memiliki satu jaringan, TVRI, kita hanya mengenal dua produk pembersih. Sabun mandi yang digunakan untuk membasuh seluruh permukaan badan, termasuk wajah. Sabun batangan yang digunakan untuk keperluan mencuci pakaian, peralatan memasak, dan perkakas dapur. Melalui iklan televisi, kita dihadapkan pada pelbagai macam produk pembersih yang sudah terspesialisasikan. Tiap-tiap produk tersebut dianggap memiliki kegunaan untuk membersihkan dan menghilangkan kotoran dan noda dari setiap anggota tubuh dan barang yang kita gunakan. Melalui dramatisasi dalam mengonstruksi kuman dan bakteri yang terdapat dalam kotoran, iklan-iklan tersebut berusaha menciptakan efek filmis untuk memengaruhi kita agar berhati-hati dan tetap menjaga kebersihan dalam situasi apa pun. Dengan visualisasi yang kuat, iklan tersebut seakan menegaskan bahwa “juru selamat” penghindar dari kotoran yang mengandung bakteri dan kuman adalah produk-produk pembersih mereka (Dovita 2011).

Penjelasan di atas adalah wacana kebersihan melalui praktik-praktik budaya populer dalam konteks kekinian, khususnya pascarezim Orde Baru. Bagaimana dengan wacana kebersihan dalam sejarah Indonesia, khususnya fase kolonial Belanda yang sangat memengaruhi watak dan budaya masyarakat Indonesia kebanyakan hingga saat ini? Buku hasil dari konferensi, dipimpin oleh Kees van Dijk dan disponsori oleh KTILV, Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean, Leiden, Belanda, setidaknya bisa menjawab pertanyaan itu. Buku yang terdiri dari tujuh bab, ditulis oleh akademisi Belanda dan Australia, dapat membantu pembaca memahami wacana kebersihan masa Hindia Belanda dipraktikkan dan digunakan untuk mengonstruksi atas apa yang dianggap bersih dan kotor. Selain itu, melalui buku ini, pembaca akan ditunjukkan

makna kebersihan bagi orang Indonesia kebanyakan, khususnya di daerah Jawa dan perubahan makna kebersihan dengan berkiblatnya orang-orang Barat ke dunia Timur, melalui *spa* (lulur, mandi air hangat, dan pijat refleksi).

Untuk mempermudah pembahasan tinjauan buku tersebut, *pertama*, saya akan menjelaskan terlebih dahulu studi poskolonial sebagai pijakan yang digunakan dalam mendiskusikan buku ini. *Kedua*, dinamika wacana kebersihan sebagai pembahasan utama yang membentuk identitas kelas dan ideologi. *Ketiga*, penutup, yang berisi catatan konstruktif terhadap isi buku ini dengan memberikan sejumlah masukan.

### **Poskolonial sebagai Pijakan**

Satu negara-bangsa yang baru saja lepas dari penjajahan setidaknya memiliki dua cara dalam menyikapi fase sejarah buram. *Pertama*, mengingat kembali fase tersebut dengan mempelajari bagaimana sistem kolonial melalui kebijakan yang represif bekerja, yang membentuk pola berpikir masyarakat jajahnya hingga saat ini. *Kedua*, melupakan fase tersebut sambil menatap ke depan bahwa proses penjajahan adalah bagian sejarah yang harus dilupakan. Fase itu hanya diingat pada momen-momen tertentu yang menjadi penanda membangkitkan rasa patriotisme. Di sini, proses melakukan amnesia fase penjajahan dilakukan dengan melakukan seleksi peristiwa atas apa saja yang mesti diingat dan dilupakan. Terkait dengan Indonesia, kecenderungan yang muncul adalah tipe kedua. Alih-alih mempelajari dengan saksama apa yang terjadi pada masa kolonial Belanda terkait praktik-praktik eksploitatif dan sejumlah kebijakan yang menyengsarakan manusia Hindia Belanda, setelah kemerdekaan 17 Agustus 1945, Indonesia, atas nama nasionalisasi aset-aset kolonial Belanda, turut melakukan amnesia sejarah. Salah satu caranya adalah dengan menganggap bahwa apa yang terjadi pada fase kolonial itu semuanya buruk. Akibatnya, selain tidak belajar terhadap masa lalu sebagai pijakan, Indonesia, dalam hal ini pemerintah, turut mempraktikkan sejumlah kebijakan dan melakukan praktik-praktik penindasan secara tidak langsung.

Penyikapan atas penjajahan itu dalam ilmu sosial humaniora disebut studi poskolonial. Maksud dari pos (*post*) di sini tidak sekadar diartikan pasca, setelah, puna ataupun periodisasi sejarah, yang mengindikasikan bahwa proses penjajahan telah selesai, digantikan dengan babak baru berdirinya sebuah negara bangsa yang berdaulat'. Kata *post* tersebut merujuk pada kontinuitas sejarah dan perubahan. Lebih jauh, poskolonial dijadikan sebagai cara untuk mengung-

kapkan adanya realitas-realitas empirik dan bentuk-bentuk representasi secara umum akibat sisa dan pengaruh warisan kolonial. Faktanya peta politik dunia telah berubah. Tak ada lagi kolonialisme melainkan dekolonisasi di belahan dunia (McLeod 2000: 33).

Sementara itu, menurut Gandhi (1998: 7), *post* di sini diartikan ‘akibat yang mengandung dua hal’. *Pertama*, sebagai faktor *sementara*, yang datang sesudahnya. *Kedua*, kata itu mengandung ideologi, yang masuk untuk menggantikan. Memang, definisi tersebut tidak bisa dijelaskan sesederhana itu. Ini menyangkut dengan konteks dan situasi yang terjadi pada sebuah negara bangsa terkait posisi ambivalensi dikotomi definisi penjajah dan dijajah, dalam hubungan budaya, ekonomi, kedaulatan politik, dan periodisasi waktu yang memungkinkan terjadinya hibriditas.

