LIPI

MENCARI INDONESIA 2

Batas-Batas Rekayasa Sosial

Riwanto Tirtosudarmo

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

MENCARI INDONESIA 2

Batas-Batas Rekayasa Sosial

"Sebagai bangsa yang sedang berjuang untuk mencapai kehidupan yang lebih baik, dapat dipahami jika berbagai kekurangan ditemui dalam perjalanan bangsa kita, terutama dari sisi pemerintahan. Buku yang berisi kritik membangun seperti ini saya pandang sebagai hal yang diperlukan untuk ikut memperbaiki situasi yang tidak ideal di pemerintahan"

Siswono Yudo Husodo



Foto oleh Brett Hough

Riwanto Tirtosudarmo memperoleh gelar sarjana dari Fakultas Psikologi Universitas Indonesia, Jakarta, pada 1979, dan gelar doktor dalam bidang demografi-sosial dari *Research School of Social Sciences, Australian National University*, Canberra, Australia, pada tahun 1990. Dilahirkan di Tegal, Jawa Tengah, pada tahun 1952, dan sejak tahun 1980 bekerja sebagai peneliti di Pusat Penelitian Penduduk, Lembaga Ekonomi dan Kemasyarkatan Nasional, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (Leknas-LIPI) dan sekarang menjadi peneliti senior di Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB-LIPI). Beberapa di antara karya tulisnya: *Dinamika Pendidikan dan Ketenagakerjaan Pemuda di Perkotaan Indonesia* (1994), *Dari Riau sampai Timor Timur: Demografi-Politik Pembangunan di Indonesia* (1996), *Dari Entikong sampai Nunukan: Dinamika Sosial-Budaya Daerah Perbatasan Kalimantan-Malaysia Timur* (2004), *Mencari Indonesia: Demografi-Politik Pasca-Soeharto* (2007).

ISBN:978-979-799-498-3

9 789797 994983 >

LIPI Press

PERPUSTAKAAN

Riwanto Tirtosudarmo

MENCARI INDONESIA 2

Batas-Batas Rekayasa Sosial

Kata Pengantar
Siswono Yudo Husodo

LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

© 2010 Indonesia Institute of Sciences (LIPI)
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan

Katalog dalam Terbitan

Mencari Indonesia 2: Batas-Batas Rekayasa Sosial/Riwanto Tirtosudarmo.
— Jakarta: LIPI Press, 2010.
xxviii + 424 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-498-3
1. Rekayasa sosial 2. Teknokrasi
3. Desentralisasi 4. Globalisasi
I. Tirtosudarmo, Riwanto

320.54

Copyeditor : Nanik Supriyanti & Fadly Suhendra
Layouter : Rima Octavia & Fadly Suhendra
Cover Design : Junaedi Mulawardana

LIPI

Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota Ikapi
Jl. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp. (021) 314 0228, 314 6942. Fax. (021) 314 4591
E-mail: press@mail.lipi.go.id
bmrlipi@centrin.net.id
lipipress@centrin.net.id

Kata Pengantar
Siswono Yudo Husodo

Saya menyambut gembira terbitnya buku *Mencari Indonesia 2: Batas-Batas Rekayasa Sosial* karya Saudara Riwanto Tirtosudarmo ini.

Buku ini menyoroti banyak hal baru seputar beberapa aspek fundamental kehidupan berbangsa dan bernegara kita dalam kurun waktu yang cukup panjang. Dari judulnya, tampak bahwa yang menjadi objek untuk dikritisi adalah berbagai kebijakan di tingkat negara dan implikasinya pada rakyat, terutama kebijakan sektor kependudukan yang diwarnai pendekatan ekonomi-politik dalam banyak program pemerintah sejak era kolonial hingga era reformasi. Di dalamnya ada uraian mengenai program Keluarga Berencana (KB), transmigrasi, migrasi desa-kota, urbanisasi, buruh migran Indonesia, pembangunan ekonomi, ketegangan sosial, hingga situasi pada era otonomi daerah.

Sejarah mengenai masa awal Orde Baru diuraikan dengan cukup mendetail pada bagian awal. Selanjutnya, uraian mengenai transmigrasi ditempatkan pada Bab Dua dan masalah urbanisasi ditampilkan pada Bab Tiga. Bab Empat dan Bab Lima berisi uraian mengenai fenomena buruh migran Indonesia yang tersebar di beberapa tempat di luar negeri. Bab Enam mengulas persoalan Aceh. Bab Tujuh, Delapan dan Sembilan membahas pemekaran wilayah di Sulawesi Tenggara, potensi pengembangan wilayah di Sulawesi Timur, dan Buton. Bab Sepuluh menguraikan kecurigaan penulis bahwa pemekaran wilayah adalah arena perebutan kekuasaan. Bab Sebelas mengelaborasi gagasan pascanasionalisme dengan mengambil contoh kehidupan orang Jawa di Lampung.

Bab Dua Belas menguraikan situasi buruh migran Indonesia di Jepang. Bab Tiga Belas merupakan upaya penulis merumuskan perspektif baru mengenai perbatasan dan Bab Empat Belas yang merupakan penutup, menguraikan persoalan globalisasi sebagai tantangan kebangsaan.

Ada kesamaan pandangan saya dengan penulis dalam banyak segi, tetapi terus terang tidak seluruhnya. Dalam kebijakan kependudukan, saya melihat bahwa pembukaan pusat-pusat kegiatan ekonomi sekaligus permukiman baru dan perluasan areal pertanian melalui program transmigrasi merupakan bagian penting dari pembangunan nasional dan amat potensial untuk mengurangi angka kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan ekonomi seluruh rakyat Indonesia. Salah satu kunci penting dari kemantapan persatuan bangsa adalah terjadinya interdependensi ekonomi yang kuat antara satu daerah dengan daerah lain. Program transmigrasi dapat memberikan kontribusi pada upaya membangun interdependensi ekonomi yang kuat antar daerah.

Banyak daerah yang kurang dapat berkembang pesat karena kekurangan penduduk dan kurang variatifnya sektor ekonomi yang ada. Di lain pihak, banyak daerah yang kesejahteraan penduduknya tidak berkembang karena telah terlalu padat dengan segala konsekuensinya berupa kerusakan hutan, banjir, meningkatnya kriminalitas, dan terjadi proses involusi. Bahwa dalam perjalanannya kebijakan ini mengandung kekurangan, hal itu wajar terjadi dan kita bersama dapat membuat langkah untuk meminimalisasi ekses negatifnya.

Saya melihat bahwa masalah-masalah kebangsaan di bidang-bidang yang diuraikan dalam empat belas bab buku ini, tidaklah khas Indonesia. Banyak negara lain yang status naturalisnya sebagai negara berkembang, negara dengan masyarakat yang plural,

dan negara yang terintegrasi secara agresif dalam arus globalisasi, mengalami persoalan-persoalan yang kompleks seperti halnya Indonesia. Karena itu, kita tak perlu berkecil hati dengan itu semua karena banyak negara bisa bangkit dan sukses dari situasi awal yang tampak tidak menjanjikan dengan berbagai bentuk rekayasa sosial yang bersifat konvensional seperti pengendalian pertambahan penduduk dan berbagai inovasi baru.

Dengan melihat catatan sejarah, akan didapati bahwa negara-bangsa yang terbentuk dari unsur yang berbeda-beda, mempunyai masalah pada awalnya. Masalah utamanya ada pada kesediaan untuk membangun kesetaraan dan membangun keyakinan bahwa keberhasilan membangun kesetaraan akan membuat bangsa itu menjadi lebih besar.

Masyarakat kita perlu memegang teguh pandangan bahwa suatu bangsa yang terdiri atas unsur-unsur yang heterogen, akan dapat menjadi bangsa yang besar dan kuat kalau setiap orang dinilai berdasarkan *merit system*. Dengan perlindungan negara pada *freedom of thought* (kebebasan berpikir), setiap warga negara akan memiliki peluang untuk berprestasi maksimal bagi kemajuan dirinya, masyarakat, dan bangsanya. Sebaliknya, bangsa yang heterogen yang tidak berkesetaraan, lebih-lebih yang diskriminatif, hanya menunggu waktu saja untuk bercerai-berai.

Menurut hemat saya, secara politik, rekayasa sosial negara perlu diarahkan untuk memperkuat beberapa prinsip mendasar. *Pertama*, seluruh wilayah negara adalah ruang hidup bagi segenap warga bangsa. Setiap warga negara (diikat dan) mendapatkan perlakuan hukum (nasional) yang sama. *Kedua*, pengakuan atas keberagaman kita sebagai suatu bangsa. Untuk itu, daerah-daerah dapat menonjolkan (melestarikan) ciri masing-masing, tanpa memaksakan penampilan ciri dari warga yang lain. *Ketiga*, perlu

ketegasan untuk menolak aturan yang dimaksudkan atau dapat ditafsirkan sebagai memberikan perlakuan atau hak sosial-ekonomi-politik istimewa pada satu kelompok/golongan dan sebaliknya membatasi secara langsung atau tidak langsung hak sosial-ekonomi-politik kelompok lain.

Dengan segala kekurangannya, kita sudah berada di jalur yang benar untuk melangkah ke depan. *We are on the right track* untuk banyak hal, antara lain demokratisasi, transparansi, dan sikap membuka diri pada era globalisasi. *The key success factor* di era sekarang terletak pada diri kita sendiri.

Kita perlu optimis mengenai masa depan kita. Optimisme tentang masa depan kita akan menjadi kekuatan besar untuk mendorong kemajuan. Kita juga perlu percaya diri untuk membangun masa depan kita. Kita juga perlu bekerja lebih keras, lebih tekun, dan lebih cerdas. Itulah bentuk-bentuk baru semangat kebangsaan kita.

Sebagai bangsa yang sedang berjuang untuk mencapai kehidupan yang lebih baik, dapat dipahami jika berbagai kekurangan ditemui dalam perjalanan bangsa kita, terutama dari sisi pemerintahan. Buku yang berisi kritik membangun seperti ini, saya pandang sebagai hal yang diperlukan untuk ikut memperbaiki situasi yang tidak ideal di pemerintahan.

Dalam semua buku politik, disebutkan bahwa tugas pemerintah adalah *to show the way* "menunjukkan jalan" bagi perkembangan negara. Betapa besar manfaat dari arah yang ditunjukkan oleh Deng Xiao Ping pada masa lalu terhadap perkembangan China sekarang. Betapa merosotnya Zimbabwe sekarang dengan arah yang ditunjukkan oleh Mugabe pada masa lalu.

Dalam era demokrasi ini, saya sendiri merindukan hadirnya pemerintahan yang kuat bersama oposisi yang kuat. Dalam kehidupan politik, optimisme rakyat bisa dimunculkan bila di setiap tingkatan hadir pemerintah dan oposisi yang kuat sehingga rakyat menjadi mantap dan optimis mengenai masa depannya. Jika terjadi kekeliruan dari salah satu pihak, rakyat memiliki pilihan yang meyakinkan pada pemilu berikutnya. Bagi tokoh-tokoh pemerintah, kritik oposisi adalah cambuk untuk meningkatkan kemampuan pengelolaan negara. Oposisi yang kuat, yang efektif mengawasi pemerintah adalah suatu kebutuhan karena kekuasaan tanpa pengawasan yang efektif akan cenderung korup.

Hadirnya pemerintahan yang kuat bersama dengan oposisi yang kuat akan memunculkan gagasan unggul, kemampuan mengelola negara yang andal, serta moral dan etika yang baik. Pengertian "kuat" juga harus visioner. Bagi kelompok oposisi, perlu siap mengambil alih kepemimpinan politik jika pemerintahan gagal.

Perlu kita sadari bahwa pada era globalisasi ini setiap negara-bangsa sedang berjuang keras untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Tinggi rendahnya harkat, derajat, dan martabat suatu bangsa semakin diukur berdasar tingkat kesejahteraan dan peradabannya. Karena itu, peningkatan standar hidup dan kualitas manusia Indonesia perlu dilakukan dengan sungguh-sungguh oleh pemerintah, masyarakat, masing-masing keluarga, dan orang per orang.

Negara dan pemerintah kita memang perlu cerdik hidup di dunia baru ini. Masyarakat juga perlu matang dalam menyikapi berbagai hal dan pertama-tama negara harus bersikap melindungi warga negara.

Tak terbantahkan, banyak sekali hal yang harus dilakukan untuk mencapai Indonesia yang maju, sejahtera dan bersatu

dengan daya saing yang tinggi. Dengan perencanaan yang tepat, yang dilaksanakan dengan kesungguhan di bawah kepemimpinan nasional yang visioner, kita akan mampu mencapainya.

Jakarta, 20 Maret 2010

Sekapur Sirih

Batas-Batas Rekayasa Sosial

Pada tanggal 31 Agustus tahun 2007 saya menerbitkan buku yang saya beri judul *Mencari Indonesia: Demografi-Politik Pas-ca-Soeharto*. Buku itu merupakan kumpulan tulisan saya yang berkisah tentang persoalan-persoalan seputar konflik komunal yang diakibatkan secara tidak langsung oleh rekayasa demografis rezim Soeharto dan Orde Baru. Buku ini, yang juga merupakan kumpulan tulisan, memiliki tema yang tidak terlalu berbeda dengan buku *Mencari Indonesia.* Tema buku ini masih berkisar pada berbagai isu sosial dan politik setelah berakhirnya rezim Soeharto dan Orde Baru. Yang mungkin berbeda adalah fokusnya yang tidak lagi pada persoalan-persoalan konflik komunal dan rekayasa demografis, namun merambah persoalan yang lebih luas, yaitu tentang rekayasa sosial atau *social engineering.* Saya berangga-pan, perhatian utama buku ini masih merupakan kelanjutan dari buku Mencari Indonesia, oleh karena itu saya memberi judul buku ini *Mencari Indonesia 2.*

Sebagai anak judul, semula saya ingin menambahkan "Teknokrasi, Desentralisasi dan Globalisasi", karena tiga isu pokok inilah yang saya anggap menjadi tema-tema yang dapat mengikat—meskipun secara longgar empat belas tulisan yang terangkum dalam buku ini. Meskipun demikian, setelah saya pikirkan kembali anak judul ini, rasanya terlalu luas dan terlampau berat sebagai sebuah anak judul. Ketiganya merupakan isu-isu besar yang mengandung dalam dirinya pengertian, konseptualisasi, dan kerangka berpikir yang membutuhkan penjelasan tersendiri yang tidak mungkin diuraikan secara singkat. Setelah membaca kembali

bab-bab dalam buku ini, saya memutuskan untuk memberi anak judul "Batas-Batas Rekayasa Sosial" yang sebetulnya sudah saya jadikan judul bagian pengantar atau sekapur sirih dari buku ini. Anak judul ini, "Batas-Batas Rekayasa Sosial" menurut hemat saya jauh lebih tepat dan cukup sesuai sebagai benang merah yang tanpa terasa berkelindan dan menelusup pada setiap bab dalam buku ini.

Rekayasa sosial merupakan pengindonesiaan dari istilah dalam bahasa Inggris *social engineering,* yang jika kita klik *Wikipedia* di internet keluar penjelasan sebagai berikut: *Social engineering is a discipline in political science that refers to efforts to influence popular attitudes and social behaviors on a large scale, whether by go-vernments or private groups. In the political arena, the counterpart of social engineering is political engineering.*[1] Pengertian rekayasa sosial seperti ditemukan di *Wikipedia* adalah dalam konteks ilmu politik, yang dikatakan sebagai *counterpart* dari *political engineering.* Dalam buku ini saya melakukan modifikasi terhadap pengertian rekayasa sosial dari *Wikipedia* itu. Rekayasa sosial saya artikan sebagai berbagai upaya negara, terutama melalui kebijakan-kebijakan pemerintah, untuk mengarahkan perkembangan masyarakat ke arah yang diinginkannya. Jadi, modifikasi yang saya lakukan adalah mempersempit pelaku utama rekayasa sosial hanya pada negara dan pemerintah. Saya memperluas cakupan aktivitas rekayasa sosial tidak hanya pada hal-hal yang berhubungan dengan *popular attitudes* dan *social behaviors,* namun pada keseluruhan perubahan sosial yang terjadi akibat upaya negara dan kebijakan pemerintah itu.

Buku ini diawali oleh tulisan pertama berjudul "Teknokrasi dan Pembangunanisme". Bab pertama ini mengupas proses rekayasa

[1] http://en.wikipedia.org/wiki/Social_engineering_(political_science)

sosial yang dilakukan oleh Orde Baru selama lebih dari tiga dekade yang ternyata harus berakhir dengan lengsernya sang *patriakh*—Jenderal Soeharto—pada tanggal 21 Mei 1998. Pilar utama rekayasa sosial Orde Baru, yaitu teknokrasi, berdasar pada paham pembangunanisme. Meskipun harus diakui pembangunan Orde Baru telah mencapai sasaran kuantitatif pembangunan ekonominya, terbukti secara keseluruhan rapuh dan tidak ditopang oleh struktur yang kuat. Potensi keruntuhan Orde Baru itu sesungguhnya sudah teramati oleh Ruth McVey pada pertengahan tahun 1990-an.[2]

> *By the mid 1990s the combination of intense emphasis on social stability, state control, and capitalist development has resulted in what might best be described as dynamic paralysis.*

Saya mengartikan istilah *dynamic paralysis* sebagai sebuah proses kelumpuhan yang bersifat dinamis. Teknokrasi yang percaya bahwa perkembangan masyarakat bisa direkayasa melalui kebijakan yang didasari pertimbangan rasional ilmiah terbukti memiliki batas-batasnya sendiri. Refleksi terhadap pengalaman pembangunan Orde Baru sebagai tulisan pertama dalam buku ini memang dimaksudkan sebagai titik tolak dari tulisan dalam babbab selanjutnya yang hampir semuanya merupakan rekaman terhadap sebuah proses interaksi antara, di satu sisi, kehendak negara untuk merekayasa, dan di sisi lain, respons dari masyarakat terhadap upaya rekayasa negara terhadapnya.

Pada bab dua, sebuah bentuk rekayasa sosial yang barangkali paling lama bertahan di negeri ini, yaitu transmigrasi, terbukti mampu tetap hidup meskipun rezim Orde Baru telah diganti oleh rezim-rezim pasca-Orde Baru. Gagasan bahwa melalui

[2] Lihat Ruth McVey (1966) "Building Behemoth: Indonesia construction of the Nation-state".

pemindahan penduduk sebuah masyarakat baru bisa direkayasa cukup kuat melekat dalam benak pejabat negara sejak zaman kolonial hingga sekarang. Masalahnya memang bagaimana kemudian mencari formula kebijakan transmigrasi yang tepat ketika daerah-daerah yang menjadi lokasi transmigrasi tidak lagi bisa didikte oleh pemerintah pusat. Kembali di sini kita perlu mengenali batas-batas dari sebuah rekayasa sosial yang pada masa Orde Baru terbukti tidak saja menemui jalan buntu tetapi juga yang imbasnya melahirkan ketegangan-ketegangan sosial, bahkan kon-flik komunal.

Pada bab tiga pengamatan awal terhadap perubahan sosial telah dilakukan di sebuah kawasan yang paling cepat dan paling luas secara spasial mengalami transformasi sosial di Indonesia. Kawasan itu adalah apa yang saat ini dikenal sebagai pantura yang merupakan kependekan dari pantai utara Jawa. Mengapa saya berani mengatakan kawasan ini sebagai kawasan yang paling luas dan paling cepat mengalami perubahan sosial? Sebagaimana bisa dibaca dalam bab tiga, kawasan pantura adalah satu-satunya kawasan perkotaan yang terpanjang di Indonesia. Kawasan ini sejak lebih dari 200 tahun yang lalu telah terhubungkan oleh sebuah jalan aspal—yang dibangun Gubernur Jenderal Herman Willem Daendels dalam masa kekuasaanya yang sangat singkat (1808-1811).

Selain terhubungkan oleh jalan raya "Daendels", di kawasan ini juga terdapat paling banyak pelabuhan-pelabuhan yang menjadi penghubung dari jaringan perdagangan, tidak saja antara kota-kota dan pulau-pulau di nusantara, namun juga dengan kota-kota dan negara-negara lain di dunia. Kota-kota di sepanjang pantai utara Jawa pernah menjadi pusat-pusat penyebaran agama, terutama Islam di samping sebagai bandar-bandar yang penting

pada zamannya. Di kawasan inilah kebudayaan campuran, antara pendatang dan penduduk setempat, mengalami transformasi dan menjadi dasar dari masyarakat yang bersifat multikultural. Kota-kota di kawasan pantura ini juga menjadi tempat bertemunya dua bentuk ekonomi yang memiliki ciri berbeda, modern-kapitalistik dan subsisten-tradisional, kebudayaan yang bercorak industrial dan kebudayaan yang bercorak agrarian. Dari pengamatan yang saya lakukan, pertumbuhan kota yang cepat akibat mengalirnya penduduk dari desa ternyata tidak diimbangi oleh kemampuan pemerintah kota dalam mengelola perkembangan masyarakatnya. Selain ruang kota gagal ditata secara terencana oleh negara, besarnya kekuatan pasar dan kapital dalam banyak hal justru menjadi penentu perkembangan kota dan masyarakatnya. Dalam bab tiga diperlihatkan adanya perbedaan bentuk ketegangan sosial yang ada di Cirebon dan Gresik, terutama di lapisan masyarakat bawah yang tergencet ekonominya oleh dominasi sektor perdagangan dan industri.

Sebuah gejala sosial yang baru muncul pada masa Orde Baru adalah mengalirnya buruh migran tidak berketerampilan ke luar negeri. Gejala ini bisa dikatakan sebagai anak kandung teknokrasi dan pembangunanisme. Berbagai isu yang berkaitan dengan meningkatnya buruh migran yang bekerja di luar negeri menjadi pokok pembahasan dalam bab empat dan lima. Jika kebijakan transmigrasi adalah rekayasa sosial yang dirangsang oleh kehendak negara untuk membangun masyarakat baru, mengalirnya buruh migran melintasi batas-wilayah negara merupakan cermin dari kegagalan negara dalam menyediakan kesempatan kerja di dalam negeri—yang sesungguhnya merupakan tanggung jawab konstitusional negara. Yang menarik, peluang pekerjaan yang paling terbuka bagi buruh Indonesia adalah pekerjaan sebagai

pembantu rumah tangga. Tidak mengherankan kalau hampir 80% dari pekerja asal Indonesia di luar negeri adalah perempuan. Pembangunan ekonomi yang telah secara susah payah dilakukan oleh para ekonom-teknokrat sampai pertengahan tahun 1980-an, di samping cerita sukses yang ada, ternyata juga melahirkan ketimpang-an pendapatan dan mendorong perempuan-perempuan Indonesia untuk dijadikan buruh murah di luar negeri.

Ketimpangan pendapatan dan ketidakmampuan menciptakan kesempatan kerja pada gilirannya mendorong orang untuk menyeberang ke negeri lain untuk mencari pekerjaan. Kenyataan ini lagi-lagi memperlihatkan ketidakmampuan teknokrasi dalam melihat batas-batas rekayasa sosial yang mungkin dilakukannya. Pada bab empat diperlihatkan kegagalan negara dalam melindungi nasib para buruh migran yang bekerja tanpa jaminan sosial dan tanpa penghargaan atas hak-haknya sebagai manusia. Banyaknya pelanggaran atas hak-hak buruh migran ini mendorong berkembangnya aktor-aktor di luar negara yang mencoba berperan sebagai pendamping, pembela, dan pelindung dari buruh migran tak berketerampilan. Jaringan aktor-aktor nonnegara ini seperti dikupas dalam bab lima, bergerak mulai dari tingkat lokal, seperti teramati di Lombok, sampai ke tingkat internasional, dengan berkembangnya apa yang dikenal sebagai *Transnational Advocacy Networks.*

Jika pembangunanisme adalah sebuah paham, sebuah wacana atau diskursus yang mengagungkan pragmatisme, maka teknokrasi adalah sebuah praksis, bagaimana wacana itu dipraktikkan dalam dunia nyata. Pembangunanisme dan teknokrasi ternyata tidak dengan sendirinya ikut mati dengan lengsernya Presiden Soeharto dari tampuk kekuasaan Orde Baru. Perubahan politik pasca-Soeharto yang dilabelkan sebagai periode reformasi ternyata membuka ruang baru bagi pembangunanisme dan teknokrasi yang

tidak lagi sekadar dikonotasikan dengan pembangunan ekonomi. Proses politik yang melahirkan otonomi daerah, misalnya, adalah sebuah bentuk teknokrasi yang lagi-lagi beranggapan bahwa masyarakat baru bisa direkayasa melalui penciptaan undang-undang dan berbagai peraturan yang diharapkan bisa mengarahkan masyarakat ke arah dan bentuk yang diinginkan oleh negara. Bab enam, tujuh, delapan, sembilan, dan sepuluh berisi uraian tentang implementasi sebuah teknokrasi baru bernama desentralisasi dan otonomi daerah, berdasarkan berbagai kasus yang ditemukan di berbagai tempat di luar Jawa.

Pada bab enam pengalaman masyarakat Aceh, sebagai sebuah masyarakat yang selama Orde Baru paling merasakan represi politik dibandingkan daerah lain, diungkap, terutama tanggapan masyarakat terhadap terbukanya kesempatan politik pasca-Orde Baru. Tsunami dan gempa, yang meluluhlantakkan permukiman penduduk sepanjang pantai di Aceh, juga dilihat sebagai peristiwa yang tidak sedikit perannya dalam proses politik yang terjadi. Berubahnya pola hubungan politik antara pusat dan daerah, yang secara teknokratis direpresentasikan dalam undang-undang dan peraturan tentang otonomi daerah, merupakan arena baru, tidak saja bagi Aceh, tetapi juga bagi daerah-daerah lain di Indonesia. Di luar bayangan para teknokrat yang merancang undang-undang otonomi daerah itu sendiri, respons yang barangkali paling banyak menimbulkan persolan adalah pemekaran daerah yang pada dasarnya adalah pembentukan daerah administratif baru. Kekuasaan dan anggaran yang dijanjikan oleh negara rupanya telah merangsang para politisi di daerah untuk beramairamai menciptakan daerah otonom baru sehingga dalam waktu singkat jumlah provinsi, kabupaten dan kota, mengalami percepatan yang luar biasa, terutama di luar Jawa.[3]

Bab tujuh merupakan hasil pengamatan penulis terhadap sebuah kelompok atau profesi dalam masyarakat yang seharusnya bisa dikatakan sebagai mereka yang paling berpengetahuan dan kritis, yaitu kalangan akademisi, terhadap gejala pemekaran wilayah. Provinsi Sulawesi Tenggara dipilih karena wilayah ini merupakan sebuah arena pemekaran yang cukup penting, dan dalam waktu yang relatif pendek berhasil membentuk tidak sedikit kabupaten-kabupaten baru. Pada bab delapan persolaan pemekaran wilayah juga menjadi fokus pembahasan, tidak terbatas pada hasrat politik untuk memecah sebuah wilayah menjadi beberapa kabupaten, tetapi juga keinginan para elite politik lokal untuk membentuk provinsi baru. Bab ini berkisah tentang sebuah gerakan politik untuk memisahkan diri dari Provinsi Sulawesi Tengah dan membentuk provinsi baru yang akan diberi nama Sulawesi Timur. Pada saat yang bersamaan, gagasan untuk membentuk Provinsi Buton Raya, yang saat ini masih menjadi bagian dari Sulawesi Tenggara dibahas dalam bab sembilan. Bab sepuluh bisa dianggap sebagai refleksi teoretis dari penulis yang diangkat berdasarkan pengamatan-pengamatan empiris praktik implementasi otonomi daerah, khususnya gejala pemekaran daerah, yang terjadi di Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah. Desentralisasi adalah isu pokok kedua setelah teknokrasi yang diangkat dalam buku ini.

Pada empat bab yang terakhir, dibahas berbagai perubahan sosial yang terjadi di beberapa tempat di Indonesia dengan sebuah gejala lama, namun diberi label baru, yaitu globalisasi. Bab sebelas bercerita tentang orang Jawa di Lampung dalam era otonomi daerah sekarang ini. Ketika daerah-daerah lain di luar Jawa seperti terdorong untuk melakukan peneguhan identitas lokalnya—

[3] Hingga Desember 2008 telah terbentuk 215 daerah otonom baru yang terdiri dari 7 provinsi, 173 kabupaten, dan 35 kota.

yang hampir semuanya non-Jawa—pencarian identitas lokal di Lampung menjadi menarik karena penduduk lokal merupakan minoritas, sementara mayoritas adalah orang Jawa yang masih dipandang sebagai pendatang. Identitas etnik, nasionalisme, dan "setelah nasionalisme" (*post-nationalism)* sengaja dibahas dengan mengambil pengalaman empiris orang Jawa di Lampung. Jika orang Jawa di Lampung merupakan pendatang atau migran yang masih berada di dalam batas-batas wilayah negara Indonesia, pekerja Indonesia yang mencari nafkah di Jepang adalah migran migran yang telah melintasi batas teritorial negaranya sendiri. Bab dua belas menguraikan komunitas-komunitas migran Indonesia yang berada di Jepang. Buruh migran dan para pelintas batas ini adalah pelaku-pelaku globalisasi dalam arti yang sesungguhnya.

Migrasi penduduk yang bersifat lintas batas negara memang bukan sebuah gejala baru. Gejala sosial ini terlihat sebagai sebuah fenomena yang baru karena *magnitude*-nya yang luar biasa dan belum pernah terjadi sebelumnya. Fenomena buruh migran adalah fenomena Orde Baru. Sebuah isu yang mau tidak mau terkait dengan migrasi penduduk lintas batas adalah persoalanpersoalan yang ada di wilayah perbatasan negara kita. Semakin tingginya jumlah para pelintas batas menjadikan wilayah perbatasan sebagai sebuah kawasan di dalam wilayah negara sangat perlu memperoleh perhatian secara lebih serius, terutama oleh penyelenggara negara. Bab tiga belas merupakan sebuah uraian yang diharapkan bersifat reflektif tentang bagaimana seharusnya kita mengelola wilayah perbatasan pada sebuah era yang semakin ditandai oleh menguatnya interaksi lintas batas karena semakin menguatnya teknologi informasi, globalisasi ekonomi dan tak terbendungnya arus lalu lintas manusia antar negara.

Gerak penduduk yang melintasi batas negara atau migrasi internasional adalah sebuah keniscayaan, juga bagi Indonesia. Tulisan terakhir, bab empat belas, menutup keseluruhan buku ini dengan sebuah retrospeksi tentang pilihan-pilihan pembangunan yang telah dilakukan di Indonesia. Meskipun tulisan ini bersifat retrospektif, motivasi penulis adalah untuk merenungkan masa depan kita sebagai bangsa dan negara Indonesia. Tulisan ini ingin menunjukkan bahwa migrasi sebagai bagian penting dari globalisasi adalah sebuah tantangan bagi masa depan bangsa Indonesia. Kerisauan Presiden pertama Indonesia, Soekarno, yang diungkapkan pada tahun 1963, "Apakah Indonesia akan menjadi bangsa kuli dan menjadi kuli di antara bangsa-bangsa lain, *a nation of coolies and a collie among nations*",[4] seharusnya menjadi peringatan bagi bangsa Indonesia, terutama para pemimpinnya, kemanakah Indonesia akan menuju? Masihkah Indonesia menjadi sebuah proyek bersama? Dalam konteks inilah mengapa saya memberi judul buku ini *Mencari Indonesia 2*, sebuah lanjutan dari perenungan saya yang belum final, ikhtiar mencari makna dan *ijtihad*[5]—meminjam istilah sahabat saya Mohamad Sobary—untuk bersama-sama menjadikan Indonesia sebagai rumah yang ramah dan nyaman bagi mayoritas warganya untuk hidup dalam keadilan dan kesejahteraan.

Jakarta, 30 Januari 2010

[4] Dikutip dari pidato Soekarno di Manila 5 Agustus 1963, lihat Angus McIntyre (2005).

[5] Mohamad Sobary, "Riwanto Mencari Indonesia", Asal Usul, *Kompas*, Minggu, 2 September 2007

Daftar Isi

Kata Pengantar: Siswono Yudo Husodo v
Sekapur Sirih: Batas-Batas Rekayasa Sosial xi
Daftar Isi xxi

Bab 1 Teknokrasi dan Pembangunanisme 1
Para Pelaku 5
Lingkungan Politik-Ekonomi 14
Kelembagaan 20
Penutup 26

Bab 2 Membangun Negara dengan Transmigrasi? 31
Gagalnya Sebuah Proyek Nasional? 33
Migrasi dan Pembangunan Daerah 38
Pindah Tempat adalah Hak Asasi Manusia 42
Pembangunan dan Kebebasan 48

Bab 3 Urbanisasi tanpa Pemerataan Kesejahteraan 51
Urbanisasi dan Migrasi Desa-Kota di Jawa 56
Cirebon *versus* Gresik 65
Pelabuhan dan Masyarakat Sekitarnya 75
Transformasi Sosial dan Implikasinya 79

Bab 4 Penyumbang Devisa tanpa Perlindungan Negara 83
Migrasi Lintas Batas dan Negara-Bangsa 83
Migran, Pengungsi, dan Ketidakadilan Global 87
Buruh Migran dan Peran Negara 102
Jaminan Sosial dan Ketidakadilan Struktural 109

Bab 5 Buruh Migran di Lombok dan *Transnational Advocacy Networks* 113
Lombok: Penduduk dan Kemiskinan 118
Pembangunan, LSM, dan Jaringan Gerakan Kritis 123

Advokasi Buruh Migran di Lombok dan Gerakan Sosial Transnasional 131
Simpulan 141

Bab 6 Masyarakat Sipil dan Transisi Demokrasi di Aceh 145
Masyarakat Sipil, Gerakan Sosial, dan NGO 148
Masyarakat Aceh dan Gerakan Sosial 159
Gerakan Sosial di Aceh Pasca-Orde Baru 165
Tsunami, Gerakan Sosial Masyarakat Sipil dan Demokrasi 171
Catatan Penutup 177

Bab 7 Cendekiawan Publik dan Pemekaran Wilayah di Sulawesi Tenggara 179
Sejarah dan Etnodemografi Sulawesi Tenggara 181
Etnisitas dan Pemekaran Wilayah 189
Bagaimana dengan Situasi di Sulawesi Tenggara? 191
Peran Netral Akademisi dan Intelektual Bugis? 201
Penutup 204

Bab 8 Provinsi Sulawesi Timur? 207
Zending, VOC, dan Orang Bugis 211
Perebutan Ruang Sosial di *Middle Belts* 218
Deklarasi, Pemekaran, dan Konflik 222
Mata Rantai atau Kebetulan Belaka? 229
Penutup 234

Bab 9 Dari Kesultanan Buton ke Provinsi Buton Raya? 237
Pemekaran di Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara .. 239
Konflik Pasca-Pemekaran di Buton 245
Buton dalam Perspektif Masa Depan 249

Bab 10 Pemekaran sebagai Arena Perebutan Kekuasaan 253
Cikal Bakal *Public Administration School* 256
Penataan Daerah (*Territorial Reform*) dan Pemekaran 263
Catatan Akhir 270

Bab 11 Setelah Nasionalisme: Tentang Orang Jawa di Lampung 273

Memandang Jawa dari Cina 275
Tidak Terbentuknya "Nasion Jawa" 281
Migrasi Orang Jawa dan Resistensi Orang Lampung. ... 290
Orang Jawa di Lampung Pasca-Soeharto 304
Penutup 308

Bab 12 Komunitas Buruh Migran Indonesia di Jepang 313
Indonesia-Jepang: Sebuah Hubungan Lama 314
Dilema Jepang: Homogenitas *vs* Imigrasi 318
Komunitas dan Pekerja Migran Indonesia di Jepang 322
Penutup 325

Bab 13 Menggagas Perspektif Baru tentang Perbatasan 329
Negara Maritim dan Negara Agraris 333
Mobilitas Penduduk 338
Implikasi Perubahan 342
Siapa "Kita" dan Siapa yang "Asing"? 346

Bab 14 Globalisasi sebagai Tantangan Kebangsaan 351
Perubahan Ideologi dan Migrasi Buruh 353
Gagalnya Ideologi Pembangunan 360
Pilihan Kebijakan dan Warisan Kolonial 370
Penutup 378

Daftar Pustaka 381
Ucapan Terima Kasih 398
Sumber Tulisan 401
Indeks 404

Bab 1
Teknokrasi dan Pembangunanisme

Sangat perlu mereka memberi contoh dalam bertirakat terus, demi rasa solidaritas nasional itu, atau paling sedikit karena menyegani dan menghormati kemelaratan rakyat banyak.

Soedjatmoko (1972)

By the mid-1990s the combination of intense emphasis on social stability, state control, and capitalist development has resulted in what might best be described as dynamic paralysis.

Ruth McVey (1996)

Dalam sebuah konferensi besar mengenai Orde Baru, yang diselenggarakan oleh Australian National University (ANU), di Canberra, Australia, tahun 1988, Profesor Mohamad Sadli, Guru Besar Fakultas Ekonomi UI, mantan Menteri Pertambangan Kabinet Pembangunan awal Orde Baru, memberikan jawaban yang menarik terhadap pertanyaan yang diajukan oleh Jakob Oetama, pemimpin umum Harian *Kompas*. Saat itu, Mohamad Sadli yang menjadi *keynote speaker* pada pembukaan konferensi akbar itu, diberikan kesempatan oleh Profesor Heinz Arndt, moderator sesi pembukaan itu, untuk menjawab beberapa pertanyaan dari *floor*. Jakob Oetama dalam kesempatan itu menanyakan: Apakah berbagai saran dan kritik yang gencar dilancarkan oleh berbagai kalangan, terutama pers, mempunyai pengaruh dalam proses pengambilan keputusan yang bersifat strategis oleh pemerintah?

Dengan gayanya yang khas, rileks, dan tanpa beban, Profesor Sadli menjawab bahwa berbagai suara itu praktis tidak ada artinya karena setiap keputusan yang penting dilakukan sendiri oleh Soeharto. Selanjutnya, dengan setengah bergurau, Sadli mengatakan bahwa kalangan pers tidak perlu menganggap diri sangat penting karena oleh Soeharto semua itu tidak dipedulikannya. Orang lain boleh saja memberikan usul, tetapi setiap keputusan penting selalu diambil sendiri oleh Soeharto, demikian cerita Profesor Sadli, salah seorang arisitek pembangunan rezim Orde Baru. Sadli, salah satu tokoh kunci restrukturisasi ekonomi pasca-Soekarno, oleh kalangan yang mengenalnya dianggap memiliki posisi yang unik, karena dialah yang dianggap memahami politik dibandingkan ekonom-teknokrat Orde Baru lainnya. Itulah sebabnya, oleh "lurah" ekonom-teknokrat Orde Baru, Profesor Widjojo Nitisastro, Sadli selalu diminta untuk berbicara dengan pers tentang berbagai kebijakan ekonomi yang diambil pemerintah. Di samping Sadli, Profesor Emil Salim, juga Guru Besar Fakultas Ekonomi UI, adalah orang-orang di sekitar Widjojo yang mudah berbicara dengan pers. Sebaliknya, Widjojo Nitisastro, dikenal sebagai orang yang paling tidak suka berbicara dengan pers. Di antara para ekonom-teknokrat, yang oleh seorang penulis kiri Amerika, David Ransom (1970), diberi label *The Berkeley Mafia*, Widjojo adalah orang yang terpenting, dianggap paling dekat dan paling mengerti Soeharto.[1] Widjojo Nitisastro dalam wacana dan praktik Orde Baru adalah sebuah teka-teki. Sebuah *enigma*, yang memegang banyak informasi kunci sekitar strategi pembangunan Orde Baru. Meskipun pada tahun-tahun terakhir,

[1] Ulasan tentang Widjojo Nitisastro dan perannya, lihat Tirtosudarmo (2009) "Widjojo Nitisastro, the praxis of development in Indonesia, and its comparison with Allison Ayida of Nigeria".

menjelang kejatuhan Soeharto, Widjojo tidak menduduki jabatan resmi dalam pemerintahan, dia masih sangat besar pengaruhnya sebagai penasihat ekonomi Soeharto. Ketertutupannya, terutama terhadap pers, bisa dianggap sebagai tanda loyalitasnya yang sangat tinggi kepada Soeharto yang sangat tabu terhadap kritik yang bersifat terbuka.

Soeharto, sebagaimana tercermin dari anekdot yang diceritakan oleh Sadli di atas, adalah sosok pribadi yang sangat percaya diri, penuh perhitungan, dan yang terpenting adalah orang yang berani mengambil keputusan dengan segala risiko yang harus dihadapinya. Soeharto adalah seorang jenderal, seorang komandan pasukan strategis (Kostrad), sebelum kemudian menjadi Presiden ke-2 RI pada tahun 1967. Kenaikan Soeharto sebagai presiden yang didahului oleh tragedi politik yang besar di Indonesia, sampai sekarang masih diselimuti kekaburan dan kontroversi, yang merupakan tugas para ahli sejarah untuk menguraikannya.[2] Esai ini akan membatasi diri pada wacana pembangunan ekonomi yang hidup pada periode Orde Baru, terutama pada fase-fase awal sampai dengan mulai melunturnya peran ekonom-teknokrat akhir tahun 1980-an, pada masa arsitek pembangunan mulai digantikan oleh para teknolog di bawah kepemimpinan Profesor B.J. Habibie. Secara garis besar ada tiga entitas yang ingin dijadikan sasaran analisis dalam esai ini, yaitu Soeharto, para ekonomteknokrat yang menjalankan teknokrasi, dan sebuah paham yang dalam tulisan ini disebut pembangunanisme.

Secara analitis wacana pembangunan ekonomi Orde Baru, yang menjadi fokus dari tulisan ini, tidak mungkin dilepaskan

[2] Analisis mutakhir tentang peristiwa politik yang terjadi di Indonesia tahun 1965 adalah dari John Roosa (2006) *Pretext for Mass Murder: The September 30th Movement and Suharto's Coup d'Etat in Indonesia.*

dari berbagai aspek, yang untuk memudahkan pemaparan akan dibagi menjadi tiga bagian: Para Pelaku, Lingkungan Politik-Ekonomi, dan Aspek Kelembagaan. Selanjutnya, esai ini dikembangkan untuk mengulas tiga aspek yang dianggap krusial dalam perkembangan Orde Baru tersebut sekaligus menggali akar penyebab keruntuhannya. Berdasarkan cara pandang seperti ini, dengan data yang tersedia, terutama dalam kepustakaan, diharapkan akan dapat diuraikan secara jernih bagaimana sesungguhnya rezim pembangunan Soeharto Orde Baru telah dibangun dengan fondasi rapuh, yang terbukti akhirnya tumbang sambil meninggalkan berbagai masalah sosial, politik, dan ekonomi yang berdampak, positif maupun negatif, bagi negara dan bangsa Indonesia, hingga sekarang.

Dalam era ini yang dimaksudkan dengan lingkungan adalah berbagai aspek politik dan ekonomi yang sangat berpengaruh terhadap berkembangnya wacana pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi, yang selanjutnya menjadi acuan dan penentu strategi dan kebijakan pembangunan Orde Baru. Ada paling tidak dua hal yang sangat menentukan di sini, yaitu perubahan politik global dan berkembangnya aliran atau paham pemikiran yang dikenal sebagai modernisasi sebagai resep pembangunan untuk Dunia Ketiga. Kedua hal penting itu bisa dilihat secara terpisah ataupun sebagai sebuah kesatuan yang berlangsung secara bersamaan. Apa yang terjadi secara umum bisa dilihat sebagai perluasan strategi politik-ekonomi Blok Barat, yang dipimpin oleh Amerika Serikat, untuk menahan pengaruh Blok Timur yang dikomandoi oleh Soviet-Rusia.

Tinjauan terhadap para pelaku atau aktor dianggap penting karena merekalah pendukung utama dari teknokrasi dan keberlangsungan paham pembangunanisme Orde Baru. Aktor utam-

yang disorot dalam telaah ini adalah Soeharto sendiri dan para ekonom-teknokrat yang menjadi pembantu utama Soeharto dalam menjalankan teknokrasi dan pembangunanisme. Selain kedua aktor utama ini, sejumlah aktor lain ditelaah sejauh memiliki relevansi dalam pembicaraan tentang teknokrasi dan pembangunanisme yang menjadi sorotan utama esai ini. Pada bagian ini dikupas bagaimana sesungguhnya para aktor berhubungan dengan institusi-institusi politik, ekonomi, dan sosial yang secara langsung atau tidak langsung dikembangkan oleh rezim Soeharto-Orde Baru. Perhatian secara khusus akan diberikan pada perkembangan birokrasi sebagai instrumen utama dalam menjalankan kebijakan dan program-program pembangunan. Dalam kaitan ini tidak mungkin dilepaskan terjadinya *interlingkages* birokrasi sipil dan militer, birokrasi di pusat dan di daerah, dan peranan partai politik, khususnya Golkar dalam memperkuat terjadinya sentralisasi dan *over*-birokratisasi di Indonesia.