Studi ini awalnya terinspirasi karya monumental Edward Said, *Orientalism*, yang diterbitkan pada tahun 1978. Dengan menggunakan teori Michel Foucault mengenai pengetahuan/kekuasaan dan Antonio Gramsci tentang hegemoni, ia mendefinisikan ulang orientalisme, yaitu sejumlah sarjana Barat, khususnya Eropa, yang menghasilkan studi dan karya mengenai Timur. Said tidak hanya membongkar segregasi dan relasi apa yang didefinisikan sebagai Barat dan Timur, tetapi melakukan dekonstruksi atas wacana dominan yang membentuk pengetahuan, yang dihasilkan melalui karya-karya mereka (seperti sejarah, geografi, linguistik, sastra, seni, antropologi, dan bahasa), dalam memaknai, memberikan kerangka, dan memproduksi terhadap apa yang disebut dengan Timur. Alih-alih melakukan objektivikasi atas studi-studi yang dilakukan dan menempatkan informan sebagai subjek riset yang turut memengaruhi dan memberikan kontribusi, bagi Said, sejumlah sarjana Eropa tersebut memproyeksikan pelbagai kecenderungan yang tidak diinginkan oleh Eropa dalam memandang Timur. Misalnya, bagi mereka, anggapan bahwa bangsa Timur primitif, kotor, dan pemalas itu sebagai bentuk cerminan kebalikan dari Barat yang unggul, kuat, dan berperadaban. Stereotip ini tidak hanya mengakar dan bahkan, dalam beberapa hal, menjadi mitos pembenaran yang dikuatkan oleh dunia Barat dan diafirmasikan oleh sebagian besar negara bangsa Timur. Mitos dan stereotip inilah yang menjadi alasan pembenar dunia Barat, dalam hal ini Eropa, melakukan kolonisasi dan pengontrolan, yang dianggap sebagai proses pemberadaban. Proses ini dianggap bukan sesuatu yang dipaksakan, melainkan sesuatu yang berjalan “alamiah”; (seolah-olah) mesti dan pasti terjadi.



Bertolak dari sini, studi poskolonial berkembang. Studi ini tidak terbatas pada kajian global relasi mengenai Barat dan Timur, tetapi juga menelaah dan menafsir ulang sejumlah kebijakan dan aspek sejarah negara-negara yang lepas dari penjajahan dan bagaimana hal itu membentuk wajah nasionalisme mereka. Ini terlihat dari teori dan kritik studi poskolonial yang marak pada tahun 1980-an di Amerika Serikat, Inggris, dan Australia. Dengan menggunakan teori Michel Foucault tentang pengetahuan/kekuasaan dan wacana, tokoh-tokoh pelopor seperti Leopold Senghor, Dominique O'Mannoni, Aime Cesaire, Frantz Fanon, dan Albert Memmi menyoroji pelbagai aspek dan dimensi pengalaman penjajahan (Budianta 2002: 49). Sementara itu, di India, studi poskolonial melahirkan kajian *subaltern* yang terinspirasi oleh salah satu teori Antonio Gramsci. Dengan memanfaatkan sekaligus mengkritik studi posmodernisme, studi ini tidak lagi terbatas pada kajian relasi penjajah-terjajah pada bekas negara jajahan, tetapi juga menjadikan perspektif ataupun pendekatan dalam membaca relasi kuasa dan produksi wacana dalam ilmu sosial dan humaniora, seperti sastra, film, sejarah, bahasa, dan budaya.

Secara spesifik, studi poskolonial adalah pendekatan pos struktural yang diterapkan pada topik khusus yang meliputi pelbagai aspek dan bidang ilmu sosial dengan menggunakan kata-kata kunci yang lahir dari teori tersebut dalam diskursus identitas. Misalnya, oposisi biner (*self and other*), ambivalensi, hibriditas, diaspora, dan otonomi kreatif. Harus diakui, teori poskolonial dalam proses kemunculannya adalah bentuk kekecewaan terhadap teori posmodernisme, terutama yang diformulasikan oleh Derrida dan Barthes. Sebagaimana ditegaskan James Snead, yang dikutip Melani Budianta (2002: 49), teori dan sastra pos modernisme telah bersalah melakukan rasialisme halus berdasarkan sikap tak acuh terhadap masalah-masalah kulit berwarna. Lebih jauh, bagi R. Radhakrishnan, teori tersebut sangat elitis metropolitan, terutama dalam konsep *difference* yang mencirikan unsur main-main sehingga memberikan kenikmatan tersendiri dan cenderung buta pada kenyataan sejarah, khususnya sejarah penindasan di Dunia Ketiga. Sebaliknya, konsep-konsep poskolonial justru dilahirkan dari penderitaan dan pengusuran identitas (Budianta, 2002: 49).

Dengan demikian, bertolak dari penjelasan di atas, selain sebagai sebuah studi dalam melihat relasi sosial yang membentuk identitas individu dan masyarakat, poskolonial adalah perspektif dan pendekatan yang meminjam ilmu-ilmu sosial kontemporer dari “Barat” untuk memandang balik ketimpangan yang dialami negara bekas jajahan, baik oleh individu, maupun masyarakat yang tertindas.

Melalui analisis “memandang-dipandang” ini, para sarjana poskolonial ingin menegaskan bahwa ada persoalan besar dalam setiap kolonialisasi, yang pengaruhnya sangat membekas dalam ingatan negara, masyarakat, dan individu yang pernah dijajah. Terkait dengan pembahasan dalam tulisan ini, ada dua hal yang ingin saya gunakan dalam menelaah buku *Cleaness and Culture* ini, yaitu (1) poskolonial sebagai satu kajian dalam menelaah Indonesia masa kolonial Belanda dan (2) poskolonial sebagai sebuah perspektif, digunakan dalam membaca para penulis dalam membahas kebersihan di Hindia Belanda. Kedua hal tersebut saya terapkan secara bergantian dalam dua bahasan di bawah ini.

#### KEBERSIHAN: KELAS, IDENTITAS, DAN IDEOLOGI

Kebersihan tidak hanya dimaknai sebagai higienitas tubuh dari pelbagai macam kotoran dan penyakit, tetapi juga pembeda dan penanda tingkat peradaban seseorang. Kondisi ini tercermin pada masyarakat Eropa dan sekitar daratan Amerika pada abad ke-19. Temuan sabun pembersih untuk badan, yang sebelumnya diperuntukkan mencuci pakaian, dipopulerkan oleh gerakan Revavilis Kristen sebagai upaya menunjukkan tingkat superioritas budaya mereka. Bagi mereka, sabun adalah prasyarat menuju modernitas. Ini terlihat dalam iklan sabun *Pears' soap* pada tahun 1890 dengan gambar laki-laki kulit hitam Afrika. Tangan kiri pria tersebut memegang tombak sebagai ilustrasi “primitif” dan tangan kanannya memegang sabun. Di bawah iklan sabun tersebut tertulis, “mengonsumsi sabun merupakan ukuran tingkat kesejahteraan, peradaban, kesehatan, dan kemurnian seseorang”. Bahkan, dalam produk Unilever, kehadiran sabun dianggap sebagai kelahiran peradaban (*The Birth of Civilisation*). Munculnya anjuran kebersihan dalam Kristen dengan doktrin kebijaksanaan, “Kebersihan itu dekat dengan nilai ketuhanan” berawal dari slogan yang digunakan oleh dunia *Anglo Saxon* dalam membujuk orang-orang miskin yang belum memiliki standar kebersihan dalam membersihkan pakaian dan badan mereka, yang dipopulerkan oleh orang Inggris, John Wesley (1703–1791).