Para Pelaku

Dalam pendahuluan esai ini telah disinggung tiga ekonom teknokrat yang dianggap paling berpengaruh terhadap perkembangan wacana dan strategi pembangunan ekonomi Orde Baru, yaitu Widjojo Nitisastro, Mohamad Sadli, dan Emil Salim. Selain mereka bertiga, tokoh ekonom-teknokrat lainnya adalah Soebroto dan Ali Wardhana. Para ekonom-teknokrat ini adalah sebuah generasi yang pada masa mudanya banyak terlibat sebagai anggota Tentara Pelajar (TP), yaitu para pelajar yang ikut dimobilisasi dalam pertempuran menghadapi tentara Belanda yang ingin kembali menguasai republik. Rasa kebangsaan atau nasionalisme, oleh karena itu sangat kuat pada generasi ini. Mereka adalah generasi

Indonesia terakhir yang mengalami secara langsung penjajahan, baik oleh Belanda maupun Jepang, dan terlibat langsung dalam perlawanan mempertahankan kedaulatan Negara Republik Indonesia. Sesudah kedaulatan negara berhasil direbut, para pemuda ini kembali ke bangku sekolah atau meneruskan ke universitas. Para ekonom-teknokrat pada umumnya memperoleh beasiswa untuk melanjutkan program pascasarjana di Amerika Serikat. Widjojo dan kawan-kawannya dari Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, dengan beasiswa dari Ford Foundation, belajar di Universitas California di Berkeley. Pendidikan dan kedekatan para ekonom-teknokrat dengan Amerika Serikat jelas ikut mempermudah terjalinnya hubungan kerja sama yang erat ketika para ekonom-teknokrat ini mulai memegang kekuasaan sebagai arsitek pembangunan Orde Baru.

Sebagai pelaku maupun pemikir strategi ekonomi, di luar *mainstream*, Profesor Soemitro Djojohadikusumo dan Profesor Sarbini Sumawinata, keduanya anggota Partai Sosialis Indonesia (PSI), adalah ekonom-teknokrat yang dianggap "tahu politik", dibandingkan Widjojo dan kawan-kawannya. Soemitro berperan aktif di belakang gerakan PRRI/PERMESTA yang melakukan perlawanan bersenjata terhadap dominasi Soekarno. Setelah PSI dilarang oleh Soekarno, Soemitro menyingkirkan diri ke luar negeri, sedangkan Sarbini tetap berada di dalam negeri, sampai terjadi pergantian rezim. Berbeda dengan Soemitro yang diangkat dan diberi jabatan tinggi, antara lain sebagai Menteri Perdagangan dan Menteri Riset, Sarbini tidak pernah menduduki jabatan tinggi—kecuali pada masa awal Orde Baru sebagai ketua tim penasihat bidang politik bagi Soeharto. Dalam perkembangan selanjutnya, Sarbini justru berperan sebagai pengkritik rezim Orde Baru, bahkan sempat dipenjarakan karena dianggap terlibat

di balik aksi mahasiswa menentang kebijakan penanaman modal asing yang meletus sebagai Peristiwa 15 Januari (Malari) 1974. Soemitro adalah tokoh yang sangat kontroversial dalam konteks Orde Baru karena pemikiran maupun sikapnya sering dianggap mendua dalam hubungan dengan Soeharto. Di pihak lain, Sarbini memiliki sikap dan pemikiran yang merupakan antitesis terhadap pemikiran dan paham pembangunan para ekonom-teknokrat Orde Baru.[3]

Di luar para aktor yang terlibat dalam pemikiran dan perumusan strategi pembangunan ekonomi, terdapat beberapa aktor kunci yang memberikan sumbangan penting dalam perkembangan sosial politik Orde Baru. Mereka adalah Ali Moertopo, Hamengku Buwono IX, Frans Seda, dan Soedjatmoko. Ali Moertopo, seorang jenderal, dianggap salah satu arsitek terpenting restrukturisasi politik pada tahap awal Orde Baru. Ali Moertopo adalah seorang perwira militer yang kariernya tumbuh bersama dengan semakin besarnya peranan politik Soeharto. Hubungannya dengan Soeharto telah dijalin sejak Soeharto menjadi panglima Diponegoro di Jawa Tengah. Saat itu Ali Moertopo sudah menjadi tangan kanan Soeharto untuk hal-hal yang berkaitan dengan bidang intelijen. Ketika Soeharto diangkat oleh Soekarno menjadi panglima dalam konfontrasi dengan Malaysia, Ali Moertopo adalah salah satu pembantunya. Tidaklah mengherankan jika Ali Moertopo, dibantu Benny Moerdani, memiliki peranan kunci ketika konfrontasi dengan Malaysia akan diakhiri. Pada awal Orde Baru, Ali Moertopo membantu Soeharto dalam berbagai bentuk *political*

[3] Selain Soemitro dan Sarbini, Mohamad Hatta, bekas Wakil Presiden yang pertama, adalah tokoh yang meskipun pada awalnya mendukung para ekonom-teknokrat, kemudian merasa kecewa, dan termasuk pengritik strategi ekonomi yang dikembangkan oleh Widjojo dan kawan-kawanya. Tentang kritik Hatta, lihat Noer, Deliar, 1990, *Mohammad Hatta: Biografi Politik*. Jakarta: LP3ES.

engineering untuk memperkuat posisi Soeharto sebagai presiden. Selain kegiatannya di bidang intelijen melalui Operasi Khusus (opsus), Ali Moertopo juga berhasil membangun sebuah *think tank,* yaitu *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) yang melakukan kajian mengenai politik dalam negeri maupun luar negeri. Melihat latar belakang tokoh-tokohnya, CSIS merupakan gabungan antara militer dan kelompok intelektual keturunan Tionghoa dan Katolik. Ali Moertopo dan CSIS sangat berperan di belakang pencaplokan Timor Timur ke dalam wilayah Indonesia pada tahun 1974. Dalam kariernya, Ali Moertopo sempat menjabat sebagai Menteri Penerangan, sebuah jabatan strategis sesuai dengan bidang keahliannya sebagai seorang intelijen, *strateg,* dan demagog.

Hamengku Buwono IX adalah seorang tokoh simbolik yang memiliki peran krusial dalam periode awal Orde Baru. Dia menjadi Wakil Presiden kedua dalam periode Soeharto—sesudah kompromi politik pada awal Orde Baru. Namun, kemudian dianggap memiliki perbedaan pendapat yang prinsipil dengan Soeharto, yang membuatnya sebagai tokoh "semi oposan" sampai wafatnya. Soeharto, Sultan, dan Adam Malik (menjadi Wakil Presiden Soeharto yang pertama) dianggap sebagai *triumvirat* pada masa awal pembentukan Orde Baru. Posisi Sultan menjadi unik karena kredensial yang dimilikinya sebagai seorang "Raja Jawa", terutama bagi orang Jawa yang menjadi mayoritas penduduk Indonesia. Sosok Sultan sebagai seorang patriot telah terukir dalam sejarah kemerdekaan dan sesudahnya, terutama pada saatsaat genting mendampingi Dwi Tunggal Soekarno-Hatta menghadapi pihak Belanda. Peran sejarah kembali diulanginya ketika saat-saat genting setelah peristiwa traumatis tahun 1965, pada saat masyarakat memerlukan mercusuar karena kegelapan dan kekalutan politik

yang melanda Indonesia kala itu. Sultan jelas merupakan tokoh politik yang telah mapan dan tidak memiliki ambisi politik untuk menjadi orang nomor satu meskipun kesempatan terbuka baginya untuk merebut peluang ini. Sultan adalah seorang yang sangat berjasa dalam mengembalikan kepercayaan Blok Barat, terutama negara-negara donor dan para investornya, kepada Indonesia.[4] Peran kenegaraan yang kemudian diambilnya adalah sebagai orang kedua, mungkin dengan pertimbangan sebagai patriot sekaligus seorang "raja" yang memiliki rasa tanggung jawab untuk melindungi "rakyatnya". Pilihan politik yang diperankannya bersifat simbolik, meskipun memiliki dampak yang sangat riil terhadap masyarakat, sebuah peran pengabdian kepada bangsa dan negara. Kesadaran dan tanggung jawab untuk mengayomi bangsanya itulah barangkali yang mendorongnya untuk menerima peran politik resmi sebagai Wapres meskipun dia tahu bahwa arah yang kemudian diambil oleh Soeharto tidak lagi sejalan dengan apa yang diharapkan olehnya.

Soedjatmoko, adalah seorang Hamlet yang bimbang, antara memihak atau melawan Orde Baru, adalah gambaran sikap yang dimainkan cendekiawan pada masa Orde Baru. Keterlibatannya pada tahap awal, antara lain sebagai duta besar Indonesia di Amerika Serikat, mencerminkan peranannya yang pelik sebagai seorang patriot yang mencintai tanah airnya dan sikap kosmopolitannya sebagai seorang intelektual dari timur. Soedjatmoko sangat menyadari bahwa ada yang keliru dalam cara berpikir para ekonom-teknokrat yang menganggap bahwa politik harus dikesampingkan dahulu untuk memberi kesempatan pada pem-

[4] Tentang keterlibatan Sultan Hamengkubowono IX dalam negosiasi-negosiasi ekonomi antara Indonesia dengan Blok Barat pada masa awal Orde Baru, lihat Jeffrey A.Winters (1996) *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State.*

bangunan ekonomi. Dalam salah satu tulisannya menjelang Repelita II, Soedjatmoko (1972) mengemukakan sangat pentingnya aspek keadilan sosial dalam perencanaan pembangunan nasional. Soedjatmoko menyadari sepenuhnya bahwa keadilan sosial "tidak mudah dapat dipastikan tempatnya di dalam sistem penggolongan masyarakat karena ia mempengaruhi bermacammacam golongan".

Berikut adalah kutipan pemikiran Soedjatmoko tentang keadilan sosial dan solidaritas nasional, yang menurut penulis sangat krusial, sehingga diberikan ruang yang agak luas dalam esai ini.

> Memang sulit benar untuk mengidentifikasikan di sektor-sektor mana dalam proses pembangunan segi keadilan-sosial ini harus diperhatikan. Meskipun demikian, sebaiknya pada tingkat permulaan dalam proses sasaran keadilan-sosial dipegang teguh dalam merumuskan prinsip-prinsip yang akan melandasi Repelita II (hlm.19).
>
> Terganggunya rasa keadilan-sosial di dalam masyarakat juga merupakan ancaman untuk rasa solidaritas-nasional. Padahal, usaha pembangunan kita masih akan memerlukan waktu yang sangat lama sebelum kemajuan kita akan dinikmati oleh semua anggota masyarakat, dan akan disertai oleh persoalan-persoalan yang demikian besar, seperti kepadatan penduduk, *unemployment,* masalah pemuda, soal urbanisasi yang tidak terkendali; sehingga tanpa pemupukan solidaritas nasional secara sadar, maka kemampuan kita untuk me-*manage* secara rasionil masalahmasalah yang besar ini tidak akan mencukupi. Maka akan timbul situasi-situasi yang *eksplosief* yang mengancam keamanan dan persatuan bangsa.
>
> Rasa solidaritas nasional yang merupakan ikatan antara semua golongan, antara yang kaya dan yang miskin itulah bekal kita yang paling utama dalam perjalanan menuju masyarakat adil dan makmur. Maka yang diperlukan ialah suatu kewaspadaan terus-menerus terhadap gejala-gejala

> yang dapat merusak rasa keadilan-sosial dan solidaritas nasional ini, agar cepat-cepat dapat dilaksanakan *policies* korektif untuk mengubah situasi-situasi semacam itu. Tapi bagaimanapun juga, lepas dari segala peraturan-peraturan yang bertujuan untuk mengurangi perbedaan-perbedaan yang menyolok, banyak sekali akan tergantung daripada kesediaan dan kesanggupan golongan elite, golongan kaya dan berkuasa untuk menahan diri—secara sukarela, untuk membatasi diri dalam menggunakan kesempatan untuk menggaruk-garuk dan menonjol-nonjolkan kekayaan itu (*conspicuous consumption*). Sangat perlu mereka memberi contoh dalam bertirakat terus, demi rasa solidaritas nasional itu, atau paling sedikit karena menyegani dan menghormati kemelaratan rakyat banyak.
>
> Masalah keadilan sosial di dalam pembangunan juga menunjukkan bahwa tidak cukup kita hanya melihat pada golongan dan grup-grup sosial yang perlu diperhatikan dalam persiapan Repelita II, melainkan bahwa kita harus melihat lebih jauh, yaitu kepada masalah struktural masalah organisasi sosial, dan akhirnya masalah ekonomi politik (*political economy*) supaya momentum pembangunan dapat dipelihara dan agar pengamatan daripada pembangunan terus terjamin. Ketiga-tiganya juga termasuk tujuan-tujuan pembangunan di bidang sosial (*social goals*) (hlm. 20–21).

Dalam tulisan lainnya, misalnya, Soedjatmoko secara jelas mengatakan sebagai berikut:

> ... bahwa pembangunan ekonomi tidak mungkin dilakukan secara terlepas dari pembangunan politik.

Menurut Soedjatmoko, pembangunan pada akhirnya merupakan upaya untuk memberikan peluang politik kepada masyarakat untuk mampu mengaktualisasikan dirinya secara penuh. Soedjatmoko juga berusaha untuk menawarkan wacana yang

menempatkan pembangunan dalam konsepsi kebudayaan. Dalam pandangan Soedjatmoko, pembangunan tidak mungkin direduksi sekadar sebagai pertumbuhan ekonomi sebagaimana dipraktikkan oleh para ekonom-teknokrat. Derasnya paham pembangunanisme yang dipelopori oleh para ekonom-teknokrat—didukung oleh kekuatan represif dari militer—tampaknya membuat kritik halus dari Soedjatmoko tidak mempunyai pengaruh yang berarti terhadap pembangunan yang berkembang sejak awal Orde Baru. Soedjatmoko, yang kembali ke Indonesia setelah beberapa tahun menjadi Duta Besar Indonesia di Amerika Serikat pada awal Orde Baru, hanya bisa bertahan beberapa tahun bekerja di Bappenas untuk urusan sosial-budaya, selanjutnya memilih untuk menerima tawaran menjadi Rektor *United Nations University* (UNU) yang berkedudukan di Tokyo, Jepang.[5] Kepergian Soedjatmoko dari Indonesia mencerminkan semakin kuatnya teknokrasi dan meluasnya paham pembangunanisme yang menafikan politik sebagai bagian penting dari perubahan masyarakat.

Para aktor utama yang sangat berperan dalam periode awal pembentukan rezim Orde Baru pada umumnya memiliki sebuah persamaan, yaitu berasal dari kalangan nonpartai politik. Para aktor yang berasal dari kalangan partai, pada umumnya berasal dari Partai Sosialis Indonesia (PSI) antara lain adalah Soemitro Djojohadikusumo, Sarbini, dan Soedjatmoko. Namun, posisi mereka tidaklah menentukan seperti mereka yang berasal dari kalangan nonpartai. Latar belakang yang nonpartai dari para aktor utama rezim Orde Baru dapat dipahami karena pada masa Soekarno partai-partai besar umumnya berada dalam pengaruh Soekarno. Para aktor Orde Baru adalah mereka yang berasal dari kalangan

[5] Tentang Soedjatmoko, lihat M. Nursam (2002) *Pergumulan Seorang Intelektual: Biografi Soedjatmoko.*

non-Soekarnois, bahkan yang merupakan lawan-lawan politik Soekarno, seperti Soemitro Djojohadikusumo yang terpaksa memilih melarikan diri keluar negeri setelah PRRI/PERMESTA yang didukungnya ditumpas Soekarno. Sifat nonpartai, bahkan antipartai politik dari para aktor utama Orde Baru sangat berperan dalam membentuk watak rezim Orde Baru yang juga antipartai politik. Partai politik dalam wacana pembangunan Orde Baru adalah sekadar ornamen yang diperlukan sebagai penghias dan bukan sebagai institusi yang harus dikembangkan agar dapat mengartikulasikan kepentingan masyarakat. Partai politik kalau diibaratkan tanaman adalah jenis bonsai yang cukup ditanam dalam pot Golkar, yang oleh rezim Orde Baru dianggap bukan partai, sebaliknya diberi kesempatan untuk tumbuh besar seperti simbolnya, pohon beringin.

Soeharto adalah seorang jenderal militer, yang seluruh kariernya berada di lingkungan militer. Dalam dunia militer, karier Soeharto diawali ketika menjadi anggota KNIL pada masa kolonial Belanda. Sebelum Jepang datang, Soeharto masuk kepolisian dan ketika Jepang berkuasa, Soeharto masuk Pembela Tanah Air (PETA) dan berhasil menjadi salah satu komandannya. Ketika pecah perang kemerdekaan, Soeharto masuk Tentara Republik Indonesia (TRI) dan tahun 1950 mencapai pangkat kolonel. Soeharto terlibat aktif dalam berbagai operasi militer menumpas pemberontakan daerah, pertengahan tahun 1950-an, mulai DI/TII di Jawa Barat, PRRI/PERMESTA di Sumatra dan Sulawesi, sampai operasi pembebasan Irian Barat awal tahun 1960-an. Mungkin karena Soeharto adalah salah seorang dari elite militer yang tidak mendapatkan pendidikan di Amerika Serikat, merupakan alasan bagi Soekarno untuk mengangkat Soeharto sebagai Panglima Kostrad yang pertama. Dari kedudukannya sebagai Panglima

Kostrad dan dengan berbekal Surat Perintah 11 Maret 1966, Soeharto melakukan penumpasan PKI dan menggantikan Soekarno sebagai Presiden RI.

Lingkungan Politik-Ekonomi

Wacana pembangunan, yang kemudian menjadi terkenal sebagai paham atau aliran modernisasi, berawal dari pidato Harry Truman, pada saat dikukuhkan sebagai Presiden Amerika Serikat tanggal 20 Januari 1939. Truman dalam pidatonya mengemukakan pentingnya untuk memberikan perhatian secara serius kepada negara-negara yang tergolong sebagai *underdeveloped countries* yang umumnya terletak di belahan selatan katulistiwa. Truman memperkenalkan sebuah dikotomi: Negara Utara *vs* Negara Selatan. Negara Utara adalah negara-negara industri maju, terutama Eropa Barat dan Amerika Utara, sedangkan Negara Selatan adalah negara-negara miskin yang terdapat di Afrika, Asia, dan Amerika Latin. Negara Utara juga diidentikkan sebagai negara yang memiliki tradisi demokrasi liberal, sementara Negara Selatan dianggap masih hidup dalam alam feodal, otoritarian, dan bahkan masih dianggap sebagai masyarakat tribal, yang belum mengenal sistem politik modern. Jelaslah bahwa Truman telah memosisikan Amerika Serikat sebagai pelopor pembangunan global dan menganggap bahwa ukuran kemajuan peradaban sebuah bangsa adalah pada produktivitas ekonominya. Negara Selatan, dalam kaca mata Truman, harus dibantu untuk mengejar kemajuan dalam bidang ekonomi, melalui bantuan teknologi dan modal, di samping dorongan untuk melakukan demokratisasi politik.

Pada tahun 1944, negara-negara yang tergabung dalam Blok Barat membentuk Bank Dunia dan *International Monetary Fund*

(IMF), lima tahun setelah pelantikan Presiden Harry Truman. Ini menunjukkan sebuah perkembangan baru, yaitu dimulainya tekanan dari negara-negara kaya kepada negara-negara miskin untuk menjalankan berbagai program restrukturisasi ekonomi agar dapat mengikuti irama produktivitas global. Negara-negara miskin juga didorong untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian kebijakan pembangunan agar bisa menurunkan tingkat kemiskinan yang diderita sebagian besar penduduknya. Negara-negara Barat melalui Bank Dunia dan IMF, melakukan penetrasi melalui berbagai pemberian bantuan dan utang kepada negara-negara miskin.

Sulit untuk dibantah bahwa bantuan ekonomi tidak mungkin dilepaskan dari kepentingan politik Negara Utara, khususnya Amerika Serikat. Pada periode ini, hubungan Presiden Soekarno dengan Negara Barat memperlihatkan gejala yang menarik, yaitu semakin renggangnya hubungan antara keduanya. Keadaan ini mencapai klimaksnya ketika Indonesia menyatakan diri keluar dari keanggotaan Bank Dunia pada akhir tahun 1950-an. Soekarno, yang semakin tertarik oleh negara-negara sosialis-komunis, yang dikenal sebagai Blok Timur, jelas semakin memperlihatkan posisinya yang anti-Blok Barat. Periode yang dikenal sebagai Perang Dingin (*Cold War*) antara Blok Barat, yang dipimpin Amerika Serikat dan Blok Timur yang dipimpin Soviet-Rusia, setelah berakhirnya Perang Dunia II, merupakan perubahan lingkungan politik global yang sangat berpengaruh terhadap dinamika politik dan orientasi pembangunan di Indonesia.

Kemunculan Soeharto dan Orde Baru sesudah pertengahan tahun 1960-an tidak dapat dilepaskan dari perubahan lingkungan stategis global yang mencerminkan meningkatnya Perang Dingin antara Blok Barat dan Blok Timur yang saat itu berlangsung. Tanda-tanda kekalahan Amerika Serikat dalam mempertahankan

Vietnam Selatan dari serangan Vietkong dari utara mendorong perlunya dikembangkan *containtment strategy* untuk mencegah menjalarnya pengaruh komunis di Asia Tenggara. Dalam konteks politik regional semacam ini, munculnya Soeharto sebagai orang kuat di Indonesia yang berhasil membasmi komunisme jelas merupakan faktor yang sangat penting bagi strategi politik Amerika Serikat di Asia. Tidak pelak lagi bahwa Indonesia di bawah Soeharto adalah negara yang perlu segera mendapatkan bantuan ekonomi dari Barat. Saat itu, Indonesia adalah negara yang berpenduduk terbesar kelima yang wilayahnya sangat luas dan sekaligus memiliki kekayaan alam yang sangat dibutuhkan oleh Barat.

Hal kedua yang penting dalam aspek lingkungan adalah sedang menjalarnya paham modernisme di kalangan ilmuwan sosial dan ekonomi di Amerika Serikat dan Eropa Barat. Aliran pemikiran ini percaya bahwa untuk mengejar ketertinggalannya dari negara industri, negara-negara miskin di Asia, Afrika dan Amerika Latin harus mengadopsi strategi pembangunan ekonomi yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi, pengendalian penduduk dan mengubah mental masyarakat menjadi masyarakat yang bersemangat membangun. Aliran modernisasi yang dipelopori oleh ilmuwan-ilmuwan sosial seperti W.W. Rostow (ilmu ekonomi), Samuel Huntington (ilmu politik), dan David McCleland (psikologi), melalui publikasi dan *training* memengaruhi cara berpikir para elite pembangunan di negara-negara Selatan, termasuk para elite pembangunan Indonesia pada masa awal Orde Baru. Para ekonom, terutama dari Fakultas Ekonomi UI, merupakan pemikir utama strategi pembangunan, yang kemudian dikembangkan oleh Soeharto dan Orde Baru.

Dalam tulisan ini, aliran atau paham yang berpangkal pada teori-teori modernisasi yang bersifat positivistik inilah yang dise-

but sebagai pembangunanisme. Strategi yang dikembangkan oleh para ekonom-teknokrat awal Orde Baru adalah untuk segera keluar dari krisis ekonomi. Krisis yang ditandai oleh tingginya inflasi telah berlangsung sejak awal tahun 1960-an. Pemerintah Orde Baru pada tahap awal berusaha memfokuskan diri untuk memulihkan stabilitas ekonomi makro dan berusaha secepatnya keluar dari ekonomi yang dilanda hiperinflasi. Langkah penting lainnya adalah merehabilitasi infrastruktur fisik dan ekonomi seperti perkebunan, pertambangan, dan industri; yang diharapkan dapat segera memulihkan ekonomi yang cukup lama mengalami stagnasi.

Strategi pembangunan yang diadopsi oleh para ekonom-teknokrat, di bawah pimpinan Widjojo Nitisastro, dengan sendirinya membuka peluang masuknya pemikiran modernisasi yang saat itu memang sedang berkembang. Pertumbuhan ekonomi dan kebijakan ekonomi makro merupakan dua kata kunci yang menguasai wacana pembangunan Orde Baru. Berbagai kebijakan ekonomi yang diambil oleh pemerintah haruslah bermuara pada pertumbuhan ekonomi, karena tanpa pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, tidak mungkin akan dilakukan pembangunan di bidang lain dalam masyarakat. Dalam wacana pembangunan ini, diyakini bahwa pemerataan pendapatan, pengurangan kemiskinan dan berbagai program peningkatan kesejahteraan sosial lain hanya mungkin dilakukan jika pertumbuhan ekonomi yang tinggi bisa dicapai. Dalam upaya untuk memulihkan ekonomi, di samping masuknya paham modernisasi sebagai wacana pembangunan, adalah terbukanya Indonesia bagi masuknya modal asing dan utang luar negeri. Modal asing dan utang luar negeri dari negara-negara Barat, di samping Bank Dunia, merupakan hal yang yang di masa Soekarno sebagai hal yang bersifat tabu. Bahkan, Soekarno sangat terkenal dengan kata-katanya: *Go to hell with your aid!* Dalam

masa Orde Baru, Indonesia membuka diri seluas-luasnya terhadap modal asing dan utang luar negeri, karena diyakini oleh para ekonom-teknokrat yang menjadi arsitek pembangunan ekonomi saat itu, sebagai satu-satunya sumber pembiayaan pembangunan yang ada. Menurut anggapan para ekonom, tidak mungkin pada waktu itu mencari sumber-sumber pembangunan dari dalam negeri. Sejak awal Orde Baru, Indonesia telah menjadi bagian dari globalisasi ekonomi dan tidak mungkin keluar dari berbagai dampak yang diakibatkannya, baik yang bersifat positif maupun yang negatif. Lingkungan global, baik yang berbentuk wacana sebagai aliran pemikiran maupun yang berupa jaringan politik-ekonomi, merupakan sebuah konteks dan *setting* yang sangat menentukan perkembangan Orde Baru selanjutnya.

Kritik terhadap wacana pembangunan nasional, sesungguhnya telah muncul bersamaan dengan kelahiran Orde Baru. Namun demikian, kritik itu tidak berkembang karena kekuatankekuatan politik masyarakat seolah-olah telah mendapat kaca mata kuda baru yang bernama pembangunan. Pembangunan telah menjadi kata kunci sekaligus mantra baru yang bakal memberikan jalan keluar bagi berbagai masalah yang sedang dihadapi pada waktu itu. Komunisme dan PKI yang dianggap sebagai biang keladi segala kebobrokan masyarakat—yang upaya untuk menentang terhadapnya mencapai klimaks dengan peristiwa G30S—sejak awal Orde Baru dikonstruksi sedemikian rupa sebagai antitesis dari pembangunan. Kebobrokan ekonomi masa Soekarno yang disebut sebagai Orde Lama, antara lain tercermin dalam tingkat inflasi yang dikatakan mencapai 600% menjelang pertengahan 1960-an, merupakan penyakit yang harus segera disembuhkan dengan pembangunan. Pembangunan telah dipandang sebagai sebuah *panacea,* atau obat mujarab yang dapat menyembuhkan

bagi segala macam penyakit yang diderita oleh bangsa Indonesia. Dalam upaya untuk keluar dari kebobrokan ekonomi inilah para ekonom-teknokrat dari Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia tampil sebagai semacam "dukun penolong" yang menjanjikan berbagai kebijakan pembangunan dan program ekonomi untuk menghilangkan berbagai penyakit yang sedang diderita oleh bangsa Indonesia.

Sejak awal Orde Baru, ekonomi telah menjadi panglima menggantikan politik yang pada masa Soekarno dianggap sebagai panglima. Di sinilah terjadi distorsi makna terhadap politik yang dikonotasikan sebagai antipembangunan dan antiekonomi. Makna politik telah dikonstruksi sebagai momok yang dapat menjerumuskan masyarakat ke konflik dan menyebabkan masyarakat tidak punya kesempatan untuk membangun. Oleh karena itu, politik harus dijauhkan dari masyarakat karena hanya akan menghambat pembangunan ekonomi seperti pada masa Orde Lama. Para ekonom-teknokrat harus diberi kesempatan untuk memikirkan pembangunan ekonomi tanpa dirisaukan oleh konflik dan ketidakstabilan politik. Untuk mencapai tujuan inilah, Soeharto kemudian melakukan restrukturisasi politik. Partai politik dibatasi jumlahnya dan yang lebih penting lagi, harus dikontrol oleh pemerintah. Soeharto dalam proses restrukturisasi politik ini dibantu oleh Ali Moertopo, yang barangkali bisa disebut sebagai arsitek utama politik Orde Baru. Melalui undang-undang dikukuhkanlah struktur politik Orde Baru, yang kemudian terbukti hanya dimaksudkan untuk membesarkan Golkar sebagai kekuatan politik utama yang mampu memberikan legitimasi bagi strategi pembangunan nasional Orde Baru. Klimaks dari proses restrukturisasi politik terjadi ketika Pancasila dijadikan oleh Soeharto sebagai satu-satunya asas yang harus dianut oleh partai politik dan

organisasi massa. Dalam lingkungan politik domestik yang sangat terkendali inilah para ekonom-teknokrat berpandangan bahwa yang diperlukan oleh masyarakat adalah perbaikan ekonomi, baru setelah itu, perbaikan politik. Politik dalam pandangan ekonom-teknokrat merupakan sesuatu yang *incompatible* dengan pembangunan.

Kelembagaan

Sejak awal Orde Baru, obsesi tentang integrasi nasional dan modernisasi, memperoleh bentuknya yang sempurna melalui berbagai kebijakan dan program yang dirancang oleh dua pendukung utamanya, yaitu elite militer dan para ekonom-teknokrat. Militer maupun ekonom-teknokrat, sebagai aktor utama yang merepresentasikan kekuatan negara, tenyata memiliki sebuah kesamaan dalam memandang masyarakat. Masyarakat, dalam pandangan militer dan ekonom-teknokrat, dikonsepsikan sebagai berikut. Pertama, merupakan kumpulan manusia yang memiliki keseragaman dalam berbagai karakteristiknya. Kedua, kumpulan manusia itu menempati sebuah ruang geografis yang dibayangkan sebagai sebuah bidang datar. Berdasarkan konsepsi semacam ini, militer dan ekonom-teknokrat memperlakukan masyarakat sebagai sesuatu yang secara rasional-sistematis dapat didesain dan direkayasa dari sebuah pusat pengendali tertentu menuju arah dan format yang diinginkan. Perbedaan dan keragaman etnik yang melekat dalam masyarakat dianggap tidak ada, atau tidak relevan, dalam rekayasa sosial dan perencanaan pembangunan. Berbagai kebijakan dan program dibuat secara seragam untuk seluruh wilayah Indonesia, dan dijalankan melalui pengendalian yang bersifat terpusat. Perencanaan pembangunan cukup didasarkan oleh angka-angka statistik demografi dan berbagai indikator ekonomi yang bersifat agregatif.

Sementara itu, para elite militer, yang merasa paling mewarisi semangat pejuang kemerdekaan menentang penjajah, menganggap diri sebagai satu-satunya golongan yang paling berkepentingan untuk menjaga kesatuan wilayah dan integrasi nasional. Militer dalam perkembangannya, terutama pada masa Orde Baru, telah menciptakan sebuah struktur organisasi sedemikian rupa yang memberikan peluang besar untuk mengendalikan dan memobilitasi penduduk demi menjaga keutuhan wilayah negara. Sishankamrata (Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta) merupakan pedoman induk dalam mekanisme kerja organisasi militer, yang secara konkret diwujudkan dalam sistem komando teritorial, yang kekuasaannya mencakup seluruh wilayah Indonesia. Jika ekonom-teknokrat bekerja berlandaskan persepsi tentang pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang akan menghasilkan keuntungan (*perceived advantage*), militer melihat aspek ancaman (*perceived threat*) yang bisa menggagalkan pembangunan. Kedua persepsi ini di samping bersifat saling melengkapi, juga sama-sama mengandung di dalamnya konsepsi tentang sebuah masyarakat yang secara sosial dan kultural seragam.

Keberagaman dan heterogenitas etnik yang menjadi ciri masyarakat Indonesia sunguh-sungguh berada di luar jangkauan imajinasi para ekonom-teknokrat dan petinggi militer di zaman Orde Baru. Proses rekonstuksi wacana etnisitas pada masa Orde Baru mencapai puncaknya ketika berhasil dikemas dalam konsep SARA (Suku-Agama-Ras dan Antargolongan). Konsep SARA yang kemudian menjadi acuan utama kebijakan negara pada dasarnya mengandaikan sebuah masyarakat yang tanpa konflik dan penuh harmoni. Implikasi dari konsep ini adalah bahwa perbedaan dan keberagaman merupakan sumber konflik yang harus dihindari. Heteregonitas etnik yang melekat pada masyarakat Indonesia

dengan demikian harus dilebur melalui berbagai kebijakan dan program sehingga pada akhirnya diharapkan akan tercipta kebudayaan dan kepribadian nasional—yang dianggap merupakan jatidiri (sic) bangsa Indonesia.

Untuk mencapai tujuan-tujuan nasional, terutama pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan terjaganya integrasi nasional, ada tiga institusi utama yang penting, yaitu militer, birokrasi, dan Golkar. Melalui ketiga institusi yang kesemuanya berada dalam kendali langsung Presiden Soeharto inilah berbagai kebijakan dan program pembangunan dirancang dan dilaksanakan. Para ekonom-teknokrat dalam skenario besar ini memerankan diri sebagai arsitek sekaligus pelaksana berbagai kebijakan dan program yang berkaitan dengan masalah-masalah ekonomi. Sementara itu, para elite militer diserahi untuk mengendalikan berbagai kebijakan dan program yang berkaitan dengan politik. Birokrasi merupakan pelaksana kebijakan dan program yang telah diputuskan sekaligus merupakan tulang punggung dari institusi politik Soeharto yang berkiprah dalam arena perpolitikan melalui Golkar. Militer, birokrasi, dan Golkar merupakan institusi-institusi yang secara keseluruhan membentuk sebuah jaringan atau anyaman yang serat-seratnya saling menunjang satu sama lain dan hampir secara total menjangkau seluruh bagian masyarakat Indonesia.

Pada tahun 1978 Karl D. Jackson mengatakan bahwa sistem politik Indonesia paling tepat dipahami sebagai *bureaucratic polity*, yakni kekuasaan politik dan partisipasi dimonopoli oleh para pejabat tinggi dalam birokrasi, baik sipil maupun militer. Berdasarkan analisisnya, Jackson (1978) menyimpulkan perkembangan politik di Indonesia saat itu sebagai berikut.

> *The present Indonesian bureaucratic polity is stable but weak, easy to rule, but difficult to modernize. Economic*

> *changes will occur, but the most likely successes will involve foreign capital monopolizing limited skills and expertise in capital-intensive enterprises directed toward the international marketplace. Capital formation and trickle-down effects will occur, but conspicuously modern enclaves will grow richer while the economic and social problems of the rural and urban poor become increasingly intractable and hence unattractive to hard pressed policy-makers* (hlm. 396).

Selanjutnya, Jackson memperkirakan

> *The most likely outcome in Indonesia over the next several decades is a hardening of the bureaucratic polity, a harsher use of power, and increasingly authoritarian practices. Pressing social and economic problems may not be solved, the national patrimony of oil and other natural resources may be ineffectually used or wasted, but the traditions of power underpinning the Indonesia bureaucratic polity are unlikely to yield readily to change* (hlm. 397).

Soeharto harus diakui telah berhasil menciptakan sebuah sistem pengendalian politik terhadap masyarakat yang hampirhampir sempurna dan bersifat total. Soeharto dengan demikian adalah seorang *patriach-otoriter*, yang menjalankan pemerintahan secara menyeluruh melalui kekuasaan yang terpusat pada dirinya. Melalui ketiga institusi yang menjadi pilar utama pemerintahannya, yaitu militer, birokrasi, dan Golkar, berbagai elemen yang hidup dalam masyarakat, antara lain agama, etnisitas, dan berbagai kelompok kepentingan (pengusaha, buruh, pemuda, cendekiawan, dan lain-lain) diupayakan untuk diakomodasi keberadaan dan kebutuhannya. Resep atau konsep yang dipakai Soeharto adalah, sejauh pembangunan ekonomi bisa menghasilkan sesuatu yang dapat dibagikan melalui tangannya, masyarakat akan menurut untuk diatur dan diarahkan sesuai dengan keinginannya.

Rezim politik yang dikembangkan Soeharto diberi label oleh Herbert Feith (1980) sebagai *Repressive-Developmentalist Regime*. Keretakan dalam sistem politik rezim Soeharto bukannya tidak pernah terjadi. Keretakan yang cukup besar antara lain tercermin dalam Peristiwa Malari 1974 dan aksi-aksi mahasiswa tahun 1978/1979, yang untuk pertama kalinya menyerukan Soeharto untuk turun dari kursi kepresidenannya. Setiap keretakan yang terjadi berarti terbuka peluang untuk bekembangnya sebuah krisis politik yang dapat menjatuhkan Soeharto. Namun demikian, kenyataan memperlihatkan bahwa keretakan yang terjadi dalam sistem politik rezim Soeharto terbukti tidak sampai berkembang menjadi krisis politik yang cukup serius. Di sini terlihat bahwa resep Soeharto tentang pembangunan masih berfungsi untuk menambal keretakan yang terjadi. Pembangunan ekonomi masih menyediakan cadangan sumber daya bagi Soeharto untuk bisa dibagikan kepada masyarakat agar tidak terbawa oleh pengaruh gerakan anti-Soeharto yang umumnya diperlihatkan secara eksplisit oleh para mahasiswa.

Mahasiswa, dari pengalaman keretakan sistem politik Soeharto pada tahun 1974 dan 1978/1979, terbukti merupakan elemen dalam masyarakat yang belum terintegrasikan dalam institusi dan sistem politik yang dibangun oleh Soeharto. Upaya Soeharto selanjutnya adalah membendung tumbuhnya gerakan politik di kalangan mahasiswa melalui pelaksanaan NKK/BKK (Normalisasi Kehidupan Kampus/Badan Koordinasi Kegiatan) yang konsepnya dibuat oleh Dr. Daoed Joesoef—saat itu sebagai Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Daoed Joesoef adalah ekonom dari Fakultas Ekonomi UI yang sejak awal tidak mau tergabung dalam kelompok ekonomi-teknokrat di bawah Widjojo Nitisastro. Sepulang dari studinya di Paris, Daoed Joesoef menggabungkan diri

dengan *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) di bawah patronase Ali Moertopo. Kelompok Ali Moertopo boleh dikatakan sebagai alat Soeharto di bidang politik. Sementara itu, di pihak lain kelompok ekonom-teknokrat di bawah Widjojo merupakan alat Soeharto dalam bidang ekonomi. Kedua kelompok strategis ini, yang menarik, secara tidak langsung saling melengkapi dalam kegiatan masing-masing, terutama melalui lembaga birokrasi dan Golkar.

Melalui konsep NKK/BKK yang diciptakan oleh Daoed Joesoef dan CSIS, struktur dan mekanisme organisai kemahasiswaan yang semula memiliki otonomi relatif dari pimpinan universitas sejak saat itu berada di bawah kendali rektor. Secara cerdik Daoed Joesoef mengebiri aktivitas politik mahasiswa melalui penciptaan wacana akademik yang mendikotomikan antara konsep mahasiswa sebagai *man of analysis* dan *man of action*. Bagi Daoed Joesoef, jika mahasiswa mau melakukan aktivitas politik, maka dia harus menanggalkan status kemahasiswaannya dan masuk dalam partai atau organisasi politik di luar kampus. Kembali di sini terlihat bagaimana politik disempitkan maknanya oleh rezim Soeharto dan dipertentangkan dengan wacana akademik dan ilmu pengetahuan. Konsep NKK/BKK dengan demikian tidak lebih merupa-kan apendiks dari sebuah teknokrasi dan wacana pembangunan—yang bersifat antipolitik—yang selama itu sudah dikembangkan oleh para ekonom-teknokrat rezim Soeharto.

Dalam praktik, teknokrasi dan wacana pembangunan yang ditopang oleh tiga pilar utamanya, yaitu militer, birokrasi, dan Golkar secara struktural terwujud dalam organisasi negara yang terbentang dari pusat (Jakarta) ke seluruh pelosok tanah air. Bentangan kekuasaan ini tercermin dalam struktur birokrasi pemerintahan, yang terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersifat hierarkis. Pemerintah daerah pada hakikatnya adalah sekadar perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Sejajar dengan jaringan kekuasaan yang bersifat hierarkis dari birokrasi pemerintahan, jaringan organisasi militer juga bersifat *top down*, dari pusat ke seluruh wilayah dalam bentuk komando teritorial. Pimpinan Golkar sebagai partai pemerintah *ruler party* dan bukan *ruling party*, hampir selalu merupakan kombinasi antara pimpinan birokrasi sipil dan militer, ditambah dengan satu dua pimpinan masyarakat, yang biasanya merupakan pensiunan birokrat atau mantan jenderal di daerah maupun di pusat. Golkar dalam wacana pembangunan Orde Baru diandaikan sebagai representasi dari masyarakat meskipun dalam kenyataan pimpinan Golkar tidak lain adalah elite penguasa yang berganti baju saja. Dengan struktur pemerintahan yang demikian hierarkis, mulai dari presiden sampai dengan kepala desa, bisa dibayangkan bahwa masyarakat merupakan sekadar objek dan target yang setiap saat dapat dimobilisasi menuju ke suatu arah yang diinginkan. Partisipasi masyarakat dalam wacana pembangunan Orde Baru tidak lebih dari mobilisasi massa dengan kesadaran politik yang palsu (*false political consciousness*).

Penutup

Soeharto, dengan menggunakan para ekonom-teknokrat sebagai interlokutornya, telah berhasil mengembangkan sebuah wacana pembangunan, yang mengisolasikan politik sedemikian rupa sehingga masyarakat dapat dikendalikan ke arah yang dia inginkan. Isolasi politik dalam wacana pembangunan rezim Soeharto-Orde Baru berhasil dilakukan dengan cara mengontradiksikannya dengan

pengalaman masa Orde Lama yang dianggap penuh kebobrokan sebagai akibat telah dijadikannya politik sebagai panglima. Dalam praktik, isolasi politik dalam wacana pembangunan rezim Orde Baru, diwujudkan antara lain dalam bentuk restrukturisasi partai politik yang pada akhirnya hanya membolehkan adanya tiga partai politik (Partai Persatuan Pembangunan-PPP, Partai Demokrasi Indonesia-PDI, dan Golkar) yang ketiganya berasas tunggal Pancasila. Dari pengalaman, sampai awal tahun 1980-an, ternyata hanya kelompok mahasiswa yang mampu melakukan destabilisasi politik rezim Orde Baru. Kenyataan ini kembali ditanggapi melalui pembentukan wacana dan kebijakan akademik yang juga berusaha mengisolasikan kegiatan politik mahasiswa. Konsep NKK/BKK yang dibuat oleh Daoed Joesoef adalah sebuah apendiks dalam wacana pembangunan Orde Baru, yang berusaha mengontradiksikan politik dengan ilmu pengetahuan. Dengan demikian, inti dari wacana pembangunan, atau pembangunanisme rezim Soeharto-Orde Baru adalah isolasi politik dari masyarakat.

Upaya mengisolasikan politik di satu sisi dan mempropagandakan pembangunanisme di sisi lain, merupakan strategi yang dipilih oleh Soeharto, untuk menjalankan kebijakan dan program-programnya di masyarakat, melalui tiga pilar utamanya, yaitu militer, birokrasi, dan Golkar. Rezim Orde Baru dengan demikian secara grafis bisa dilihat sebagai sebuah piramida dengan tiga sisi/alas yang Soeharto merupakan puncaknya. Segera terlihat di sini bahwa masyarakat telah direkayasa (*social engineering*) sedemikian rupa sehingga kecil sekali memiliki peluang untuk melakukan kritik terhadap Soeharto dan rezim Orde Baru. Soeharto sekaligus telah melakukan strategi di tingkat wacana, melalui isolasi politik dalam pembangunanisme, maupun dalam tingkat praktik

melalui upaya untuk mengendalikan kegiatan politik masyarakat melalui tiga institusi utama Orde Baru, yaitu militer, birokrasi, dan Golkar. Dalam hubungan inilah dapat diperlihatkan secara sistematis Soeharto telah merekayasa sistem sosial-politik di Indonesia. Sistem dan tatanan sosial-politik telah direkonstruksi menjadi sebuah masyarakat yang bersifat apolitik. Dalam masyarakat yang apolitik inilah kebijakan dan program pembangunan Orde Baru dilakukan secara represif.

Rezim politik otoriter Orde Baru-Soeharto dengan pembangunanisme sebagai wacananya dan teknokrasi sebagai alatnya telah menumbuhkan kontradiksikontradiksi internal yang bersifat sistemik yang justru merupakan bumerang bagi dirinya sendiri. Kontradiksi internal yang secara sistematis terbangun dalam sistem dan tatanan politik Orde Baru bermuara pada sebuah masyarakat yang besifat apolitik. Elemen-elemen masyarakat yang seharusnya mampu memberikan umpan balik terhadap negara telah dimatikan. Institusi politik yang ada dalam situasi masyarakat yang apolitik hanyalah kepanjangan tangan dari negara yang terwujud dalam berbagai institusi yang berinduk pada tiga institusi utamanya, yaitu militer, birokrasi, dan Golkar. Aktor-aktor politik dalam situasi masyarakat apolitik tidak lain adalah badut-badut politik yang bergerak dalam arena sirkus politik berdasarkan instruksi dan skenario yang dikendalikan oleh Soeharto sendiri. Soeharto melalui tiga institusi utamanya (militer, birokrasi, dan Golkar) telah mengendalikan masyarakat sampai ke tingkat yang paling kecil dan pribadi, misalnya melalui program KB yang berusaha merekayasa wujud demografi dan bentuk keluarga Indonesia masa depan. Lumpuhnya elemen dan institusi masyarakat yang dapat memberikan umpan balik membuat rezim Soeharto praktis tidak memiliki *early warning system* yang sangat penting untuk

mendeteksi sikap dan aspirasi masyarakat yang sesungguhnya. Sejak saat itulah rezim Soeharto-Orde Baru sesungguhnya mulai menggali kuburnya sendiri. Sebagaimana secara tepat kondisi Indonesia digambarkan oleh Ruth McVey pada pertengahan tahun 1990-an, sebagai sebuah kombinasi antara penekanan yang berlebihan pada stabilitas dan kontrol, serta pembangunan yang bersifat kapitalistik, yang pada gilirannya menghasilkan sebuah kelumpuhan dinamis. Tidak terlalu lama kemudian, apa yang digambarkan oleh McVey terbukti menjadi kenyataan, yaitu runtuhnya rezim Soeharto-Orde Baru, pada Mei 1998.