Ditelusuri lebih jauh, ungkapan itu berasal dari ajaran Islam yang merupakan bagian dari ucapan Nabi Muhammad, “Kebersihan adalah bagian dari iman” (hlm.1–3, dan 23). Meskipun diakui, sebagaimana dicatat Kees van Dijk (hlm. 4), sabun dan bukanlah satu-satunya penanda peradaban orang Eropa. Pakaian, bahasa, dan temuan toilet adalah salah satu di antaranya. Namun, kemunculan sabun dan toilet menjadi penanda fisik yang kuat di mata orang

Eropa bahwasanya mereka dalam keadaan bersih, sebagai prasyarat bagian dari peradaban mereka. Sabun dan ide mengenai kebersihan kemudian dijadikan alat penguat rasialisme dalam membedakan diri dengan yang lain (Penjajah dan Yang Terjajah) seiring dengan munculnya kolonialisasi bangsa Eropa ke wilayah-wilayah jajahannya. Informasi ini ditemukan oleh Van Dijk dari pelbagai sumber terkait dengan ide kebersihan sebagai bagian dari kelas tinggi di masyarakat kolonial Hindia Belanda. Beberapa di antaranya adalah dari catatan Thomas Stamford Raffles, biografi buku karya Abdullah bin Abdulkadir Munshi, dan iklan harian *Bintang Soerabaia*.

Berbeda dengan Van Dijk yang membahas genealogi wacana kebersihan di Eropa sampai ke Asia Tenggara, terutama Hindia Belanda, dalam bab II (hlm. 41-60), Jean Gelman Taylor lebih menyoroti budaya mandi, aktivitas mencuci, dan higienitas di Hindia Belanda dengan menganalisis foto yang terdapat dalam arsip KITLV. Dengan menggunakan kata kunci *bathing*, *hygiene*, *washing*, *water*, dan *sanitation*, serta subanak kata dari lima kata tersebut dalam pencarian arsip *online*, ia ingin mengetahui bagaimana budaya mandi dan kebersihan itu dipraktikkan dalam masyarakat kolonial. Dari analisis temuannya, ia berpendapat bahwa banyak foto-foto yang muncul terkait erat dengan persoalan kelas, status, dan penyikapan terhadap kebersihan yang ditunjukkan dengan fasilitas yang digunakan. Bagi orang-orang Eropa dan blasteran, membersihkan badan dan melakukan kebutuhan hajat fisik, seperti buang air kecil dan besar, itu dilakukan di ruangan tertutup, yang saat ini kita kenal dengan kamar mandi atau toilet. Fasilitas privat ini juga tersedia di ruang publik. Sementara itu, bagi masyarakat kolonial, terutama “pribumi” mereka melakukan aktivitas membersihkan badan dan kebutuhan cuci-mencuci itu di ruang terbuka, sungai. Dengan kata lain, pembagian ruang ini ingin menunjukkan bahwa orang Eropa dan *blasteran* harus dijauhkan dari orang “pribumi” yang dianggap kotor dan tidak tahu mengenai kebersihan.

Meskipun begitu, klasifikasi kelas sosial dalam budaya mandi dan kebersihan ini juga dipraktikkan di kalangan “pribumi” sendiri. Melalui hasil jepretan Kasian Cephas, kamerawan Jawa abad ke-19, terlihat bahwa kelas elite pribumi tidak terlihat mandi dan mencuci di sungai, bahkan mereka tidak terlihat melakukan aktivitas mandi di tempat pemandian yang sudah dibuat. Foto-foto yang terdapat dalam arsip KITLV Leiden ini juga membuktikan bahwa pembagian konsep ruang privat dan publik yang kita kenal saat ini, sebelumnya tidak dikenal oleh masyarakat “pribumi”. Hal ini beriringan dengan temuan teknologi mencuci (seperti toilet dan sanitasi) di Eropa yang memungkinkan

untuk melakukan privatisasi pelbagai aktivitas dalam menjaga kebersihan. Dalam bab ini, Taylor juga menegaskan, superioritas peradaban kolonial Belanda itu salah satunya ditunjukkan dengan tetap menjaga budaya dan gaya hidup mereka seiring dengan dibukanya Hindia Belanda untuk perusahaan swasta dan para imigran yang ingin mencari penghidupan lebih layak. Ini ditunjukkan dengan adanya kursus kepribadian dan aktivitas mencuci di *the Colonial School for Women and Girls*, didirikan pada tahun 1920 di Hague. Materinya antara lain, bagaimana cara makan dengan sendok dan garpu, adanya buku petunjuk untuk mengganti pakaian setiap hari, dan membersihkan badan di ruang privat, kamar mandi. Kursus ini kebanyakan ditujukan untuk perempuan dan ibu rumah tangga yang akan menjadi penyangga budaya kebersihan di Hindia Belanda (hlm. 46).

Dalam bab III (hlm. 62–93), Mary Somers Heidhues mendiskusikan endemik penyakit beri-beri dengan mengambil studi kasus di Bangka-Belitung, antara tahun 1850-an dan 1914. Dalam sejarah, penyakit beri-beri memang sudah ada sejak lama, tepatnya pertengahan abad ke-17. Di beberapa negara penyakit itu dikenal dengan nama yang berbeda-beda. Penyakit menyebar ini biasanya terjadi di negara tropis, khususnya masyarakat yang penganan utamanya adalah beras. Meskipun menular, beri-beri tidak membahayakan. Cukup dengan istirahat, orang akan sembuh dengan sendirinya. Beri-beri menjadi persoalan besar dunia terjadi pada abad ke-19. Alasannya, penyakit tersebut tidak hanya menyerang orang-orang dengan kekurangan gizi, hidup dalam lingkungan yang miskin dan kumuh, tetapi juga orang yang sehat dengan gizi yang bercukupan. Di Hindia Belanda, pengobatan dan pencegahan yang dilakukan adalah dengan memberikan nutrisi yang cukup melalui buah-buahan, tambahan vitamin dan daging, serta melakukan diet terhadap nasi. Usaha yang dilakukan dari hasil riset C. Eijkman ini cukup berhasil. Ini ditandai dengan tidak adanya orang yang meninggal akibat penyakit tersebut.