Bab 2
Membangun Negara dengan Transmigrasi?

Sejak pertama kali diperkenalkan oleh pemerintah kolonial Belanda lebih dari seabad yang lalu, ada sebuah benang merah yang masih terus mau disambung dalam perjalanan program pemindahan penduduk dari Jawa ke luar Jawa hingga hari ini. Apakah benang merah itu? Benang merah itu tidak lain adalah adanya anggapan atau persepsi tentang peran penting program pemindahan penduduk sebagai bagian dari upaya memba-ngun masyarakat baru, ekonomi, bahkan negara. Dalam berbagai kesempatan, biasanya berupa seminar nasional, para pendukung program transmigrasi, terutama Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, selalu berupaya untuk melakukan revitalisasi program pemindahan penduduk ini. Kehendak untuk melakukan revitalisasi program transmigrasi biasanya muncul saat terjadinya semacam krisis kepercayaan dalam masyarakat terhadap program ini. Sebuah revitalisasi mengandaikan adanya sesuatu yang dianggap sudah lemah, bahkan jangan-jangan sudah mati. Revitalisasi dengan kata lain adalah sebuah upaya untuk membangkitkan sesuatu yang sesungguhnya telah terbukti tidak bisa bertahan dalam perubahan yang sedang berlangsung. Revitalisasi jangan-jangan hanya menjadi kepentingan pihak-pihak tertentu, sedangkan sesungguhnya program transmigrasi yang ingin direvitalisasi sejatinya telah lama tidak relevan lagi karena memang tidak sesuai lagi dengan semangat zaman yang baru.

Pada tahun 1985 dalam sebuah buku yang diterbitkan untuk memperingati delapan windu program transmigrasi, Profesor

Sayogyo menyumbangkan tulisan dengan judul yang menantang: "Transmigrasi di Indonesia, 1905–1985: Apa yang Kita Cari Bersama?".[1] Dalam tulisannya ini Sayogyo mengatakan sebagai berikut.

> Apakah peneliti akan berusaha "menjawab soal" rumusan pembuat kebijakan dalam batas-batas sempit (sesuai kerangka yang dipakai oleh pembuat kebijakan) ataukah mampu juga memperluas tinjauannya ke luar kerangka yang tersedia itu karena "jawaban soal" lebih pasti akan ditemukan dalam kerangka tinjauan yang lebih luas?

Profesor Sayogyo, ahli sosiologi dari IPB, kita semua mengenalnya, adalah seorang ilmuwan dengan integritas akademis yang tinggi yang mengabdikan hidupnya untuk meneliti kehidupan petani dan penduduk miskin pada umumnya. Kita semua juga mengetahui, berbeda dengan kebanyakan ilmuwan yang mudah berganti posisi menjadi birokrat, Profesor Sayogyo memilih hanya bekerja sebagai akademisi. Karena itu, pikiran-pikiran kritis Profesor Sayogyo sesungguhnya merupakan umpan balik yang konstruktif bagi para perencana dan pelaksana berbagai kebijakan dan program pembangunan pemerintah. Apa yang dipikirkan dan kemudian dipublikasikan oleh Profesor Sayogyo tentang program transmigrasi pada tahun 1985—sebagaimana saya kutipkan di atas—sayangnya tidak ada seorang pun yang menggubrisnya. Yang menarik, tidak lama kemudian, kita tahu bahwa harga minyak dunia turun secara drastis. Akibatnya, program-program pembangunan yang dijalankan pemerintah Indonesia oleng, termasuk program transmigrasi yang saat itu menyedot banyak dana pembangunan dari negara. Sebagai dampak dari turunnya anggaran untuk program transmigrasi, Menteri Muda Transmigrasi, Martono, pada tanggal

[1] Lihat Sayogyo, 1985, 'Transmigrasi di Indonesia, 1905-1985: Apa yang Kita Cari Bersama?', hlm. 32–42 di S.E. Swasono and M.Singarimbun (Ed.)

24 November 1987, mengumumkan untuk mempusokan semua rumah yang sedianya diperuntukkan bagi para transmigran di berbagai tempat di luar Jawa karena pemerintah tidak lagi memiliki anggaran yang cukup untuk mengirimkan transmigran seperti yang ditargetkan semula.[2]

Gagalnya Sebuah Proyek Nasional?

Sejak pertengahan tahun 1980-an program transmigrasi sesungguhnya telah kehilangan legitimasi dan relevansinya. Dari sudut ekonomi dan demografi, memindahkan penduduk miskin tanpa keahlian dari Jawa ke luar Jawa bertentangan dengan dinamika ekonomi makro Indonesia yang cenderung mendorong penciptaan kesempatan kerja di Jawa karena pemerintah telah memutuskan untuk mengembangkan industri di Jawa yang dianggap telah memiliki infrastruktur yang diperlukan seperti sumber energi, sarana transportasi, dan lain-lain. Turunnya harga minyak dalam pasar dunia mendorong pemerintah melakukan pergeseran kebijakan dari strategi substitusi impor (*import substitution strategy*) ke strategi yang berorientasi ekspor (*export oriented strategy*). Dengan demikian, bisa dipastikan bahwa kesempatan ekonomi justru akan semakin besar di Jawa dan bukan di luar Jawa. Karena itu, kebijakan nasional di bidang transmigrasi dalam konteks ekonomi makro merupakan sebuah kebijakan yang bersifat kontraproduktif karena berseberangan dengan kecenderungan pembangunan yang secara nyata justru mendorong penciptaan lapangan pekerjaan di Jawa daripada di luar Jawa. Jika kita melakukan retrospeksi jalannya program transmigrasi, inilah suatu masa ketika program transmigrasi benar-benar berada di titik nadirnya. Jika dibaca

[2] Lihat *Kompas*, 25 November 1987.

kembali polemik yang berkembang saat itu dari para pengamat ekonomi, hampir tidak ada satu pun yang mendukung diteruskannya program transmigrasi seperti masa-masa sebelumnya. Departemen Transmigrasi sudah saatnya ditiadakan karena tidak relevan lagi secara ekonomi maupun demografi. Kalau toh tidak dibubarkan, statusnya cukup menjadi sebuah bagian dari Departemen Dalam Negeri.[3]

Di tengah-tengah kritik yang menginginkan supaya program transmigrasi dibubarkan atau diturunkan statusnya karena tidak relevan lagi peranannya dalam konteks pembangunan ekonomi, jawaban pemerintah Soeharto ternyata di luar dugaan banyak pengamat meskipun sikap ini sesungguhnya sudah bisa diduga sebelumnya. Presiden Soeharto memutuskan untuk mempertahankan program transmigrasi sebagaimana adanya. Bahkan, dalam kabinet pembangunan selanjutnya ditingkatkan statusnya menjadi departemen penuh. Dalam momen semacam inilah kita menyaksikan adanya sebuah persepsi yang melekat kuat, terutama dari Presiden Soeharto sendiri dan dari sebagian pimpinan militer dan elite birokrasi sipil yang menempatkan program transmigrasi tidak sekadar sebagai program demografi dan ekonomi, namun jauh dari itu merupakan sebuah program untuk membangun bangsa—sebuah bagian dari *nation-state building*. Anggapan, persepsi, atau pemikiran yang menempatkan program transmigrasi sebagai bagian dari strategi pembangunan negara-bangsa, hampir selalu menjadi alasan bagi para proponen program transmigrasi—terutama para birokrat di Departemen Transmigrasi—untuk mengajukan argumentasi perlunya "revitalisasi" kebijakan transmigrasi. Sebuah motivasi yang sebenarnya tidak khas Indonesia. Motivasi atau

[3] Lihat kliping berita-berita tentang program transmigrasi sekitar akhir 1987 dan awal 1988.

prakarsa seperti ini hampir bisa ditemukan pada setiap program *population resettlement* yang berupa program pemindahan dari satu tempat ke tempat lain dalam batas-batas negara-bangsa. Motivasi yang melatarbelakangi pemindahan penduduk meskipun sesungguhnya sangat beragam, mulai dari alasan yang sangat sederhana, misalnya untuk menyelamatkan penduduk dari daerah yang terkena bencana alam, sampai yang sangat kompleks seperti membangun negara. Program transmigrasi, meskipun sampai hari ini kita bisa melihat terjadinya perubahan tujuan disana-sini, namun pada hakikatnya masih diharapkan menjadi alat untuk mencapai tujuan-tujuan yang sangat beragam tersebut. Di atas segala-galanya tujuan membangun negara adalah tujuan yang paling tinggi. Dalam berbagai tulisan saya sebelumnya tentang program transmigrasi, saya nyatakan bahwa justru karena dimilikinya tujuan ganda inilah yang membuat program transmigrasi menjadi mudah dimanipulasi. Dalam salah satu tulisan, saya mengatakan sebagai berikut.

> *The ambiguity and multiplicity of the goals apparently provides the state with a convenient vehicle to be manipulated for various purposes, and this is most likely the underlying reason for the successive regimes in Indonesia continuing the policy at all costs.*[4]

Menurut hemat saya, ambiguitas dan keberagaman tujuan yang melekat dalam program transmigrasi merupakan jebakan mematikan yang seharusnya diwaspadai oleh siapa pun yang mempunyai iktikad baik terhadap nasib program transmigrasi. Sebagai sebuah jebakan yang mematikan, tidak ada cara lain dalam menghadapinya selain menghilangkan jebakan tersebut.

---

[4] Lihat Tirtosudarmo, 2004, "A National Project That Failed: A Tale of Population Resettlement Policy in Indonesia".

Program transmigrasi yang intinya adalah pemindahan penduduk dari satu wilayah ke wilayah lain dari sebuah negara harus dilepaskan dari beban untuk dijadikan alat bagi pencapaian tujuan-tujuan nasional yang besar seperti membangun negara. Membebani program pemindahan penduduk yang bersifat spesifik-kontekstual dengan tujuan-tujuan yang kelihatannya mulia dan besar, dari pengalaman selama seabad program ini dilakukan di Indonesia hanya melahirkan praktik kebijakan yang manipulatif dengan agenda tersembunyi yang bersifat jangka pendek dan sulit terhindar dari hipokrisi para pelaksananya. Saya beranggapan bahwa beberapa tahun terakhir ini program transmigrasi sesungguhnya berada pada titik nadirnya yang kedua. Setelah bergulirnya era Reformasi sejak *lengser keprabon*-nya Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998, program transmigrasi seharusnya sudah dihentikan, paling tidak karena dua alasan. Alasan yang pertama terkait dengan sebuah anggapan yang kuat beredar, baik dalam pembicaraan tingkat nasional maupun internasional, bahwa berbagai konflik komunal yang terjadi di berbagai tempat di luar Jawa (Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah, Maluku, Papua, dan Aceh) disebabkan oleh program transmigrasi. Dalam *Global IDPs Report*, misalnya tertulis:

> *The main causes of displacement in the country are related to the transmigration programmes undertaken under Soeharto's reign that aimed at reducing demographic disparities between regions of the country.*[5]

Meskipun persepsi semacam ini tidak sepenuhnya tepat inilah penilaian yang berkembang dalam wacana internasional tentang

[5] Lihat Global IDPs Survey, Norwegian Refugee Council, 2002, hlm. 117.

transmigrasi.[6] Alasan kedua berhubungan dengan semakin menguatnya otonomi daerah yang menjadikan program transmigrasi yang bersifat sentralistis tidak relevan lagi karena hak untuk menentukan kebijakan yang berkaitan dengan pemindahan penduduk dari satu tempat ke tempat lain cukup menjadi kesepakatan antar-pemerintah daerah yang berkepentingan dengan program tersebut.

Seandainya terdapat sebuah pemikiran di bidang kependudukan yang bersifat nasional dan memiliki implikasi terhadap perencanaan nasional cukuplah pemikiran semacam ini diwadahi dalam perencanaan yang dilakukan oleh Bappenas atau pada tingkat yang lebih spesifik menjadi bagian dari Kementerian Dalam Negeri. UU No. 15/1997 tentang Ketransmigrasian (dikeluarkan setahun sebelum lengsernya Soeharto dan tiga bulan sebelum krisis moneter) dan PP No.2/1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi—yang sampai saat ini belum memiliki aturan pelaksanaannya—merupakan sebuah produk hukum yang dibuat secara tergesa-gesa dalam situasi ekonomi-politik yang transisional. Produk hukum ini memiliki kelemahan mendasar karena mencerminkan kepentingan sepihak dari birokrasi yang ada dalam instansi transmigrasi. Sebagaimana diingatkan oleh Profesor Sayogyo pada 20 tahun yang lalu dalam tulisannya: "Apa yang kita cari bersama?", transmigrasi haruslah dilepaskan dari kungkungan sempit birokrasi. Peringatan Sayogyo terasa semakin relevan dan hakhak asasi manusia dan pembangunan negara terlalu besar jika dilihat dari perspektif program transmigrasi, apalagi yang dilihat secara sempit oleh birokrasi. Saya kira sudah waktunya untuk melihat mobilitas penduduk atau migrasi dalam perspektif yang lebih luas

[6] Lihat sanggahan saya tentang generalisasi akar komunal konflik di Indonesia, dalam Tirtosudarmo, 2005a. "Demography and Conflict: The Failure of Indonesia's Nation-building Project?".

dan tidak terkungkung pada program resmi pemerintah seperti transmigrasi.

Migrasi dan Pembangunan Daerah

Mobilitas penduduk atau migrasi boleh dikatakan telah ada seusia umur manusia di bumi ini. Sejak manusia ada, sejak itu pula mobilitas penduduk atau migrasi ada. Oleh karena itu, migrasi selalu menjadi bagian dari sejarah peradaban manusia. Bahkan, ada yang berpendapat bahwa peradaban manusia adalah sejarah tentang migrasi. Migrasi merupakan gejala sosial yang penting dalam transformasi sosial yang dialami manusia. Dalam sejarah modern kita mengetahui bahwa negara-negara besar seperti Amerika Serikat, Australia, Kanada, Brazil, sesungguhnya telah dibangun oleh para migran. Sampai saat ini, migrasi masih merupakan isu yang pelik di dunia karena migrasi penduduk selalu mengalir dari negara miskin ke negara kaya. Bagi negara penerima, migrasi dianggap menimbulkan berbagai persoalan sosial, ekonomi, maupun politik. Negara penerima sering bersikap hipokrit karena dua alasan. Pertama, mereka sendiri sebetulnya bangsa imigran yang tidak seharusnya memandang para migran baru sebagai ancaman. Kedua, mereka menerima para migran baru sekadar sebagai tenaga kerja, tetapi tidak ingin para migran menetap menjadi warga negara. Salah satu kenyataan yang tidak bisa dibantah adalah bahwa migrasi akan selalu terjadi, selama perbedaan tingkat pembangunan dan kesejahteraan antarnegara, antarwilayah, dan antardaerah masih ada.

Tulisan ini adalah semacam refleksi, dari hubungan antara migrasi dan pembangunan daerah, di Indonesia. Persoalan ini adalah persoalan lama, dan telah berkali-kali dibicarakan. Meski-

pun demikian, karena pembangunan di Indonesia terus berubah sejalan dengan terjadinya perubahan sosial, ekonomi, dan politik, hubungan antara migrasi dan pembangunan daerah juga mengalami perubahan sesuai dengan konteks dan zamannya. Dalam kasus Indonesia, kaitan antara migrasi dan pembangunan daerah semakin penting untuk dibicarakan, karena telah diimplementasikannya UU Otonomi Daerah sejak tahun 2001. Tidak terasa, hampir sepuluh tahun telah berlalu. Sejak UU ini diberlakukan, pemerintah kabupaten dan kota diberi otonomi untuk melakukan pembangunan daerahnya sesuai dengan kepentingan dan kebutuhannya. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pasca-Soeharto telah membalik paradigma pembangunan yang sebelumnya bersifat sentralistis dan menekankan strategi *top down approach.* Bisa dipastikan bahwa perubahan paradigma pembangunan, dari sentralisme ke desentralisme, menjadi konteks baru bagi migrasi atau mobilitas penduduk, dan membawa implikasi yang tidak kecil bagi pembangunan daerah.

Dalam paradigma pembangunan yang bersifat sentralistis, bisa dipahami jika migrasi penduduk jelas menjadi bagian kebijakan pemerintah nasional yang penting. Kebijakan transmigrasi dalam paradigma pembangunan yang bersifat sentralistis memiliki peran yang sentral dalam konteks nasional maupun daerah. Selain sebagai alat untuk menyeimbangkan distribusi penduduk antara Jawa dan pulau-pulau di luar Jawa (tujuan ini sukar sekali dicapai), transmigrasi juga diberi peran besar untuk meningkatkan proses integrasi bangsa (hasilnya sering bersifat kontroversial), dan yang tidak kalah pentingnya, transmigrasi dijadikan alat untuk pembangunan daerah, baik melalui penyediaan tenaga kerja maupun melalui berbagai upaya perekonomian yang diharapkan dapat merangsang pertumbuhan ekonomi di daerah. Kemampuan

pemerintah nasional untuk menjadikan transmigrasi sebagai penggerak pembangunan, terutama di daerah, sesungguhnya telah menurun sejak akhir tahun 1980-an bersamaan dengan menurunnya penerimaan negara dari minyak bumi. Selain itu, berbagai kritik yang dilakukan oleh NGO internasional terhadap program transmigrasi yang dianggap merusak lingkungan (deforestrasi) dan meminggirkan penduduk setempat, ikut memengaruhi mundurnya Bank Dunia yang semula banyak membantu pendanaan program transmigrasi. Akibat kesulitan-kesulitan yang dihadapi untuk meneruskan program transmigrasi, pada awal tahun tahun 1990-an mulai muncul berbagai pemikiran terutama di kalangan para pakar tentang perlunya reorientasi dari program transmigrasi. Pada periode ini, kita menyaksikan, meskipun tidak substansial, berbagai model pembangunan transmigrasi yang berbeda dari sebelumnya. Upaya untuk melibatkan swasta dalam program transmigrasi juga ditingkatkan pada saat ini. Di atas semua itu, landasan hukum dari kebijakan di bidang ketransmigrasian juga mengalami berbagai modifikasi. Versi UU ketransmigrasian yang terakhir, UU No. 15/1997, tentu harus dikaji ulang relevansinya dengan perkembangan yang berubah secara cepat sejak sepuluh tahun terakhir ini.[7]

Kebijakan transmigrasi semakin surut ke belakang bersamaan dengan bergantinya rezim politik pada tahun 1998, dari rezim Orde Baru ke rezim Reformasi. Dalam rezim Reformasi inilah

[7] Sekitar lima tahun yang lalu, tepatnya 29-30 November 2005, sebuah workshop dengan tema "Membedah UU No. 15/1997 tentang Ketransmigrasian untuk Revitalisasi Transmigrasi" diselenggarakan oleh Departemen Transmigrasi. Penulis adalah salah seorang yang memberikan makalah. Pada tahun 2009 terbitlah Undang-Undang No. 29 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 15 Tahun 1997.

transmigrasi memperoleh tantangan besar karena dasar berpijak program transmigrasi, yaitu paradigma pembangunan yang sentralistis, harus bergeser menjadi paradigma pembangunan yang bersifat desentralistis dan mengedepankan otonomi daerah. Dalam paradigma pembangunan yang bersifat desentralistis, setelah bergantinya rezim politik di Indonesia, program transmigrasi jelas harus diberi peran yang sesuai dengan konteksnya yang baru. Dalam konteks yang baru, pemerintah nasional tidak lagi dapat merencanakan dan menjalankan program-program pembangunan dengan pendekatan *top down*, program transmigrasi tampaknya harus membatasi diri pada peran-peran, yang karena sifat dan *magnitude*-nya, tidak mampu dilakukan oleh pemerintah daerah. Sebagai contoh, adalah peran melakukan relokasi berbagai korban konflik komunal, korban bencana alam, atau korban penggusuran akibat pembangunan. Dalam melakukan program relokasi penduduk akibat bencana ini, pemerintah nasional berkewajiban untuk melakukan tindakan yang sering harus bersifat cepat, agar korban bencana ini dapat diselamatkan dan direlokasikan di tempat yang tidak saja aman, tetapi juga memiliki potensi untuk dikembangkan secara ekonomis.

Jika program relokasi penduduk, apalagi yang diakibatkan oleh konflik dan bencana alam, membutuhkan penanganan secara cepat dan bersifat jangka pendek, persoalan migrasi penduduk yang bersifat permanen dan berjangka panjang memerlukan pemikiran dan strategi pendekatan yang lebih serius dan komprehensif. Di sini kita masuk dalam sebuah arena pemikiran. Persoalan migrasi dan pembangunan, khususnya pembangunan daerah, pelik, karena migrasi tidak lagi dapat dipandang sebagai sesuatu yang bisa diarahkan "dari atas" seperti masa-masa sebelumnya.

Pindah Tempat adalah Hak Asasi Manusia

Mobilitas penduduk, dalam rezim politik yang desentralistis dan dalam paradigma pembangunan yang mengedepankan otonomi daerah, barangkali harus dilihat sebagai bagian dari hak asasi manusia untuk secara bebas melakukan perpindahan dan menentukan tempat tinggal yang diinginkannya. Sebagai sebuah hak asasi, migrasi melekat pada setiap warga negara tanpa kecuali. Sebagai warga negara, setiap orang Indonesia berhak untuk melakukan migrasi ke mana pun di wilayah Republik Indonesia, dan berhak untuk tinggal dan mencari nafkah di wilayah mana pun di Republik Indonesia. Negara Republik Indonesia, sesuai dengan konstitusi, berkewajiban melindungi setiap warga negara Indonesia, bahkan negara berkewajiban menjamin tersedianya pekerjaan dan tempat tinggal yang layak bagi warga negaranya.

Persoalannya, apa yang tertulis dalam konstitusi sebagai kewajiban negara untuk melindungi warga negaranya, masih merupakan harapan dan cita-cita, daripada kenyataan. Warga negara Indonesia masih jauh dari berbagai perlindungan yang dijanjikan oleh negara, begitu juga meskipun menjadi tanggung jawab konstitusional negara, kesempatan kerja dan tempat tinggal yang aman, masih merupakan angan-angan belaka bagi sebagaian besar warga negara. Dalam kaitan dengan belum dilaksanakannya tanggung jawab konstitusional negara untuk menjamin lapangan kerja yang layak bagi warga negaranya inilah, bagi sebagian penduduk, migrasi menjadi strategi untuk mencari pekerjaan. Migrasi sebagai strategi mencari kehidupan yang lebih baik akan selalu terjadi karena tidak meratanya kesempatan kerja dan tidak seimbangnya pembangunan antardaerah.

Daerah perkotaan, hampir selamanya menjadi daerah tujuan migrasi penduduk karena di daerah perkotaanlah berbagai bentuk

kegiatan ekonomi berkembang. Migrasi desa-kota adalah bentuk migrasi yang tertua di Indonesia, semenjak kota-kota muncul sebagai pusat perdagangan dan ekonomi. Ketika industri mulai diperkenalkan, daerah perkotaan menjadi semakin menarik para migran yang datang tidak saja untuk berdagang, tetapi juga untuk menjadi buruh industri. Selain sektor perdagangan dan perindustrian, daerah perkotaan, juga menarik para migran karena di kotalah berpusat pemerintahan dan berbagai industri jasa. Di Indonesia, daerah perkotaan terutama berkembang di Jawa (Jakarta, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Solo, Malang, Surabaya), dan secara terpencar di setiap pulau besar, seperti Medan dan Palembang di Sumatra; Banjarmasin, Pontianak, dan Samarinda di Kalimantan; Makassar dan Manado di Sulawesi; Ambon dan Jayapura di Maluku dan Papua. Kota-kota besar ini merupakan motor dari pembangunan daerah atau wilayah sekitarnya.

Pertumbuhan kota-kota di Indonesia sesungguhnya memiliki sejarahnya sendiri yang dalam banyak hal terkait erat dengan bentuk kegiatan perekonomian yang berlangsung di dalamnya. Kota-kota di luar Jawa, selain berkembang karena perdagangan antarpulau juga didorong oleh industri ekstraktif yang berlangsung di daerah belakangnya (*hinterland*). Eksploitasi kekayaan alam (*natural resources*) sering merupakan tulang punggung dari perkembangan ekonomi di luar Jawa, seperti kayu, gas bumi, emas, dan tembaga. Dalam perkembangan selanjutnya terjadi diversifikasi kegiatan ekonomi karena pengaruh globalisasi. Contohnya adalah pariwisata. Bali dan Lombok adalah contoh dari sebuah wilayah yang perkembangan ekonominya dirangsang oleh perkembangan industri pariwisata. Di berbagai tempat di Indonesia, pariwisata juga menjadi industri yang memiliki potensi besar untuk dikembangkan, misalnya di sekitar Danau Toba

di Sumatra Utara, di Lembah Anai di Sumatra Barat, Toraja di Sulawesi Selatan, Kepulauan Wakatobi di Sulawesi Tenggara, Raja Ampat di Halmahera, dan di berbagai tempat lain di Indonesa. Indonesia tidak saja di karuniai alam yang kaya akan mineral, tetapi juga dengan keindahan alam dan budayanya, yang sulit dicari bandingannya di dunia.

Ketika paradigma pembangunan bersifat desentralistis dan mengedepankan otonomi daerah, pola migrasi berlangsung berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi, *supplay and demand,* baik akan tenaga kerja maupun akan berbagai komoditas ekonomi. Dalam prinsip ekonomi pasar semacam ini, peran negara dan peran pemerintah pada umumnya haruslah lebih sebagai penyedia jasa-jasa publik yang diperlukan untuk mendukung perekonomian yang ada agar berkembang secara adil dan memberikan keuntungan bagi rakyat banyak. Pola manajemen migrasi lama yang mengandalkan besarnya peran pemerintah untuk memindahkan penduduk dari Jawa dan Bali, ke tempat-tempat lain yang dianggap kosong dan memerlukan penduduk, sudah tidak sesuai lagi dengan paradigma pembangunan yang ada. Selain karena penentuan kebutuhan akan tenaga kerja, atau sebaliknya, kelebihan tenaga kerja, saat ini menjadi kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah (provinsi maupun kabupaten). Hukum permintaan dan penawaran akan tenaga kerja semakin ditentukan oleh pasar yang bersifat terbuka. Tentu saja negara atau pemerintah, dalam hal ini instansi yang berwenang di bidang ketenagakerjaan dan ketransmigrasian, berkewajiban untuk memberikan informasi tentang pasar tenaga kerja dan melayani kebutuhan publik untuk melancarkan bertemunya permintaan dan penawaran tenaga kerja. Namun, peran semacam ini bisa dibayangkan akan semakin berkurang dengan semakin berkembangnya teknologi informasi, terutama televisi, telepon genggam, dan internet.

Perkembangan teknologi yang sangat cepat telah menjadikan jarak geografis menjadi semakin hilang. Informasi dan jaringan (*networks*) menjadi instrumen yang sangat vital dalam mobilitas penduduk dewasa ini. Berbagai informasi tentang pasar, tidak saja tentang *supply and demand,* cepat sekali beredar melalui teknologi informasi yang semakin canggih. Jika pada tahun 1980an, Graeme Hugo, seorang ahli migrasi dari Australia, memperkenalkan istilah *colt revolution* atau revolusi mobil angkutan umum yang bermerk *colt,* saat ini saya kira tepat untuk menyebutkan adanya *mobile phone revolution* karena begitu besarnya pengaruh telepon genggam dalam aktivitas manusia di Indonesia. Stasiun satelit Palapa terbukti sangat bermanfaat bagi penduduk Indonesia dari Sabang sampai Merauke tidak saja karena acara televisi yang bisa dinikmati seluruh penduduk Indonesia, namun juga telepon genggam yang telah menjadi sarana komunikasi rakyat banyak.

Migrasi atau perpindahan penduduk dalam era desentralisasi dan otonomi daerah sekarang ini, sangat ditunjang oleh berkembangnya informasi secara cepat dan berperannya jaringan ekonomi maupun sosial dalam masyarakat. Jaringan ekonomi (*economic networks*) dan jaringan sosial (*social networks*) meskipun sering kali terpisah, tidak jarang merupakan satu kesatuan yang melekat satu sama lain. Dalam konteks ini bisa dikemukakan semakin pentingnya migrasi etnik atau *ethnic migration* yang merupakan tradisi dari beberapa suku di Nusantara, seperti Bugis, Minangkabau, Banjar, Madura, dan Cina. Migrasi etnik ini adalah cikal bakal tumbuhnya masyarakat Nusantara yang pada awalnya menggunakan bahasa etnik Melayu sebagai *lingua franca* dari berbagai etnik atau suku bangsa di kepulauan Nusantara yang kemudian bernama Indonesia. Migrasi memberikan sumbangan yang besar

bagi lahirnya Negara Republik Indonesia. Karena itu, harus menjunjung tinggi prinsip *Bhineka Tunggal Ika*. Persoalannya, prinsip *Bhineka Tunggal Ika* yang menjadi landasan kehidupan bersama warga negara Indonesia saat ini mendapatkan tantangan baru bersamaan dengan dilaksanakannya desentralisasi dan otonomi daerah. Pelimpahan kewenangan dan kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, yang menjadi tuntutan dari rezim reformasi, selain harus dianggap sebagai sebuah kemajuan demokrasi politik, ternyata membawa persoalan-persoalan baru yang sebelumnya tidak terbayangkan.

Salah satu persoalan yang muncul menyangkut migrasi dan mobilitas penduduk adalah dalam era desentralisasi dan otonomi daerah, ada kecenderungan menguatnya etnosentrisme yang berkelindan dengan persepsi tentang hak penduduk akan sebuah wilayah. Identitas kolektif yang direpresentasikan dengan suku bangsa, tidak jarang berhimpit dengan *geographical space,* teritori atau lokalitas. Pada sisi lain, teritori dan lokalitas tidak jarang berhimpit dengan wilayah administrasi atau pemerintahan, baik provinsi, kapupaten, atau kecamatan, bahkan desa. Wilayah administrasi yang berhimpit dengan teritori atau lokalitas dari komunitas etnik tertentu, menjadikan etnosentrisme mempunyai implikasi terhadap posisi penduduk, apakah mereka adalah penduduk setempat atau pendatang (migran). Batas-batas teritorial administratif yang berimpit dengan identitas komunal sebuah masyarakat, mendorong adanya persepsi dari masyarakat tersebut bahwa merekalah pemilik utama dari wilayah tersebut. Dalam konteks sosial-kultural seperti ini, adanya perkembangan politik tertentu, akan menjadikan dikotomi antara penduduk setempat dan penda-

tang (migran) bisa mengalami pengerasan yang berdampak luas terhadap pembangunan daerah.[8]

Pembentukan provinsi atau kabupaten baru, yang kita kenal saat ini sebagai pemekaran wilayah, adalah sebuah arena yang memperlihatkan secara jelas berkelindannya etnosentrisme dengan pembentukan wilayah administrasi baru.[9] Pembentukan wilayah administrasi baru, bukan rahasia lagi sering kali didorong oleh elite politik yang dalam mencapai tujuannya menggunakan sentimen etnis atau agama sebagai alat untuk memobilisasi dukungan. Mengerasnya etnosentrisme bisa dikatakan sebagai implikasi dari implementasi politik desentralisasi rezim Reformasi. Migrasi dan pembangunan daerah pada rezim desentralisasi dan otonomi daerah, meskipun menjadi lebih terbuka karena dominannya prinsip ekonomi pasar dan mekanisme permintaan dan penawaran, terbukti membawa persoalan-persoalan baru yang disebabkan oleh meningkatnya etnosentrisme dan mengerasnya dikotomi penduduk setempat versus pendatang. Para perencana dan pelaksana kebijakan dan program transmigrasi perlu memikirkan secara serius implikasi sebuah kebijakan pemindahan penduduk dari satu daerah ke daerah lain. Pembangunan daerah yang diharapkan dihasilkan dari migrasi penduduk perlu dilihat tidak saja secara ekonomis, tetapi juga secara sosial, budaya, dan politik.

---

[8] Dalam kaitan dengan konflik antara migran dan penduduk setempat ini saya ingin menghimbau berbagai pihak, khususnya Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, untuk memberikan perhatian secara serius tentang tingginya potensi konflik di berbagai tempat yang merupakan pemukiman-pemukim para transmigran maupun migran pada umumnya di Papua.

[9] Tentang isu pemekaran wilayah ini bisa dibaca di Bab 10 buku ini.

Pembangunan dan Kebebasan

Mungkin sudah waktunya kita melihat pembangunan sebagaimana dikonseptualisasikan oleh Amartya Sen *as freedom*—pembangunan sebagai kebebasan. Sen, mengatakan bahwa:

> *Overarching objective" of development is to maximize what he calls people's "capabilities"—their freedom to "lead the kind of lives they value, and have reason to value.*[10]

Apa yang digagas oleh Sen dalam ekspresi yang lain telah dikemukakan oleh berbagai pihak sebagai *people centered development, human development* atau yang di Indonesia pernah dicoba dikembangkan sebagai Ekonomi Pancasila atau Ekonomi Kerakyatan. Dalam konteks transmigrasi, para pengamat maupun praktisi, seperti Sri Edi Swasono dan Siswono Yudo Husodo, adalah sedikit dari mereka yang memiliki perhatian terhadap masa depan transmigrasi. Keduanya adalah orang-orang yang bisa digolongkan sebagai para nasionalis dan pendukung paham pembangunan yang berbasiskan prinsip-prinsip seperti kerakyatan, keadilan sosial, dan demokrasi ekonomi. Kita mengetahui, prinsipprinsip semacam ini sebetulnya telah menjadi keprihatinan mendalam dari para bapak bangsa, Soekarno, Hatta, Syahrir, Tan Malaka, dan lain-lain, dan telah dicoba dirumuskan pada tahun 1950-an dan 1960-an, namun gagal. Periode 1970-an sampai dengan 1990-an kita menyaksikan praktik pembangunan yang lebih bersifat teknokratis-pragmatis, yang terbukti gagal juga. Saat ini, di periode Reformasi ini, harus kita akui bahwa paham pembangunan yang baru belum juga jelas arah dan rumusannya. Dalam ketidakpastian arah pembangunan sekarang ini, satu hal yang pasti adalah terbukanya ruang yang lebih besar untuk merumuskan sesuatu

[10] Lihat Amartya Sen (1999), *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

yang baru, yang relevan bagi kebutuhan rakyat banyak. Apakah kita mampu menggunakan kesempatan ini, terpulang kepada kita semua, sebagai warga negara dan bangsa Indonesia.

Migrasi penduduk, termasuk di dalamnya program relokasi penduduk karena alasan-alasan khusus yang ditangani oleh Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, perlu dilihat dengan saksama pola, arah, dan besarannya. Berbeda dengan masa lalu yang dapat direkayasa dari atas, pada era otonomi daerah ini, *stakeholders* yang terlibat menjadi semakin beragam dan tidak lagi mudah dikenali. Selain semakin berperannya elite politik lokal dalam menentukan prioritas pembangunan daerah, peran pasar yang semakin terbuka, harus diperhatikan. Kombinasi antara peran pasar dan elite politik lokal dalam pembangunan di daerah niscaya akan sangat menentukan respons yang akan muncul terhadap migrasi masuk ke suatu daerah. Akhirnya, dalam kaitan dengan mengerasnya dikotomi penduduk setempat versus pendatang ini, dibutuhkan pemikiran yang lebih mendasar untuk mengatasi persoalan-persoalan yang muncul, antara lain dengan menegaskan kembali arti warga negara dalam Negara Republik Indonesia yang seharusnya memiliki hak-hak warga negara yang sederajat, tanpa memandang latar belakang suku bangsa, agama, tempat lahir, gender maupun bahasa daerah yang dimiliki.

Migrasi dan pembangunan daerah yang menjadi bahasan dalam bab ini sudah waktunya ditempatkan dalam konteks kebangsaan dan kewarganegaraan yang sudah menjadi persoalan yang semakin pelik dalam abad dan dunia yang semakin terbuka dewasa ini. Sudah banyak bukti bahwa program transmigrasi tidak mungkin lagi diteruskan sebagai bagian dari rekayasa sosial dari atas untuk membangun masyarakat baru, mendongkrak ekonomi maupun memperkuat negara. Manusia akan melakukan migrasi

dengan sendirinya tanpa harus diprogramkan oleh pemerintah. Yang harus diatur oleh negara adalah upaya-upaya menciptakan kesempatan ekonomi yang lebih merata dan lebih adil di seluruh pelosok tanah air. Penduduk akan melakukan perpindahan sebagai respons dari adanya kesempatan-kesempatan ekonomi di masyarakat. Gagasan tentang transmigrasi baru harus dilandasi oleh prinsip dasar migrasi ini. Jika tidak, kita adalah betul-betul keledai yang tidak pernah bisa belajar dari kegagalan masa lalu.

Bab 3
Urbanisasi Tanpa Pemerataan Kesejahteraan

Studi urbanisasi di negara berkembang umumnya difokuskan pada perkembangan kota-kota besar atau *mega-cities*, seperti Jakarta, Surabaya, Kuala Lumpur, Bangkok, dan Ho Chi Min City. Selain karena kota-kota besar itu memang memperlihatkan perkembangan spasial yang sangat fenomenal, kota-kota itu juga merupakan pusat ekonomi dan politik yang imbasnya sangat besar bagi perkembangan ekonomi, sosial, maupun politik dari keseluruhan negara yang bersangkutan. Perkembangan kota-kota menengah dan kecil sebetulnya tidak kalah penting untuk diperhatikan karena dari dan melalui kota-kota menengah dan kecil ini pergerakan atau arus barang, modal, maupun tenaga kerja, umumnya berasal atau mengalami transit. Menurut Michael Leaf (2008), kota-kota menengah dan kecil merupakan

> *... transition zone, or interaction zone, where urban and rural activities are juxtaposed, and landscape features are subject to rapid modifications, induced by anthropogenic activity.*[1]

Sebagai sebuah zona transisi atau zona interaksi, kota-kota menengah dan kecil, yang tidak jarang secara spasial menempel menjadi bagian sebuah *mega-cities*, menjadi tempat bertemunya aktivitas manusia yang bersifat perdesaan dan perkotaan yang pada gilirannya membawa implikasi-implikasi sosial-politik tersendiri bagi penataan tata ruang dan transformasi sosial dari masyarakat yang menghuninya.

[1] Lihat Michael Leaf, 2008. "New Urban Frontiers: Periurbanization and (re) territorialization in Southeast Asia".

Dalam konteks studi perkotaan di Indonesia, menurut Na and Boenders (2002), pendekatan yang dianut oleh para peng amat perkembangan perkotaan secara umum dapat dibedaka dalam dua kelompok besar. Pendekatan yang pertama adala yang dianut oleh mereka yang memfokuskan "*at the specific cha acteristics of urban areas in Indonesia*", sedangkan pendekata yang kedua dianut oleh mereka "*who have focused on its genera characteristics*". Pada kelompok pertama, "*they focus largely on th exotic and try to locate and describe the typical Indonesian aspec of these cities*". Pada kelompok yang kedua, "*they tend to see Indo nesian cities as part of a global phenomenon and refer to the realit of rapidly growing urban concentrations and world-wide urbaniza tion*". Jika dilihat dari sudut spasial, menurut pengamatan Na and Boenders (2002), studi-studi tentang perkotaan di Indonesi bisa dibedakan antara mereka yang memfokuskan pada kota-kot di Jawa dan mereka yang tertarik untuk mempelajari kota-kot di seantero Nusantara (*archipelago*).

Perkembangan kota-kota pascakolonial di Asia Tenggara menurut Terry McGee (1967), tidak terlepas dari ambisi par pemimpin nasionalis yang menginginkan dapat diciptakanny sebuah negara-bangsa yang efisien dan stabil. Ambisi semacan ini telah menguras banyak energi dari pemerintah-pemerinta di Asia Tenggara pascakolonial dalam merealisasikan gambara mereka tentang sebuah pola pembangunan ekonomi dan sosia tertentu yang pada gilirannya menjadi dasar bagi penataan da pengembangan daerah perkotaan. Itulah sebabnya, menurut McGe (1967), perkembangan kota-kota di Asia Tenggara memiliki per- bedaan dengan perkembangan kota-kota di barat pada umumnya Terlalu dominannya ambisi para pemimpin negara-negara pasca- kolonial di Asia Tenggara dalam pembangunan ekonomi tampak-

nya justru yang menjadi kendala bagi terwujudnya penataan kota yang diharapkan. Menurut McGee (1967):

> *... to built efficient and stable nation-states has dominated the energies of the governments to such an extent that the kind of economic and social development which might have been the basis for the growth of new patterns of urban development has not gone off the ground. Consequently, the role of cities has been very different from that which they played during a comparable period of city growth in Western Europe.*

Terbentuknya sebuah ruang, atau "*the production of space*", dalam kaitan ini adalah terbentuknya sebuah ruang perkotaan (*urban space*), menurut Lefebvre, adalah hasil dari proses sosial dan interaksi antara yang terus-menerus dari pihak-pihak yang menghuni ruang itu. Pihak-pihak yang memiliki kekuasaan terbesar, bisa pemerintah kota atau kelas sosial ekonomi yang dominan, merupakan kekuatan yang biasanya paling berpengaruh terhadap perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam sebuah kota. Sebuah ruang perkotaan (*urban space*), mengikuti pendapat Lefebvre, pada dasarnya adalah sebuah produk sosial (*social product*), atau dalam arti yang lebih luas adalah sebuah kontruksi sosial yang bersifat kompleks—didasari oleh nilai-nilai dan produksi sosial makna-makna (*meanings*)—yang memengaruhi praktik-praktik (*practices*) dan persepsi-persepsi (*perceptions*) yang bersifat spasial dalam kurun sejarah tertentu.[2] Nas and Boenders (2002) yang banyak melakukan penelitian tentang kota di Indonesia, mendefinisikan kota sebagai sebuah totalitas fenomena sosial, meliputi keseluruhan aspek-aspek, mencakup hal-hal yang bersifat material maupun yang bersifat sosial, kultural, linguistik, politik, dan ekonomi, "*a total social phenomenon, and constitute all sorts of aspects,*

[2] Lihat Lefebvre (1991) *The Production of Space.*

encompassing the material as well as the social, cultural, linguistic, political, and the economy". Dengan singkat bisa dikatakan bahwa setiap kota mengandung dalam dirinya dua dimensi: dimensi fisik dan dimensi simbolik.

Tulisan ini semula merupakan bagian dari sebuah penelitian tentang transformasi sosial di daerah perkotaan di pantai utara Pulau Jawa (pantura). Transformasi sosial dalam penelitian ini diartikan sebagai proses perubahan yang berlangsung dengan relatif cepat dan mengubah pola hubungan fungsional antara pemerintah dan warganya dan pola hubungan sosial antara kelompok-kelompok dalam masyarakat. Ada dua tujuan khusus dari penelitian ini. *Pertama*, melihat proses transformasi sosial sebagai hasil interaksi antara pemerintah dan warga yang pada prinsipnya mencakup dua aspek utama, yaitu (a) aspek fisik berupa tata ruang kota; dan (b) aspek nonfisik berupa makna simbolik kota. *Kedua*, membandingkan transformasi sosial di Cirebon dan Gresik agar dapat mengidentifikasi faktor-faktor yang bersifat generik yang berperan dalam proses transformasi sosial di kedua kota itu dan mungkin di sepanjang pantura. Meskipun penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menguji sebuah hipotesis tertentu, ada semacam proposisi bahwa pemerintah kota diduga hampir selalu mendominasi perkembangan sebuah kota daripada para warganya. Mengacu pada tujuan penelitian ini, tulisan ini akan dimulai dengan pembahasan secara garis besar tentang proses urbanisasi dan migrasi desa kota di Jawa, untuk memberikan konteks sosiodemografis dari perkembangan kota-kota di pantura, khususnya Cirebon dan Gresik. Cirebon dan Gresik dipilih karena keduanya memiliki kesamaan historis sebagai kota pelabuhan dan pusat perkembangan Islam di Jawa.

Secara khusus tulisan ini akan melihat perkembangan pelabuhan Cirebon dan Gresik dan masyarakat di sekitarnya. Sejarah yang menggambarkan pasang surut pelabuhan Cirebon dan Gresik memiliki pengaruh langsung terhadap perubahan masyarakat yang berada di sekitar pelabuhan. Dalam tulisan ini akan dilihat, terutama yang tengah berlangsung dalam kurun waktu dua dekade terakhir ini. Pada bab pengantar laporan penelitian ini, Soewarsono (2009) telah mencoba memperlihatkan sejarah perkembangan kota Cirebon sejak masa prakolonial sampai periode reformasi sekarang ini. Tergambar dengan jelas perubahan ekonomi politik kota Cirebon yang semula berpusat pada pelabuhan Cirebon dan menjadi pusat dari berbagai kegiatan eknonomi maupun politik daerah sekitarnya, menjadi sebuah kota yang praktis berdiri sendiri terlepas kaitannya dengan wilayah sekitarnya. Pelabuhan Cirebon yang pernah merupakan simbol kemajuan berangsur-angsur kehilangan perannya dan menjadi sebuah ruang yang terlepas dari kegiatan ekonomi sekelilingnya.