Yang terjadi di Bangka dan Belitung sebaliknya. Masyarakat kolonial, terutama mereka yang bekerja sebagai buruh tambang, banyak yang meninggal. Tampaknya, selain karena faktor kemiskinan, kekurangan gizi, buruknya sanitasi, pola kehidupan yang tidak sehat, persoalan utama di Bangka dan Belitung itu lebih pada adanya pengolahan beras yang salah sebelum ditanak. Riset ini dilakukan oleh C. Eijkman dan dibantu dua peneliti dari Utrecht, C.A. Pekelharing dan C. Winkler. Selain mengubah pola makan dan manajemen kehidupan yang buruk, dan ide mengisolasi, mereka mengusulkan agar para buruh, kebanyakan dari Cina dan Singapura, mengonsumsi nasi merah

yang dikirim dari Jawa. Hasilnya cukup signifikan. Para buruh yang meninggal lebih dari 2% pada tahun 1906–1908 turun menjadi 1% pada tahun 1912–1913. Beri-beri pun tidak lagi menjadi penyakit mematikan. Namun, menurut Mary, ada persoalan mendasar dalam cara mendiagnosis mereka yang sakit. Alih-alih bersikap dingin dalam mencari sebab-sebab utama dalam melakukan riset dan analisis untuk mengobati dan mencegah wabah beri-beri, aparat kolonial Belanda secara formal mencatat bahwa beri-beri bukan hanya persoalan dari luar tubuh manusia, melainkan karena faktor manusia itu sendiri, yang pada dasarnya bersikap dan berpola hidup kotor (hlm. 88–89). Di sini, viktimisasi orang Cina sebagai bagian dari munculnya penyakit beri-beri memperteguh sikap dan kebijakan rasisme dalam pikiran pemerintah kolonial dalam memandang dan memperlakukan masyarakat kolonial.

Dengan menggunakan sumber informasi dan data dari Eropa, terutama Belanda, David Henley menjelaskan mengenai kondisi higienitas, kesehatan, dan tempat tinggal pada abad ke-19 hingga awal abad ke-20 di daerah Sulawesi Utara (Manado, Gorontalo, dan Minahasa), yang masuk dalam wilayah kekuasaan Belanda dalam bab IV (hlm. 94–116). Menurutnya, banyak sekali komentar dan pendapat yang bernada menyalahkan dengan menganggap menyebarnya penyakit menular di masyarakat kolonial disebabkan oleh praktik kebiasaan budaya kotor dan tak sehat. Tetapi, apakah benar penyebaran penyakit semacam malaria, disentri, kolera, dan penyakit kulit lainnya disebabkan praktik kebiasaan yang mereka lakukan, yang dianggap kotor di mata aparat kolonial? Jauh sebelum adanya budaya higienitas dan kebersihan terkait dengan awal-awal modernitas Eropa, masyarakat prakolonial Hindia Belanda, khususnya Sulawesi Tenggara, secara substansif, sudah mengenal budaya kebersihan. Alasannya, mereka sudah menggunakan air untuk mandi dan mencuci yang memungkinkan mereka bisa terbebas dari kotoran dan kuman. Stereotip budaya tak bersih yang dipraktikkan oleh masyarakat kolonial ini merupakan bentuk propaganda sebagai bentuk penguatan diri bahwa orang Eropa itu lebih beradab ketimbang mereka. Dengan posisi diri yang (di)lemah(kan) ini, masyarakat kolonial harus mengikuti keinginan mereka agar siap di-peradab-kan melalui sejumlah regulasi. Meskipun diakui, selain persoalan letak geografis tempat tinggal masyarakat kolonial yang berada di dataran tinggi, mereka dihadapkan pada ketiadaan teknologi sanitasi sehingga menyusahkan mengakses air bersih untuk dikonsumsi. Tidak adanya konsep ruang privat, menyebabkan mereka melakukan aktivitas apa pun bersama di dalam rumah. Hal itu mempercepat sebaran sebuah penyakit. Adanya regu-

lasi untuk mengisolasi mereka yang terkena penyakit menular, diterapkannya sanitasi, dan penggunaan sandal di kalangan masyarakat kolonial memang memungkinkan berkurangnya pelbagai macam penyakit menular tersebut. Tidak hanya itu, penggunaan sabun, bagi David, juga sebagai bentuk membangun budaya kebersihan publik yang diwariskan kolonial Belanda.

Berbeda dengan empat tulisan di atas yang mengacu definisi kebersihan terkait dengan fisik dan lingkungan, Marieke Bloembergen menyelidik definisi tersebut lebih bersifat politis dan metaforis, terutama persoalan moral publik yang menyangkut peradaban dan higienitas orang Eropa di Hindia Belanda pada tahun 1930-an. Dalam bab V (hlm. 117–145), ia mengambil studi kasus peranan kepolisian sebagai garda depan proyek kebersihan moral dalam “membersihkan” orang-orang yang memiliki perbedaan orientasi seksual, yaitu homoseksual. Bagi pemerintah kolonial Belanda, mereka yang memiliki perbedaan orientasi seksual tidak hanya dianggap kotor, yang dapat memunculkan penyakit kelamin menular, tetapi juga merusak kemurnian dan peradaban budaya yang sudah dipraktikkan sekian lama. Homoseksual juga dianggap menunjukkan “lemahnya” wajah peradaban orang Eropa. Sebaliknya, heteroseksual menjadikan bangsa Eropa kuat di mata masyarakat kolonial. Oleh karena itu, untuk memperkuat identitas budaya, higienitas, dan peradaban orang Eropa, dibentuklah satuan kepolisian sebagai aparatus penjaga moral dan kesopanan publik. Satuan kepolisian ini yang nantinya menjadi cikal bakal kepolisian modern sebagai alat kontrol politik dan keamanan masyarakat sipil. Di antara satuan kepolisian tersebut adalah polisi administratif yang dibentuk pada abad ke-19, polisi kota pada tahun 1911–1914, dan polisi lapangan yang menggunakan mobil bak terbuka dengan sirene, ditugaskan untuk mengawasi dan mengontrol daerah-daerah perdesaan. Dengan didukung jurnalis kolonial sebagai pembenar melalui berita-berita yang diterbitkan, aparatus inilah yang bertugas mengawasi, menyelidiki, dan menangkap mereka yang dituduhkan tidak bersih diri dengan memiliki kecenderungan suka terhadap sesama jenis. Hal ini terlihat dengan adanya penangkapan 225 orang Eropa dengan tuduhan sebagai homoseksual pada tahun 1938 dan 1939. Mereka yang ditangkap ada yang berasal dari pelayan publik senior kolonial. Dengan demikian, menurut Bloembergen, hampir semua media massa saat itu memiliki bahasa yang sama dalam menyikapi penangkapan tersebut, yakni kebersihan dan higienitas dalam menjaga kemurnian orang Eropa itu penting dengan menjauhkan diri dari orientasi seksual. Kondisi reproduksi pengawasan dan kecurigaan terkait kebersihan moral diri ini mirip dengan apa yang terjadi pada tahun 1965 dan

1998, yakni pemerintah otoriter Orde Baru sukses dalam memberikan definisi bersih diri dengan makna metafor tertentu. Praktik metafor menggunakan stigma PKI kepada orang lain ini yang memungkinkan setiap orang bisa memanfaatkan untuk kepentingan pribadi dan ambisi politik-ekonominya.