Membandingkan sejarah perkembangan Kota Gresik dengan Cirebon, Soewarsono (2009) melihat adanya persamaan dan perbedaan di antara keduanya. Pada kurun sejarah prakolonial, kedua kota ini memiliki perkembangan yang sama, sebagai kota pelabuhan yang penting. Dalam masa kolonial, pembangunan pelabuhan Tanjung Perak di Surabaya oleh Belanda praktis mematikan pelabuhan Gresik sebagai pelabuhan utama. Sejak saat itu menjadikan Surabaya lebih sebanding dengan Cirebon yang masih memiliki peran penting bagi kolonial Belanda. Surut dan memudarnya peran pelabuhan Cirebon sejak masa kemerdekaan, sementara semakin besarnya peran Surabaya sebagai kota pelabuhan yang penting, kembali mendudukkan Cirebon sebanding dengan Gresik ketika pelabuhan tidak lagi memegang peran

penting secara ekonomis dan kehilangan hubungan fungsional dengan pemerintah kota dan masyarakat sekitarnya. Pelabuhan Cirebon dan Gresik terlepas dari kendali pemerintahan kota karena otoritasnya dipegang oleh pemerintah pusat. Saat ini, seperti halnya Cirebon, kejayaan Gresik sebagai kota bandar yang penting hanyalah kenangan masa lalu. Relasi antara pelabuhan dan pemerintah kota dan masyarakat sekitarnya, baik di Cirebon maupun di Gresik, adalah relasi yang tidak bersifat fungsional melainkan melulu spasial—dekat secara fisik, tetapi tidak membawa dampak secara signifikan dalam meningkatkan ekonomi masyarakat.

Urbanisasi dan Migrasi Desa-Kota di Jawa

Tommy Firman (2003, 2004), seorang ahli geografi sosial, mengemukakan pengamatan yang menarik tentang pertumbuhan kota-kota di Jawa, yang menurutnya memperlihatkan pola perkembangan yang sangat tipikal. Perkembangan kota-kota di Jawa menurut Firman mengikuti sebuah pola tertentu yang mengarah pada terbentuknya koridor wilayah perkotaan yang ditandai oleh kaburnya perbedaan antara kota dan desa dan bercampurnya secara intensif aktivitas ekonomi perdesaan dan perkotaan.

> *... shapes corridors of cities characterized by a blurring of the differences between cities and villages and the intensive mixing of economic activities in the rural and urban areas which basically indicates that economic development in the cities and rural areas are interrelated to each other.*

Apa yang diamati oleh Firman pada dekade 1990-an tentang pertumbuhan kota-kota di Jawa sesungguhnya bukanlah sesuatu yang aneh karena pada akhir dekade 1960-an, Terry McGee, telah

meminjam konsep Geertz (1963) tentang "involusi dalam praktik pertanian di Jawa", untuk menjelaskan apa yang disebutnya sebagai *urban involution* di kota-kota di Asia Tenggara. Involusi perkotaan yang dimaksud Terry McGee (bersama W.R. Armstrong, 1986) adalah "*as an overdriving of an established form in such a way that it becomes rigid through an inward over elaboration of detail*". Menurut McGee dan Armstrong, telah terjadi pembenaman ekonomi bazar oleh ekonomi kapitalis kolonial dan ekstraksi surplus ekonomi yang menyebabkan tidak mungkin terjadinya akumulasi dan tertutupnya investasi dalam ekonomi bazar.

'Involution' was used by Armstrong and McGee (1986),

> *... to compare urban situations in different countries on their revolutionary potential, particularly Indonesia and Cuba. In this comparison they presumed that in Cuba, because of the farreaching penetration of the capitalist economy, no urban involution was possible, so that revolution became inevitable. Indonesia and particularly Java, in contrast, offered involutionary opportunities to the bazaar economy, which was later labeled the urban informal sector, and no revolution evolved.*

Selain meminjam konsep involusi dari Geertz untuk menjelaskan perkembangan perkotaan di Asia Tenggara, Terry McGee juga secara kreatif memperkenalkan sebuah konsep baru, yaitu *kotadesasi*, yang jelas diinspirasi oleh apa yang diamatinya di Indonesia. Terry McGee and I.M. Robinson (1995, dikutip dari Nas and Boenders, 2002) berpendapat bahwa daerah mega-urban di Asia Tenggara memperlihatkan gambaran pola-pola yang berbeda dengan apa yang terjadi di barat. Pertumbuhan kota di Asia Tenggara ternyata mengambil pola *region-based urbanization as opposed to city-based urbanization*. Jadi, pola perkembangan kota di Asia Tenggara memiliki pola urbanisasi yang berbasis wilayah, yang berbeda dengan pola urbanisasi yang berbasis kota.

Nas and Boenders (2002) sependapat dengan McGee bahwa mitos-mitos yang selama ini ada, misalnya tentang luasnya wilayah, *unsustainability*, *paratisism*, kemiskinan yang parah dan rendahnya kualitas hidup, tidak memberikan perspektif yang tepat dan realistis mengenai perkembangan kota-kota besar di Jawa, Indonesia atau di Asia Tenggara, bahkan di dunia pada umumnya. Nas and Boenders (2002) bahkan berpendapat bahwa beberapa konsep yang berasal dari daerah ini, termasuk *urban involution* dan *urban subsistence production*, harus dievaluasi kembali, terutama dalam hubungannya dengan situasi dan konteks perkembangan yang baru. Sebuah *mindset* yang baru diperlukan untuk menganalisis perkembangan daerah mega-urban di Asia Tenggara pada umumnya dan Indonesia pada khususnya. Armstrong dan McGee sendiri beranggapan bahwa beberapa konsep lama yang mereka perkenalkan sebelumnya tidak lagi dapat dipakai untuk menjelaskan kenyataan-kenyataan yang baru muncul setelah periode 1990-an. *Mindset* yang baru ini juga memerlukan gagasangagasan yang segar tentang perencanaan kota. Gagasan yang muncul dari pengalaman riset di Indonesia tentang fenomena *desakota* dan diilhami oleh pertautan antara desa dan kota, serta campur aduknya permukiman penduduk dan penggunaan lahan, perlu disegarkan kembali. Dalam kawasan semacam ini, menurut McGee dan Armstrong,

> *Traditional agriculture is found side by side with modern factories, commercial activities, and suburban development. These regions are part of the new mega-urbanized areas such as the 'high-density extended metropolitan region' of Jakarta and deserve further empirical and conceptual exploration. Moreover, the cultural and even more particularly the symbolic dimension of these mega-urbanized regions should be paid more detailed attention. This is particularly pertinent in*

the framework of urban planning as part of a new conceptualization of these extensively regiona-lized city areas.

Menurut Nas and Boenders (2002), asal-muasal kota-kota di Indonesia bisa dilacak berdasarkan fase-fase sejarah pertumbuhannya.

... in indigenous centers, ancient coastal trade centres, and colonial settlements. Some of the old principles of architecture and the division of space are still visible in presentday urban society. Roughly two types of early Indonesian towns can be distinguished, namely inland or agrarian and coastal or trade cities.

Nas and Boenders (2002) juga menunjukkan bahwa:

Since Independence, the population of Indonesia has grown tremendously, and so have the cities both in number and in number of inhabitants. In the wake of economic development and increasing educational possibilities, major urban problems have appeared. Examples are the absence of laws concerning the use of the land, which had not belonged to a traditional Indonesian landowning class, uncontrolled expansion of kampung settlements, water and air pollution, and traffic congestion. The earliest urban growth was concentrated around the open spaces in the centre of the cities, which in colonial times were built on a spacious scale. Nowadays, the city has taken the form of a mega-urban region, which is constituted of configurations of traditional centre and old suburbs, incorporated villages and rural areas, and urban sprawl development comprising completely new towns.

Di Indonesia, urbanisasi—dalam arti meningkatnya proporsi penduduk yang menghuni di daerah perkotaan—terutama disebabkan oleh perpindahan penduduk dari desa ke kota. Dari studi kepustakaan kita mengetahui bahwa sejak zaman kolonial sampai akhir tahun 1970-an perpindahan penduduk di Indonesia

bisa dikelompokkan menjadi lima. *Pertama* adalah perpindahan penduduk ke daerah perkebunan, ini terutama terjadi pada masa kolonial. *Kedua* adalah perpindahan penduduk yang bersifat *internasional*, yang jumlahnya relatif terbatas. *Ketiga* adalah perpindahan dari daerah perdesaan ke daerah perdesaan lain atas bantuan pemerintah. Pada masa kolonial disebut kolonisasi dan setelah kemerdekaan dinamakan transmigrasi. *Keempat* adalah perpindahan penduduk dari daerah perdesaan ke perkotaan, baik yang bersifat permanen maupun yang nonpermanen (sirkuler atau ulang-alik). *Kelima* adalah perpindahan penduduk yang bersifat "tradisional" atau sering juga disebut "merantau" yang dilakukan misalnya oleh Orang Minangkabau, Bugis, Banjar, dan Madura.

Perpindahan penduduk dari desa ke kota, terutama di Jawa, berhubungan erat dengan perubahan sosial yang terjadi di daerah perdesaan setelah diperkenalkannya berbagai bentuk teknologi baru untuk mengintensifkan pola pertanian setelah awal tahun 1970-an. Dari berbagai penelitian yang dilakukan di daerah pertanian Jawa, misalnya oleh Benjamin White (1976) serta Masri Singarimbun dan David Penny (1976) diketahui bahwa modernisasi teknologi pertanian, selain secara positif telah meningkatkan produksi pertanian, ternyata juga berdampak negatif karena telah meningkatkan pengangguran. Sebagai contoh, penggunaan *huller* dan traktor telah secara drastis menurunkan jumlah tenaga kerja yang bisa terlibat di pertanian. Terjadi proses "penyingkiran" pekerja pertanian ke nonpertanian, seperti pekerjaan industri rumah tangga dan perdagangan kecil-kecilan. Sebagian dari mantan pekerja pertanian yang tidak tertampung di *off-farm employment* perdesaan inilah yang memilih untuk mengadu nasib dan mencari pekerjaan di daerah perkotaan. Berdasarkan penelitian Anne Booth dan Sundrum (1981) yang dilakukan pada akhir tahun

1970-an, ditemukan adanya perbedaan yang besar antara pendapatan pekerja di perdesaan dan perkotaan, terutama di Jawa. Perbedaan pendapatan antara kota dan desa jelas berpengaruh besar terhadap membanjirnya penduduk dari desa ke kota karena di kota, dalam persepsi para migran ini, kehidupan ekonomi mereka akan menjadi lebih baik dibanding kalau mereka tetap di desa.

Selain melakukan modernisasi pertanian, sejak awal tahun 1980-an, pemerintah pusat di Indonesia memberikan perhatian besar pada perbaikan sarana-sarana publik, terutama jalan raya, kereta api, pelabuhan, dan lapangan terbang. Dalam bidang sosial, perhatian pemerintah pusat adalah pada perbaikan sarana pendidikan, di mana program wajib belajar merupakan prioritas penting. Selain di bidang pendidikan, pemerintah juga melakukan peningkatan di bidang pelayanan kesehatan masyarakat dan mengampanyekan program keluarga berencana. Masyarakat di daerah perdesaan di Jawa seolah-olah mengalami "revolusi mental" karena banyaknya program-program pembangunan baru, yang mereka terima secara langsung maupun melalui radio dan televisi yang merambah desa-desa bersamaan dengan diperluasnya jaringan listrik ke berbagai pelosok Jawa. Perbaikan jalan dan saluran komunikasi, di satu sisi dan meningkatnya aspirasi masyarakat akibat pendidikan di sisi lain; tak pelak lagi telah mengakibatkan pasang naik aspirasi masyarakat akan pekerjaan yang lebih baik dan kesejahteraan ekonomi yang lebih memadai. Tidak aneh jika banyak pengamat Indonesia saat itu berpendapat:

> *The combination of the increase in education, health services and the availability of transportation and communication facilities have caused rising hopes and aspirations of rural young people which resulted in the movement to urban centers.*

Dalam kaitan ini, Tirtosudarmo (1985) berdasarkan studinya tentang migrasi desa-kota di Jawa Timur menyimpulkan sebagai berikut.

> *... the various structural changes in East Java during the last 30 years, as well as creating a dichotomy between the rural 'push' and the urban 'pull' at the societal level, also affected the individual, either directly or indirectly, by changing the costs and benefits of migration. For example, the young, educated and unmarried population would be more likely to migrate than their older, less educated, and married counterparts, primarily because the former were able to adapt easily to the new situations that resulted from structural changes in the society. In addition, it is likely that the personality characteristics of the migrants, such as more adventurous behaviour, willingness to take risk, and ease of adjusment, were also important factors in migration decision making. Finally, the presence of relatives and friends in urban destinations played a critical role in the migration decision, especially in mediating information about the urban destination as well as providing assistance for migrants in the new place of destinations.*

Dalam literatur tentang migrasi desa-kota di Indonesia, daerah perkotaan sebagai tujuan migrasi mendapatkan perhatian yang lebih besar daripada daerah perdesaan. Seperti juga yang terjadi dengan studi perkembangan kota atau urbanisasi, Jakarta merupakan objek yang paling banyak diteliti, dan diperlihatkan di sana bahwa migrasi desa-kota merupakan penyumbang terbesar dari pertumbuhan Kota Jakarta, tidak saja secara demografis, tetapi juga secara sosial dan ekonomi. Sejarah membuktikan bahwa Jakarta telah dibangun oleh para migran. Fenomena mudik setiap lebaran yang memperlihatkan kembalinya jutaan warga kota, terutama Jakarta, ke kampung asalnya masing-masing untuk merayakan

lebaran, menjadi bukti nyata dari besarnya jumlah migran di kota-kota.

Seperti telah diperlihatkan oleh Tommy Firman (2003, 2004) urbanisasi ternyata tidak hanya dialami oleh kota-kota besar saja, tetapi juga oleh kota-kota menengah dan kecil di Jawa. Berdasarkan data Sensus Penduduk (SP) 2000 dan Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) 2005, terlihat terjadinya proses urbanisasi, dalam arti peningkatan jumlah penduduk di daerah perkotaan, yang cukup cepat di beberapa kabupaten dan kota di Jawa. Seperti terlihat dari tabel di bawah ini, beberapa wilayah, memiliki tingkat urbanisasi yang cukup tinggi. Lebih dari 50% penduduk tinggal di wilayah yang tergolong perkotaan, seperti Sidoarjo (>80%), Kudus (>60%), Jepara (>50%), Tegal (50%), Pekalongan (90%), dan Cirebon (>50%).

Tingginya tingkat urbanisasi di kota-kota ini hampir bisa dipastikan disebabkan oleh tingginya migrasi masuk dari wilayah sekitarnya yang masih bersifat perdesaan. Migrasi penduduk dari daerah perdesaan ke perkotaan secara sederhana bisa disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, semakin sempitnya lapangan kerja di desa. *Kedua*, kota menjanjikan adanya lapangan pekerjaan. Mengalirnya penduduk dari desa ke kota, oleh karena itu, tidak secara otomatis berarti meningkatnya kesejahteraan penduduk. Bahkan, sebaliknya bisa terjadi, yakni semakin banyaknya penduduk desa yang pindah ke kota berarti semakin menurunnya tingkat kesejahteraan penduduk. Urbanisasi, karena itu, justru berarti peningkatan penduduk miskin di kota. Kenyataan inilah yang menimbulkan dugaan bahwa urbanisasi ternyata tidak berjalan seiring dengan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. Dengan kata lain, yang terjadi adalah urbanisasi tanpa pertumbuhan.

Tabel 1. Tingkat Urbanisasi Beberapa Kota di Pulau Jawa

Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk				Tingkat Urbanisasi	
	Total		Kota			
	SP 2000	SUPAS 2005	SP 2000	SUPAS 2005	SP 2000	SUPAS 2005
Sidoarjo	1,563,015	1,697,435	1,339,311	1,453,608	0.857	0.856
Mojokerto	908,004	969,299	379,984	402,026	0.418	0.415
Ngawi	813,228	827,728	72,624	77,412	0.089	0.094
Tuban	1,051,999	1,063,375	198,377	203,610	0.189	0.191
Gresik	1,005,445	1,118,841	500,960	573,847	0.498	0.513
Blora	812,717	827,587	171,099	185,117	0.211	0.224
Rembang	557,781	563,122	145,757	143,390	0.261	0.255
Pati	1,148,543	1,160,546	348,159	354,002	0.303	0.305
Kudus	703,721	754,183	477,509	513,338	0.679	0.681
Jepara	968,963	1,041,360	491,910	535,264	0.508	0.514
Demak	973,674	1,008,822	266,976	264,142	0.274	0.262
Tegal	1,382,435	1,400,588	755,651	761,167	0.547	0.543
Pekalongan	262,272	269,177	256,579	263,921	0.978	0.980
Cirebon	1,931,066	2,044,257	1,082,736	1,135,530	0.561	0.555

Sumber : Diolah oleh Pusat Penelitian Kependudukan LIPI, 2009.
Keterangan : Tingkat Urbanisasi = Persentase penduduk yang tinggal di kota/jumlah penduduk total di wilayah tersebut

Sudah sejak tahun 1970-an, sebagaimana telah ditunjukkan oleh Montgomery (1975), persoalan pengangguran di daerah perkotaan, terutama di Jakarta, sesungguhnya sudah mulai mencuat, terutama di kalangan penduduk usia mudanya. Para migran yang berdatangan ke kota, meskipun sebagian menyadari bahwa semakin besar risiko untuk memperoleh pekerjaan yang layak, terbukti dari penelitian Montgomery (1975), mereka tetap memutuskan untuk pindah ke kota. Dampak lain dari meningkatnya pendatang dan besarnya proporsi mereka yang tidak memperoleh pekerjaan di daerah perkotaan adalah membengkaknya sektor informal. Para migran itu bersedia bekerja apa saja di kota untuk

bertahan hidup. Lalu berkembanglah permukiman kumuh di daerah perkotaan dan menjadi pemandangan yang biasa di sana.

Ketegangan sosial dan politik akibat membesarnya jumlah orang miskin kota meskipun belum dirasakan pada awal tahun 1980-an, telah diamati oleh Gavin Jones (1983), yang mengatakan:

> *... that in the case of Jakarta and Surabaya a true urban proletariat divorced from any rural roots, is likely to develop. The migrant poor will continue to compete for jobs and services with the local-born poor and also with the urban middle classes. It is possible that this situation can lead to social unrest and political conflicts.*

Meningkatnya ketegangan dan konflik sosial di daerah perkotaan tampaknya merupakan fenomena kehidupan urban yang tidak terhindarkan. Urbanisasi tidak saja berjalan tanpa peningkatan kesejahteraan, namun juga membawa persoalan-persoalan baru karena tidak terakomodasinya berbagai kepentingan dan aspirasi warga kota. Dalam konflik kepentingan, yang terjadi adalah warga kota yang memiliki tingkat sosial ekonomi bawah hampir selalu menjadi korban yang pertama.

Cirebon versus Gresik

Kota-kota di sepanjang pantai utara Jawa, secara umum dapat ditemukan adanya dua pola perkembangan berdasarkan naik turunnya indikator ekonomis: pertumbuhan dan penyurutan. Beberapa kota yang mengalami pertumbuhan adalah Jakarta, Tegal, Tuban, Gresik, Surabaya, dan Pasuruan. Sementara itu, kota kota yang mengalami penyurutan adalah Anyer, Cirebon, Peka-longan, Kendal, Semarang, Pati, Probolinggo, Besuki, dan

Pasuruan.[3] Dalam kedua pola itu, Cirebon dan Gresik memperlihatkan perbedaan. Meskipun demikian, dilihat dari berbagai aspek yang lain, Gresik dan Cirebon adalah dua kota yang memiliki beberapa persamaan. Keduanya merupakan kota pelabuhan yang terletak di jalur pantai utara Jawa, Cirebon di Jawa Barat dan Gresik di Jawa Timur. Sebagai kota pelabuhan, keduanya pernah mengalami kejayaan di masa lalu karena menjadi bandar penting yang dilalui oleh jalur perkapalan antarpulau, bahkan secara internasional.[4] Selain sebagai bekas kota pelabuhan yang penting, Cirebon dan Gresik juga dianggap sebagai bagian dari pusat-pusat penyebaran agama Islam yang penting. Di Cirebon pernah bermukim Sunan Gunung Jati, sedangkan di Gresik pernah tinggal Sunan Giri dan Sunan Maulana Malik Ibrahim. Ketiganya adalah anggota dari Wali Songo yang menjadi penyebar agama Islam yang sangat terkenal.[5] Pengaruh sejarah masa lalu sebagai kota bandar dan sebagai kota "Islam" di Cirebon dan Gresik masih bisa dirasakan sampai sekarang, antara lain dengan masih berfungsinya pelabuhan sebagai salah satu pusat kegiatan ekonomi dan berkembangnya berbagai macam simbol keislaman di Kota Cirebon dan Gresik. Persamaan lain yang sangat penting dari Cirebon dan Gresik adalah karena keduanya merupakan bagian dari sebuah poros perkembangan perkotaan yang semakin menjadi satu yang dihubungkan oleh sebuah jalan raya dari Anyer sampai Panarukan. Jalan raya ini pertama kali dibangun oleh Gubernur Jenderal Belanda Willem Hendrik Daendels yang berkuasa dari tahun 1808–1811. Selain oleh jalan raya Daendels, pantai utara Jawa juga dihubungkan oleh jalur kereta api dan sejak dua puluh

---

[3] Lihat *Kompas*, 2008, hlm. 390.

[4] Lihat Soewarsono (2009).

[5] Lihat Aulia Hadi (2009)..

tahun terakhir dibangun jalan bebas hambatan (jalan tol), yang secara bertahap semakin menyatukan jalur pantura sebagai zona ekonomi yang semakin terintegrasi dalam satu poros.[6]

Cirebon dan Gresik meskipun secara umum keduanya sering diasosiasikan sebagai kota atau daerah perkotaan, secara administratif dan tata pemerintahan memiliki perbedaan yang besar. Cirebon secara administratif terdiri dari dua wilayah otonom, yaitu Cirebon Kota (atau Kota Madya Cirebon) dan Kabupaten Cirebon. Meskipun secara ekonomis dan sosial batas antara Cirebon Kota dan Kabupaten Cirebon sesungguhnya menjadi semakin kabur dengan ditekankannya otonomi daerah pada tingkat kabupaten atau kota, persoalan batas administratif ini menjadi masalah yang bersifat krusial. Para petinggi di kantor pemerintahan maupun wakil-wakil rakyat (DPRD) di kedua daerah yang semula merupakan kesatuan ini, sekarang saling bersaing untuk meningkatkan pendapatan daerahnya masing-masing. Cirebon Kota, yang menjadi perhatian utama dari penelitian ini, merupakan sebuah wilayah yang memiliki tingkat kepadatan penduduk tinggi, secara historis menjadi lokus dan berpusatnya kekuasaan politik, dan menjadi hunian dari berbagai kelompok masyarakat yang memiliki latar kebudayaan berbeda. Selain golongan "pribumi" yang juga merupakan campuran antara orang Sunda dan orang Jawa, Cirebon Kota juga menjadi hunian orang Cina dan orang Arab. Sebagaimana dikemukakan oleh Julan (2009) para pengusaha Cina di Cirebon tidak hanya melakukan aktivitas

[6] Sampai laporan ini ditulis, jalan tol di pantura telah menghubungkan Merak-Jakarta-Cikampek, Palimanan-Kanci-Pejagan (Brebes), Kendal-Semarang-Ungaran, Gresik-Surabaya-Sidoarjo-Porong. Surabaya juga telah terhubungkan dengan sebuah jembatan (Suramadu) dengan Bangkalan di Pulau Madura. Sebuah konsorsium telah dibentuk untuk merealisasikan pembangunan jembatan di Selat Sunda yang menghubungkan Merak dan Bakuheni di Lampung.

bisnisnya di Cirebon Kota, namun juga telah merambah ke wilayah Kabupaten Cirebon. Kegiatan bisnis dari para pengusaha Cina semacam ini adalah sebuah contoh bahwa batas-batas administratif yang banyak dikangkangi oleh para petinggi pemerintah dan wakil-wakil rakyat, sesungguhnya tidak memiliki arti yang penting lagi dalam ranah ekonomi-pasar dan aktivitas bisnis.