Dengan pendekatan etnografi dan metodologi partisipatori riset, George Quinn menelaah tradisi mandi (*padusan*) sebagai proses ritual keagamaan dalam budaya Jawa. Ritual *padusan* dan upacara ritual dengan melakukan aktivitas keramas adalah momen transisi yang penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia, terutama manusia Jawa. Momen transisi itu adalah kelahiran, pernikahan, dan kematian. Di sini ritual membersihkan badan tidak hanya berguna untuk menghilangkan kotoran, noda, dan pelbagai macam penyakit, tetapi juga memiliki dampak secara spiritual, yaitu menyucikan fisik dan batin dari dosa yang diperbuat. Dampak inilah yang kerap tak bisa didefinisikan oleh dunia modernitas Barat, dalam hal ini Eropa, dalam melakukan rasionalitas atas apa yang disebut bersih dan kotor. Dalam bab VI (hlm. 148–157) ini, dengan cukup baik, Quinn mendiskusikan makna kebersihan dalam tradisi Jawa dengan ragam istilah dan konteks kapan *padusan* dan *kramas* itu dipraktikkan, serta persyaratan apa saja yang mesti dipenuhi. Selain itu, ia juga menjelaskan perubahan praktik-praktik keramas seiring dengan perubahan sosial dan ekonomi masyarakat, yaitu mereka menginginkan sesuatu serba cepat dan instan. Akibatnya, originalitas praktik ritual itu sudah jauh berkurang. Kini masyarakat tidak lagi menggunakan *merang* (padi yang dibakar dan airnya digunakan untuk keramas), tetapi bisa membeli produk sampo *merang* di supermarket. Ritual keramas dan *padusan* pun sudah menjadi atraksi wisata untuk mendatangkan wisatawan. Meskipun terjadi perubahan, tradisi tersebut masih dipraktikkan. Ini bisa dilihat dari sejumlah perempuan Muslim berjilbab yang masih mempraktikkan tradisi keramas saat melakukan seremoni pernikahan, dengan tidak memperlihatkan rambutnya. Bagi Quinn, pada satu sisi, hal itu menunjukkan satu upaya menjaga tradisi. Pada sisi lain, hal itu sebagai bentuk ketaatan sebagai bagian dari komunitas Muslim untuk menjaga “aurat” mereka di ruang publik.

Dalam bab terakhir (hlm. 159–192), Bart Barendregt mendiskusikan munculnya fenomena *spa* (luluran, mandi air hangat, yoga, dan pijat) di Asia. Dalam sejarah, awal kali kemunculan *spa* bisa dilacak di Eropa pada abad ke-13 dan menjadi tren pada zaman *Renaissance* abad ke-15, terutama di Inggris dan Italia. Pada pertengahan abad ke-17, *spa* dan tempat tetirah (*resort*) menjadi gaya hidup kelas borjuis orang Eropa. *Spa* menjadi komersial dan komoditas

ekonomi pada abad ke-19 seiring dengan adanya orang kaya baru, budaya *kongkow* (*leisure/waktu luang*) yang diekspor ke Amerika Serikat. Ini ditandai dengan munculnya *resort spa* pada tahun 1826 di Saratoga, New York, menggunakan nama *Mohawk* yang merujuk pada “air pengobatan” yang digunakan orang Indian. *Spa* menjadi industri modern pada tahun 1970-an dan mengalami revolusi besar-besaran pada tahun 1990-an berbarengan dengan maraknya pengobatan dan pijat ala negeri Cina. Di sini, Thailand menjadi negara Asia pertama yang membuka *resort* yang kemudian diadopsi oleh negara-negara Asia lainnya, khususnya negara Asia Tenggara seperti Indonesia, Malaysia, Singapura, dan Filipina. Salah satu cara memopulerkan *spa* Asia ke dunia internasional adalah dengan membuat buku pegangan yang disebar di kafé-kafé dan tempat publik di Eropa dan Amerika Serikat. Tak ketinggalan, sosialisasi iklan melalui situs-situs di dunia maya terkait dengan paket-paket yang ditawarkan dengan menjanjikan pesona dunia Timur, seperti keindahan, kecantikan, dan kesehatan di tengah budaya waktu senggang/*kongkow* yang dibutuhkan. Bagi Barendregt, fenomena ini disebut dengan “gaya hidup Asia baru” (*Lifestyle of New Asianism*), yang merupakan temuan kembali khazanah klasik dalam pengobatan dan kesehatan. Maksud asianisme ini tidak merujuk pada makna anti Barat ataupun merepresentasikan antiimperialisme. Asianisme diartikan sebagai “pasar” dan identitas ke-asia-an sebagai komoditas sirkulasi global melalui jalan kapitalisme. Sementara itu, faktor utama mengapa industri *spa* berkembang secara cepat, yang dapat menarik wisatawan Amerika Serikat dan Eropa untuk berkunjung ke Asia, adalah karena industri ini merupakan bagian dari budaya populer sebagai bagian dari aktivitas *kongkow*. Selain itu, *spa* adalah diplomasi halus dalam bentuk produk budaya yang relatif kurang memiliki dampak muatan politik. Apalagi, selain melalui pemerintah, industri ini digerakkan oleh banyak pihak, yaitu akademisi, seniman, dan pelaku industri lainnya.

## PENUTUP

Dengan membaca keseluruhan buku ini, kita bisa mengerti bagaimana kolonial Belanda memaknai dan mempraktikkan makna kebersihan di Hindia Belanda. Di sini kebersihan tidak sekadar dimaknai mencuci pakaian, membersihkan badan dari kotoran, dan budaya bersih agar terhindar dari ragam penyakit, tetapi merupakan salah satu cara menjaga higienitas peradaban bangsa Eropa di tanah jajahannya agar tidak terkontaminasi. Cara ini tidak hanya menunjukkan perasaan superioritas bangsa Eropa, tetapi juga memungkinkan terbentuknya imajinasi pada masyarakat kolonial bahwa budaya kebersihan yang dipraktik-



kan itu menunjukkan tingginya peradaban pemerintah kolonial Belanda. Selain itu, ketujuh artikel dalam buku ini menyiratkan bahwa kolonialisasi di Hindia Belanda tidak hanya berkaitan erat dengan proses eksploitasi masyarakat kolonial, sebagaimana sering dibahas oleh sejumlah intelektual melalui buku-buku, artikel, ataupun laporan, melainkan juga ada upaya proses pemberadaban masyarakat kolonial. Proses pemberadaban sebagai sesuatu yang dianggap alamiah dan berlaku di mana saja inilah yang sekarang menjadi praktik budaya kebersihan yang kita nikmati dari warisan kolonial Belanda. Ini dilakukan sebagai bagian dari gaya hidup modernitas Indonesia saat ini. Misalnya, menggunakan sendok dan garpu ketika makan, memiliki kenyamanan buang air besar dengan toilet duduk, dan cenderung menyukai melakukan aktivitas mandi dan mencuci pakaian di dalam rumah ketimbang di sungai, meskipun hidup di wilayah perdesaan. Di sisi lain, tradisi-tradisi lokal seperti *padusan* dan keramas pada momen-momen penting hari raya keagamaan ataupun seremoni personal keluarga, seperti kelahiran, pernikahan, dan kematian sebagai bagian dari upacara daur hidup, tidak lagi menjadi praktik budaya masyarakat perkotaan. Tradisi itu dipraktikkan sebagai bagian dari aksesoris gaya hidup masyarakat urban. Ini mengingatkan betapa pelbagai persyaratan dan aktivitas yang mesti dilakukan. Budaya pragmatisme seperti ini juga mulai masuk ke wilayah-wilayah perdesaan.

Bertolak dari penjelasan setiap bab dari buku ini, ada sejumlah catatan konstruktif yang dapat saya berikan terkait dengan titik lemah dalam argumentasi dan penjelasan mengenai wacana budaya kebersihan pada masyarakat kolonial Belanda, yang kini menjadi Indonesia. *Pertama*, tidak adanya pembahasan makna kebersihan dalam konteks peristiwa 1965–1966. Dari segi tema, buku ini cukup beragam dalam membahas praktik budaya kebersihan, baik itu fase Hindia Belanda maupun Indonesia masa kini dengan membahas tradisi *padusan* dan keramas dalam budaya Jawa dan fenomena *spa* di Asia, termasuk di Indonesia dengan sejumlah produk kesehatan dan kecantikannya, dan Bali, yang secara geografis sebagai surga *spa*. Namun, buku ini tidak membahas praktik budaya bersih dalam tahun-tahun tergelap sejarah Indonesia pada masa rezim Orde Baru selama 32 tahun. Meskipun dibahas, itu hanya tiga kalimat yang dijadikan contoh terkait dengan stereotip homoseksual dalam bab V yang dibahas oleh Marieke Bloembergen dan dikuatkan oleh Kees van Dijk dan Jean Gelman Taylor dalam kata pengantar. Definisi kebersihan, dalam hal ini bersih diri, pascaperistiwa 1965–1966, yang berakibat dibunuhnya 500.000–1 juta orang Indonesia atas nama PKI dan di-PKI-kan serta dijebloskannya mereka tanpa proses pengadilan terlebih dahulu, menjadi momen-momen sejarah pen-

ting untuk dibahas. Sebagaimana dijelaskan oleh Teruo Sekimoto (2005: 489), kata *bersih* pertama kali disetujui oleh pemerintah Orde Baru yang merujuk pada bebas dari pengaruh komunis. Jika seseorang dikatakan *tidak bersih*, ini secara tidak langsung menyatakan latar belakang politik tertentu, yaitu PKI. Meskipun kata itu tidak bergeser maknanya hingga tumbangannya rezim Orde Baru, pada tahun 1970-an dan 1980-an makna *bersih* juga merujuk pada hal fisik, yaitu tentang kebersihan fisik desa dan kota, yang sering dipasangkan dengan slogan-slogan serupa, seperti *sehat, nyaman, aman, dan tertib*.

*Kedua*, luasnya definisi kebersihan. Dalam buku ini, kebersihan tidak didefinisikan dengan ketat sehingga memungkinkan para penulis untuk membahas praktik-praktik kebersihan di Indonesia melalui sudut pandang yang diinginkan dengan mengajukan studi kasus (lihat, Hatib Abdul Kadir, 2012). Satu sisi, cara ini dapat membantu memperluas informasi, data, dan perspektif dalam melihat praktik kebersihan yang diartikulasikan dalam ruang publik Indonesia. Di sisi lain, hal itu dapat mengaburkan keseluruhan dari isu buku yang dapat membingungkan dan menyesatkan pembaca. Beberapa contoh analisis bahasan yang terlalu jauh dari kerangka definisi kebersihan adalah artikel yang ditulis Mary Somers Heidhues dalam bab III, dan David Henly bab IV. Walaupun diakui, dalam kata pengantar, Kees van Dijk dan Jean Gelman Taylor berusaha memberikan kerangka dalam buku ini, yaitu sebagai bagian dari tren baru dalam melibatkan sejarah persepsi (*history sensory*) dalam kajian Asia Tenggara. Meskipun temanya sama, pilihan topiknya pun bisa beragam dengan mengambil pelbagai data dan informasi yang dapat dianalisis dalam kajian ilmiah. Meskipun sudah diberikan kerangka tulisan agar artikel-artikel dalam buku ini bisa lebih mudah dipahami, bagi saya, pembaca dituntut lebih keras untuk konsentrasi dalam mengikuti alur setiap pembahasan setiap bab buku tersebut.

*Ketiga*, relatif minimnya perspektif poskolonial dalam setiap bab pembahasan. Dalam buku ini, para penulis tidak memberikan ketegasan sikap dalam perspektif yang digunakan untuk membaca data dan informasi yang didapatkan. Meskipun demikian, dalam analisis yang digunakan, nuansa studi poskolonial cukup kental. Hal ini bisa dilihat dengan adanya aspek sikap kritis yang ditujukan kepada pemerintah kolonial Belanda atas sejumlah kebijakan yang dipraktikkan, sebagaimana saya jelaskan dalam subbahasan tulisan ini sebelumnya. Namun, ketidaktegasan sikap dalam menggunakan perspektif ini berakibat pada relatif kurang artikulatifnya sebuah tulisan dalam analisis pembahasan pada buku ini. Satu contoh yang bisa diangkat adalah tulisan Jean

Gelman Taylor dalam bab II, yang menyoroti budaya mandi, aktivitas mencuci, dan higienitas di Hindia Belanda melalui foto-foto yang terdapat dalam arsip KITLV. Melalui foto-foto tersebut, sebenarnya dapat dianalisis lebih dalam dengan mengajukan sejumlah pertanyaan. Sejauh mana relasi antara penjajah dan yang terjajah dalam masyarakat kolonial dalam kaitannya dengan kebersihan? Bagaimana representasi orang Eropa terkait dengan kolam renang di tengah masyarakat kolonial yang melakukan aktivitas mandi dan mencuci di sungai? Apa pendapat dan pengalaman dari penulis sendiri sebagai orang yang mengkaji Indonesia, yang berasal dari Australia dalam melihat foto-foto tersebut? Sejumlah pertanyaan tersebut merupakan tawaran reflektif dan usaha mendekonstruksi diri penulis yang memungkinkan memiliki cara pandang bias dalam membaca, menganalisis, menyimpulkan data, dan informasi pada masyarakat kolonial. Apalagi, data dan informasi yang didapatkan pada masa kolonial memiliki kecenderungan untuk mengontrol dan menjinakkan masyarakat jajahnya.

*Keempat*, tidak adanya penulis dari Indonesia atau Asia Tenggara yang memungkinkan memiliki cara pandang yang berbeda terkait dengan data dan informasi mengenai wacana kebersihan tersebut. Pendapat ini mungkin terkesan esensialis, yakni penulis yang berasal dari negara tertentu memiliki cara pandang khusus terkait dengan kajian yang dilakukan. Misalnya, orang Indonesia memiliki kemampuan subjektivitas yang lebih baik dalam melakukan studi mengenai negaranya. Padahal, sebagaimana diketahui, justru kajian mengenai Indonesia yang memiliki bobot internasional justru dihasilkan oleh orang non-Indonesia. Kalaupun ada orang Indonesia yang menghasilkan kajian Indonesia dengan cukup baik, hal itu biasanya dikerjakannya di luar negeri. Hal ini mengingat berlimpahnya data, informasi, dan sumber-sumber primer yang bisa didapatkan, serta pembimbing yang tekun memberikan arahan dalam diskusi. Tujuan saya mengajukan pendapat seperti ini adalah, dengan adanya penulis yang berasal dari Indonesia ataupun Asia Tenggara, agar memungkinkan terciptanya otonomi kreatif dalam memandang relasi antara penjajah dan terjajah. Di sini, masyarakat terjajah tidak hanya menerima dengan pasif regulasi dan kebijakan praktik kebersihan di Indonesia, tetapi turut memberikan kontribusi melalui kebudayaan lokal yang dimiliki dalam membentuk wacana kebersihan di Hindia Belanda. Contohnya adalah dengan adanya frekuensi mandi sehari dua kali yang dilakukan oleh orang Eropa di Hindia Belanda mengikuti budaya masyarakat kolonial, mengingat iklim tropis yang harus mereka hadapi. Ini berbeda bila mereka berada di Eropa. Mandi

bisa jadi bukanlah suatu aktivitas rutin yang harus dijalankan. Di sisi lain, disadari ataupun tidak, para penulis non-Indonesia, terutama Amerika Serikat dan Eropa yang dididik bertahun-tahun dengan sistem pendidikan “barat”, memiliki “pelebagaan subjektivitas” yang dibentuk oleh negara. Subjektivitas yang terlembaga ini memiliki kecenderungan bias dan adanya sensor diri (*self-censorship*) dalam memandang masyarakat dunia ketiga seperti Indonesia. Dengan demikian, dugaan kuat saya, ketidaktegasan menggunakan konsep poskolonial, adalah satu upaya sensor diri dalam mengkaji Indonesia, khususnya masyarakat Hindia Belanda.

Terlepas dari catatan konstruktif tersebut, keseluruhan artikel dalam buku ini memberikan kontribusi dalam studi poskolonial Indonesia dengan mengkaji hal-hal yang sepele tetapi turut memengaruhi pola dan budaya masyarakat Indonesia hingga kini, yaitu praktik wacana budaya kebersihan. Selain itu, melalui paparan dalam setiap bab artikel, buku ini menegaskan bahwa persoalan kebersihan tidak hanya melulu mengenai tubuh yang didisiplinkan, rumah, pakaian, dan lingkungan yang diatur menjadi lebih baik, tetapi juga adanya semacam ideologisasi negara yang dibenamkan melalui sejumlah regulasi untuk mengatur, membina, dan juga menjinakkan atas apa yang dianggap bersih dan kotor. Hal ini sering kali dengan penggunaan bahasa dan simbol tertentu dengan tujuan politis. Buku ini juga bisa dijadikan pegangan bagi siapa pun yang ingin mengkaji sejarah Indonesia dengan topik-topik yang berbeda, sederhana dan remeh-temeh, tetapi justru memengaruhi watak kebudayaan masyarakat Indonesia hingga kini.

#### PUSTAKA ACUAN

- Abdul Kadir, Hatib. 2012. “Budaya Kebersihan dalam Sejarah Indonesia”, dalam *Review Buku Cleanliness and Culture Indonesian Histories* (ed. Kees van Dijk dan Jean Gelman Taylor, 28 Februari 2012, <http://ethnohistori.org/budaya-kebersihan-dalam-sejarah-indonesia-review-hatib-abdul-kadir.html>, diakses 9 November 2012.
- Budianta, Melani. 2002. “Teori Sastra Sesudah Strukturalisme: Dari Studi Teks ke Studi Wacana Budaya”. PPKB LPUI dalam Pelatihan Teori dan Kritik Sastra, PPPG Bahasa 27-30 Mei 2002.
- Dovita, Maria. 2011. “Kotor itu Duit: Cerita Soal Produk Pembersih di Televisi”, <http://remotivi.or.id/pendapat/kotor-itu-duit>, dikutip 1 November 2012
- Leela, Gandhi. 1998 . *Postcolonial Theory: A Critical Introduction*. St. Leonards: Allen & Unwin.

## BIODATA PENULIS

### Ahmad Helmy Fuady

Penulis adalah peneliti pada Pusat Penelitian Sumber Daya Regional (PSDR), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Menyelesaikan pendidikan S1 dari jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan, Fakultas Ekonomi, Universitas Gadjah Mada (UGM) tahun 2000 dan S2 bidang *International Development and Economics*, dari the Australian National University tahun 2005. Pada tahun 2012 memperoleh gelar doktornya dari Universiteit van Amsterdam, Belanda, setelah mempertahankan disertasinya yang berjudul, *Elites and Economic Policies in Indonesia and Nigeria, 1966–1998*. Minatnya adalah pada kajian-kajian ekonomi dan pembangunan, baik dalam tataran lokal maupun global. E-mail: elhelmy@yahoo.com

### Firman Noor

Peneliti pada Pusat Penelitian Politik LIPI. Menulis beberapa artikel di beberapa laporan penelitian, media massa, dan jurnal, baik nasional maupun internasional, mengenai partai politik dengan berbagai sudut pandang. Menyelesaikan program doctoral di University of Exeter, Inggris, dengan judul disertasi *Institutionalizing Islamic Political Parties: A Study of Internal Fragmentation and Cohesion in the Reform Era*. Saat ini penulis juga merupakan dosen di almaternya, Departemen Ilmu Politik, FISIP Universitas Indonesia. E-mail: firman.noor@yahoo.co.id

### Heru Cahyono

Peneliti pada Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Sarjana dari Ilmu Politik FISIP UI ini 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). ia, juga menjadi 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). E-mail: alii\_pjm@yahoo.com.

### **Kurniawati Hastuti Dewi**

Peneliti pada Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Jakarta. Penelitian yang menjadi fokus kajiannya adalah gender dan politik, politik kebijakan sosial, serta Islam dan demokratisasi di Indonesia dan Asia Tenggara. Penulis memperoleh gelar master dalam bidang Studi Asia (spesialisasi Asia Tenggara) dari the Australian National University (ANU), Canberra pada tahun 2007. Penulis baru saja menyelesaikan studi S3 dalam bidang Studi Kawasan (*Area Studies*) dari Graduate School of Asian and African Area Studies (ASAFAS) Kyoto University, Jepang tahun 2012, dengan disertasi tentang kemunculan para bupati perempuan Muslim di tingkat lokal sejak berlakunya pemilihan kepala daerah secara langsung pada tahun 2005. Selain aktif menulis artikel di berbagai jurnal internasional, penulis juga aktif dalam kegiatan ilmiah internasional sebagai presenter dalam konferensi internasional dan pelatihan internasional khususnya dalam bidang gender dan politik. Beberapa publikasinya dalam jurnal internasional di antaranya adalah “Javanese Women and Islam: Identity Formation since the Twentieth Century”, *Southeast Asian Studies* Vol. 01, No. 01 (April 2012); dan “Perspectives Versus Practices: Women’s Leadership in Muhammadiyah”, *SOJOURN: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, Vol. 23/2 (October 2008). E-mail: kurniawati.dewi@yahoo.com

### **Mardyanto Wahyu Tryatmoko**

Peneliti pada Bidang Perkembangan Politik Lokal, Pusat Penelitian Politik (P2P), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Ia mendapatkan gelar Sarjana Ilmu Politik dari Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada pada tahun 2001. Setelah bergabung dengan LIPI pada tahun 2002, Mardyanto aktif melakukan penelitian di bidang konflik dan otonomi daerah. Pada tahun 2009, ia mendapatkan dua gelar master

yaitu dari Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, dan Economic, Planning, and Public Policy Program (EPP), National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), Tokyo, Jepang. E-mail: mardyanto@gmail.com

### **Muhamad Hisyam**

Peneliti pada Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI. Memperoleh gelar doktor dari Leiden University dengan judul disertasi *Caught Bertween Three Fires, The Javanese Pangulu Under The Dutch Colonial Administration 1882–1942*. Bidang peminatannya adalah sejarah dengan kekhususan sejarah kebudayaan Islam. Selain meneliti ia juga mengelola jurnal ilmiah *Masyarakat dan Budaya* sebagai ketua editor. Menjadi mitra bestari dari banyak jurnal ilmiah dari berbagai lembaga penelitian. Mengajar di sekolah pascasarjana Universitas Nasional dan Program Pascasarjana Institut PTIQ. E-mail: muhlisyam@yahoo.com.

### **Muridan Satrio Widjojo**

Bekerja di LIPI sejak tahun 1995. Sejak 2008 Muridan memimpin tim kajian Papua dan sejak 2010 menjadi koordinator bersama Jaringan Damai Papua (JDP) yang bekerja secara sukarela memfasilitasi persiapan dialog antara masyarakat Papua dan Pemerintah. Sejak akhir 2010 doktor sejarah politik lulusan Universitas Leiden Belanda 2007 ini terpilih menjadi Kepala Bidang Politik Lokal di P2P LIPI. Peneliti alumnus UI (Magister Antropologi FISIP UI dan sarjana Fakultas Ilmu Budaya UI) ini juga menjadi pengajar tidak tetap dan membimbing mahasiswa S3 di FIB UI. Sebagai peneliti, dia dikenal sebagai spesialis Papua (dan Maluku). Minat penelitian yang sekarang ini dikembangkan adalah sejarah lokal, politik lokal, konflik dan pembangunan perdamaian, serta pengembangan indeks demokrasi lokal. E-mail: muridanwidjojo@gmail.com.

### **Purnawan Basundoro**

Meraih pendidikan sarjana (S1) dari Universitas Gadjah Mada tahun 1996, pascasarjana (S2) di universitas yang sama, dan doktor (S3) juga di Universitas Gadjah Mada dalam bidang ilmu sejarah. Pada akhir tahun 2009 sampai tahun 2010 mengikuti program sandwich-like di Negeri Belanda untuk melengkapi data-data disertasi. Saat ini bekerja sebagai staf pengajar di Departemen Ilmu Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Airlangga, Surabaya. Buku yang

pernah ditulis antara lain: Mengawal Lembah Serayu: Polres dan Kapolres Banjarnegara sampai Tahun 2007, (Ar-Ruzz Media, 2007); Dua Kota Tiga Zaman: Surabaya dan Malang Sejak Kolonial sampai Kemerdekaan, (Ombak, 2009); Melayani Rakyat Menjaga Negara: Sejarah Sosial, Politik dan Ekonomi PT Pos Indonesia (Persero), (PT Pos Indonesia dan LSPEU Indonesia, 2011); Pengantar Ilmu Sejarah, (Ombak, 2012); Sejarah Pemerintah Kota Surabaya Sejak Masa Kolonial sampai Masa Reformasi (1906–2012), (Departemen Ilmu Sejarah Unair dan Badan Arsip dan Perpustakaan Kota Surabaya, 2012). E-mail: pbasundoro@yahoo.com.

### **Tuswoyo**

Dosen PNS yang dipekerjakan di Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta. Lulusan Program Doktor Ilmu Politik, Universitas Indonesia tahun 2012. E-mail: tuswoyoadmojo@yahoo.co.id.

### **Wahyudi Akmaliah Muhammad**

Peneliti di Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB) LIPI. Ia menyelesaikan studi S2 di dua jurusan yang berbeda, Kajian Budaya (2008), Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, dan *International Peace*, University for Peace, Costa Rica (2010). Salah satu karyanya yang diterbitkan menjadi buku adalah *Menggadaikan Ingatan: Politisasi Islah di Kalangan Korban Priok* (2009). E-mail: wahyudiakmaliah@gmail.com.

### **Wawan Ichwanuddin**

Penulis adalah peneliti di Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI. Menyelesaikan studi S-1 dan S-2 di Departemen Ilmu Politik FISIP UI. Bidang kajian yang diminati adalah partai politik, pemilu, demokratisasi, dan politik lokal. Selain menjadi peneliti di P2P LIPI, ia juga aktif menjadi pengajar Departemen Ilmu Politik FISIP UI. Saat ini menjadi koordinator kelompok survei Program Kajian Pemilu P2P LIPI. E-mail: wichwanuddin@yahoo.com.