Jika Cirebon secara administratif tata pemerintahan terbagai menjadi dua daerah otonom, Gresik adalah sebuah kesatuan administratif karena merupakan sebuah kabupaten. Dalam laporan penelitian ini, ketika Gresik diacu sebagai sebuah kota maka secara spasial dan sosiologis, asosiasinya terutama adalah pada masyarakat di dua kecamatan tempat beradanya pusat pemerintahan dan kegiatan perekonomian, termasuk pelabuhan. Kota dan Kabupaten Gresik, berbeda dengan Cirebon adalah sebuah kesatuan administratif. Karena itu, tidak memiliki ketegangan sosial seperti halnya dialami oleh Cirebon. Di Gresik, ketegangan sosial, jika pun ada, adalah antara pemerintah Kabupaten Gresik dan pemerintah kota Surabaya, yang batas wilayah antara keduanya praktis tidak ada. Seperti halnya batas wilayah antara Cirebon Kota dan Kabupaten Cirebon yang secara eknomis dan sosiologis praktis tidak ada, begitu juga batas wilayah antara Kabupaten Gresik dan Kota Surabaya. Jika Cirebon Kota merupakan "pusat" dan Kabupaten Cirebon merupakan wilayah "pinggiran", *hinterland* atau "daerah penyangga"; sebaliknya terjadi pada Gresik. Kabupaten-Gresik adalah wilayah "pinggiran", *hinterland* atau "daerah penyangga" dari Kota Surabaya. Secara ekonomis, Gresik juga sejak lama menjadi bagian dari sebuah *megacities* yang disebut "Gerbangkertasusila" (Gresik-Bangkalan-Mojokerto-Surabaya-Sidoarjo-Lamongan). Posisi Gresik yang menempel pada sebuah *mega-cities* yang berpusat pada Kota Surabaya—yang merupakan

kota terbesar kedua setelah Jakarta—tak pelak lagi telah membuat Gresik dan masyarakatnya mendapatkan imbas ekonomis yang sangat signifikan, terutama sebagai lahan bagi pembangunan berbagai industri pengolahan, yang membuatnya berbeda dengan Cirebon yang sekadar menjadi tempat berbagai "usaha perdagangan kelontongan", selain menjadi sebuah kota transit dalam jalur pantura.

Apa yang berlangsung di Cirebon dan Gresik, yaitu terjadinya semamena yang tampaknya bersifat universal, yaitu dalam proses suburbanisasi (*suburbanisation*).[7] Jika proses suburbanisasi di Cirebon bergerak dari Cirebon Kota ke wilayah-wilayah yang berada dalam kewenangan Kabupaten Cirebon, terutama dalam koridor Cirebon-Sumedang-Bandung, di Gresik proses suburbanisasi justru bergerak dari arah Kota Surabaya menuju Kabupaten Gresik. Pusat gravitasi perkembangan Gresik ada di Surabaya dan bukan di Gresik sendiri.

Basis ekonomi yang berbeda antara Gresik dan Cirebon merupakan salah satu dasar perbedaan karakteristik masyarakat dan ketegangan-ketengangan sosial yang muncul di kedua daerah perkotaan ini. Jika pada masa lalu Cirebon merupakan pusat ekonomi dari berbagai komoditas ekspor yang diproduksi oleh perkebunan-perkebunan di sekitarnya, perkembangan setelah kemerdekaan memperlihatkan adanya penurunan yang cukup drastis. Perkebunan-perkebunan besar semakin berkurang, mungkin yang tersisa hanya perkebunan tebu yang hasilnya tidak lagi diekspor dan hanya dikonsumsi di dalam negeri. Pada era tahun 1980-an berkembang industri pengolahan rotan yang cukup besar dan merupakan komoditas ekspor yang penting pada masanya. Pada saat ini industri besar tidak terlihat lagi membuat Cirebon

[7] Lihat konsep *kotadesasi* dari McGee (1986), juga analisis Nas and Boenders (2002).

lebih dikenal sebagai kota dagang dan jasa. Peran orang Tionghoa sebagai "pedagang perantara", sebagaimana dilaporkan oleh Julan (2009), tampaknya terus berlanjut sebagai *backbone* dari berbagai usaha dagang, sampai hari ini.[8] Pola perekonomian yang berbeda antara Gresik yang didominasi oleh industri pengolahan, dan Cirebon yang didominasi oleh perdagangan dan jasa, tampakya telah melahirkan ketegangan dan konflik sosial yang berbeda. Sejauh yang dapat dibaca dari berbagai laporan tentang perkembangan masyarakat, konflik perburuhan merupakan persoalan yang banyak ditemukan di Gresik.[9] Sementara itu, di Cirebon salah satu persoalan yang muncul berkaitan dengan penertiban sektor informal, khususnya pedagang kaki lima.[10]

Proses industrialisasi di Gresik boleh dibilang diawali sejak didirikannya Pabrik Semen Gresik pada tahun 1957, namun pertumbuhannya mengalami peningkatan secara dramatis baru pada tahun 1970-an. Sejak itu, ratusan industri berat maupun ringan, umumnya milik swasta, mendominasi perkembangan ekonomi di Gresik. Yang menarik, sebagaimana diamati oleh Pratikno (1996):

> *... these big companies do not have strong ties with the district government. They have no great interest in local government, apart from obtaining a location, a building construction certificate and land clearance if necessary. Large enterprises are mostly owned by business people from Jakarta*

---

[8] Sejak tahun 2003 Wali Kota Kota Cirebon dijabat oleh Subardi (PDIP) dengan wakil Agus Al-Wafier (PAN), yang merupakan hasil pemilihan oleh DPRD pascareformasi. Dalam dokumen visi dan misi, kepala daerah yang baru ini menyatakan: "Kota Cirebon menjadi Kota Perdagangan dan Jasa yang maju pada tahun 2005". Subardi kembali ter-pilih sebagai kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung pada tahun 2009.

[9] Lihat Laporan Jurnalistik Tim *Kompas* (2008) "Gresik, Kota Industri Berbalut Masalah Buruh dan Lingkungan", dan tesis doktoral Pratikno (1996) terutama Bab 7 "Participa-tion by A Poor Community: The Emergence of Urban Protest".

[10] Lihat Bab 5 "PKL, Potret Rakyat Kecil di Kota Cirebon", dalam buku *Bukan Kota Wali*.

and Surabaya who have no social contact with communities in Gresik.

Perusahaan besar umumnya milik orang luar Gresik,

Middle and small size business, however, are still owned mostly by Gresik people, especially those from santri families. Retail business for various goods such as food, textiles, petrol, construction materials, and construction business are still under local ownership and control.

Apa yang diamati oleh Pratikno pada awal tahun 1990an tentang perindustrian dan bisnis di Gresik tampaknya terus berlanjut hingga sekarang (2009). Jumlah buruh pabrik yang dicatat oleh Pratikno (1996) sekitar 40 ribu, berdasarkan laporan Tim *Kompas*, saat ini telah mencapai 136 ribu, meningkat lebih dari tiga kali lipat dalam waktu 10 tahunan. Oleh karena itu, ketegangan sosial yang dipicu oleh meningkatnya protes buruh di Gresik sesungguhnya merupakan sebuah gejala yang sejak lama bersifat laten dan terus mengalami akumulasi. Persoalan-persoalan perburuhan yang saat ini ada di Gresik antara lain adalah dampak dari pengalihan status, tuntutan jaminan sosial tenaga kerja, upah dan tunjangan hari raya, pemutusan hubungan kerja hingga tuntutan kepastian status.[11] Persoalan pengalihan status menjadi persoalan yang serius karena semakin kuatnya kecenderungan perusahaan untuk mempekerjakan buruh yang dikelola oleh perusahaan *outsourcing* untuk menekan upah buruh. Selain persoalan perburuhan yang terus memanas, dampak perluasan industri adalah pada semakin banyaknya lahan pertanian, tambak dan ladang garam, yang kemudian dikonversi menjadi lokasi pabrik. Selain secara langsung memarjinalkan petani, petambak dan peladang garam, alih fungsi lahan produktif menjadi pabrik-pabrik jelas semakin memperparah kerusakan lingkungan.

[11] Lihat *Kompas*, 2008, hlm. 140.

Jika proses marjinalisasi warga kota di Gresik, terutama adalah akibat industrialisasi, warga Kota Cirebon harus menanggung akibat semakin banyaknya dibangun mal dan ruko-ruko. Sebuah buku yang mengulas perkembangan Kota Cirebon, antara lain mengemukakan sebagai berikut.

> Pembangunan mal-mal di Kota Cirebon terus lahir dan berkembang bak jamur di musim hujan, sekalipun ditentang banyak pihak terutama para budayawan, karena memberangus situs dan cagar budaya. Ruang publik pun semakin sempit tanpa ada kejelasan rancangan alternatif yang jelas.[12]

Setelah periode reformasi dan diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah daerah Kota Cirebon memang seperti terjebak dalam keharusan untuk sebanyak mungkin mendapatkan pemasukan dari sektor perdagangan dan jasa yang selama ini memang terpusat di Kota Cirebon. Tentang gejala ini, dalam buku yang sama, tertulis:[13]

> ....pemerintah lebih banyak memikirkan para pengusaha besar. Kata orang, ini berarti tidak lain adalah model pemerintah yang kapitalistik. Berpikir untung semata, dengan mengemis pada para pengusaha. Cara berpikir ini bisa menjerat kita pada kubangan globalisasi ekonomi yang mematikan rakyat setempat'. Pemimpin terus berganti, kepala daerah pun berpindah tangan. Para anggota dewan juga datang dan pergi. Tetapi kebijakan tetap saja, sering tidak mementingkan rakyat banyak.

Reformasi politik, selain menghasilkan otonomi daerah, juga membuka katup ruang ekspresi publik yang selama Orde Baru tertutup rapat. Secara teoretis, dengan terbukanya ruang publik,

[12] Lihat *Bukan Kota Wali*, hlm. 31.

[13] Lihat *Bukan Kota Wali*, hlm. 49.

kebijakan pemerintah kota tidak lagi dapat begitu saja dijalankan secara *top down*, tetapi harus dilakukan secara transparan dan akuntabel melalui "uji publik", baik yang dilakukan secara formal oleh wakil rakyat di forum DPRD maupun dari masyarakat yang disalurkan melalui berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau lembaga pers. Representasi masyarakat dalam era pasca-Orde Baru secara formal seolah-olah semakin menguat meskipun dalam kenyataan masih jauh panggang dari api.

LSM dan para intelektual kritis muncul sebagai buah dari reformasi politik pasca-Orde Baru dan menyuarakan kepentingan rakyat banyak di Kota Cirebon. Salah satu manifestasi dari meningkatnya suara kritis dari masyarakat oleh para penggiat LSM di Cirebon adalah dibentuknya Forum Dewan Kota (FDK), yang menurut mantan ketuanya, merupakan "kekuatan ekstra parlementer masyarakat sipil Kota Cirebon".[14] Forum ini, di samping gerakan mahasiswa dari berbagai perguruan tinggi di Cirebon, melakukan berbagai aktivitas yang merupakan kontrol sosial terhadap berbagai isu publik yang dianggap merugikan masyarakat. Salah satu isu yang hangat saat itu adalah korupsi yang dilakukan oleh wakil rakyat yang kemudian terkenal sebagai APBD Gate. Gerakan protes untuk mengusut kasus korupsi ini menjadi bersifat masif setelah berbagai organisasi mahasiswa secara terus-menerus melakukan berbagai aksi massa sepanjang tahun 2003–2004. Organisasi mahasiswa dan pemuda yang terlibat antara lain Kau-kus Mahasiswa dan Pemuda Cirebon, Komunitas Pemuda dan Mahasiswa Kerakyatan Cirebon (KPMKC), Kesatuan Aksi Mahasiswa dan Pemuda Anti Korupsi (KAMPAK) dan Barisan Aksi Mahasiswa Sosialis Cirebon (BASIS).

[14] Wawancara dengan Ipah Jahrotunnasipah, mantan Sekretaris Eksekutif Forum Dewan Kota, Juli 2009.

Selain isu korupsi, isu lain yang mendapatkan perhatian LSM adalah yang menyangkut nasib pedagang kaki lima atau PKL yang dari waktu ke waktu semakin membengkak jumlahnya di Kota Cirebon. Dalam sebuah buku, dilaporkan sebagai berikut. "Menjamurnya PKL di hampir semua ruas jalan di Kota Cirebon menjadi fenomena sosial tersendiri, hampir seluruh ruas jalan dipenuhi oleh PKL".[15] Persoalan PKL ini, menurut Agus Al-Wafier, mantan wakil wali kota, merupakan bagian dari sebuah masalah yang disebutnya sebagai "14 K dan 1 S". 14 K tersebut terdiri dari: Kaki 5 (PKL), Kaki 4 (angkot), Kaki 3 (becak) dan Kaki 2 (PSK). Sementara 1 S adalah masalah sampah.[16] Sulit untuk dibantah bahwa masalah-masalah Kota Cirebon yang disebutkan oleh Agus Al-Wafier ini adalah masalah yang terkait langsung dengan ketidakmampuan pemerintah kota dalam mengelola tata ruang kotanya.

Pertumbuhan mal-mal dan ruko-ruko yang semakin menjepit ruang Kota Cirebon tidak saja telah menggusur ruang-ruang publik seperti tempat ibadah, tanah pekuburan, taman, dan lahan-lahan produktif, namun juga telah merangsang meningkatnya PKL yang berusaha mengais remah-remah untuk mempertahankan dan menyambung hidup anak dan istrinya. Hasil survei yang dilakukan oleh sebuah LSM tentang PKL menjadi dasar untuk melakukan advokasi perbaikan nasib PKL. Meskipun dalam kenyataan sampai saat ini PKL di Cirebon belum mengalami perbaikan nasib, upaya yang dilakukan LSM setidaknya berhasil membuat pemerintah kota untuk lebih hati-hati dalam melakukan

---

[15] Lihat *Bukan Kota Wali*, hlm. 121–122.

[16] Wawancara Agus Al-Wafier, Juli 2009.

[17] Wawancara dengan Obeng Rosyadi dan Yunus dari LSM Fahmina yang telah melakukan survei dan program advokasi untuk PKL di Cirebon, Juli 2009.

penggusuran para PKL dan memberikan sebagian ruang kota bagi para PKL untuk melakukan aktivitasnya secara lebih aman.[17]

Pelabuhan dan Masyarakat Sekitarnya

Pelabuhan dan isu-isu yang berkaitan dengan gagasan tentang Indonesia sebagai negara maritim akhir-akhir kembali muncul dalam berbagai forum. Kegagalan pembangunan di Indonesia oleh beberapa kalangan, bahkan dikaitkan dengan kegagalan pemimpin-pemimpin Indonesia pascakemerdekaan mengembangkan strategi yang berbasis kelautan karena Indonesia pada intinya adalah sebuah *archipelagic state*. Dalam kenyataan, gagasan berbagai kalangan itu belum membuahkan apa-apa. Secara akademis perhatian terhadap isu kemaritiman juga masih sangat terbatas. Studi-studi tentang pelabuhan dan masyarakatnya, misalnya, masih sangat sedikit, dan umumnya berhenti sampai berakhirnya masa kolonial.[18] Apa yang terjadi setelah kemerdekaan masih menjadi tanda tanya besar. Tanpa adanya pengetahuan yang memadai tentang dinamika sosial, ekonomi maupun politik tentang pelabuhan dan masyarakatnya sulit bagi pengambil kebijakan untuk melakukan perencanaan jika secara serius ingin melakukan penataan ruang pelabuhan dan pengembangan seperti yang diharapkan.

---

[18] Antara lain atas bantuan dana dan tenaga ahli dari Belanda, dilakukan program-program penulisan sejarah pelabuhan-pelabuhan di Indonesia pada masa kolonial. Dari pihak Indonesia sendiri, beberapa ahli sejarah maritim seperti Profesor A.B. Lapian (LIPI) dan Profesor Djuliati Suroyo (Undip) mendorong sejarawan-sejarawan muda untuk menulis skripsi atau tesis tentang sejarah pelabuhan. Beberapa karya bisa disebutkan di sini, seperti "Perkembangan Pelabuhan Cirebon" (Tesis S2, Singgih Tri Sulistiyono), "Pelabuhan Cilacap" (Tesis S2, Susanto Zuhdi), "The Java Sea Network" (Tesis S3, Singgih Tri Sulistiyono). Tesis doktor Profesor AB. Lapian sendiri yang baru diterbitkan sebagai buku, 2009: "Orang Laut, Bajak Laut, Raja Laut". Juga upaya menulis kembali sejarah maritim Indonesia oleh tim penulis dari Jurusan sejarah Undip (antara lain "Sejarah Maritim Indonesia 1: Menelusuri Jiwa Bahari Bangsa Indonesia Hingga Abad ke-17").

Dalam konteks perkotaan, selain di kawasan di sekitar pusat pertokoan dan pasar, kawasan di sekitar pelabuhan biasanya merupakan tempat bermukimnya para migran, baik yang telah lama tinggal maupun yang merupakan migran baru. Berbagai jenis pekerjaan kasar yang terkait dengan aktivitas pelabuhan, seperti kuli bongkar muat barang, tukang becak, tukang ojek, buruh kapal pencari ikan, membuka warung makan, jualan rokok adalah beberapa contoh yang menawarkan kesempatan kerja bagi para pendatang. Sebagian besar dari mereka telah turun-temurun bermukim di sekitar pelabuhan dan seolah-olah telah menjadi penduduk asli di sana. Jika di sekitar pelabuhan Cirebon para penghuninya berasal dari kabupaten-kabutan sekitar, seperti Indramayu, Losari, dan Brebes, di sekitar pelabuhan Gresik, selain mereka yang berasal dari Jawa, kawasan pelabuhan juga merupakan lokasi permukiman pendatang dari Bawean dan Madura. Dari sudut bahasa, di permukiman sekitar pelabuhan Cirebon, bahasa Cerbonan,[19] yang merupakan percampuran antara bahasa Sunda dan bahasa Jawa, menjadi bahasa pergaulan sehari-hari. Sementara itu, di Gresik, selain bahasa Jawa yang menjadi bahasa dominan, bahasa Bawean dan bahasa Madura juga tetap digunakan oleh komunitas Bawean dan Madura.

Berbeda dengan pelabuhan Cirebon yang tidak lagi berfungsi sebagai pelabuhan kapal penumpang, pelabuhan Gresik masih merupakan pelabuhan kapal penumpang, terutama yang melayani penumpang ke Bawean. Berbeda dengan Cirebon yang memiliki beberapa pelabuhan yang terpisah lokasinya, Gresik memiliki sebuah kompleks lokasi pelabuhan setidaknya dengan tiga fungsi yang berbeda, yaitu pelabuhan ikan, "pelabuhan tradisional" yang melayani kapal penumpang dan kapal barang, dan "pelabuhan

[19] Wawancara Nurdin, budayawan Cirebon, Juli 2009.

khusus" yang menjadi milik perusahaan-perusahaan, baik swasta maupun milik Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Wewenang pengelolaan pelabuhan yang tidak berada di tangan pemerintah daerah mengakibatkan terlepasnya secara ekonomis pelabuhan dari pemerintah daerah dan masyarakatnya. Pelabuhan secara fungsional tidak lagi menjadi bagian yang bersifat organis dalam kewenangan pemerintah Kota Cirebon dan Kabupaten Gresik karena kewenangannya berada di tangan pemerintah pusat (PT Pelindo).

Pelabuhan menurut sejarawan senior Cirebon T.D. Sudjana, sebagaimana dikutip Tim *Kompas*, "adalah yang menggerakkan urat nadi ekonomi Kota Cirebon dan sekitarnya".[20] Namun, apa yang terlihat saat ini, pelabuhan terlihat seperti gedung tua yang reot dan tidak ada yang mempedulikannya. Mengutip Laporan Tim Jurnalistik *Kompas* (2008):

> Hingga era kemerdekaan, Cirebon tumbuh sebagai kota usaha dan dagang. Pertambakan udang juga menjadi komoditas utama di kota dan kabupaten Cirebon. Komoditas itu menggiurkan karena harga udang saat itu dinilai dengan dollar. Namun, imbas negatifnya adalah hutan bakau yang dibabat menjadi pertambakan udang.

Selain udang, Cirebon juga pernah dianggap mengalami kejayaan ekonomi, saat industri rotan berkembang dan menjadi komoditas ekspor. Mengutip Tim *Kompas*, "tahun 1986 ketika keran ekspor rontan-mentah ditutup oleh pemerintah, industri ini berkembang pesat. Dari sekadar kelas lokal, industri rotan Cirebon mampu menguasai pasar dunia".[21] Dalam akhir laporannya tentang Cirebon, Tim *Kompas* menulis:

---

[20] Lihat *Kompas*, 2008, hlm. 109.

[21] Lihat *Kompas*, 2008, hlm. 109.

> Kini setelah zaman perkebunan lewat, rotan tak bisa jadi harapan, udang mulai hilang, dan pelabuhan sudah jarang kapal yang datang, Cirebon hanyalah akan menjadi kota yang bakal dilupakan. Atau, jangan-jangan memang Cirebon kini telah terlupakan?.[22]

Pemerintah Kota Cirebon, menurut mantan Wakil Wali Kota Cirebon, Agus Al-Wafier, saat ini hanya mendapatkan apa yang disebutnya sebagai "uang debu" karena banyaknya debu dari serbuk batu bara yang setiap hari diturunkan di pelabuhan Cirebon dari tongkang-tongkang yang mengangkutnya dari Kalimantan. Dalam bahasa resmi, "uang debu" semacam ini merupakan bagian dari *Corporate Social Responsibility* (CSR) PT Pelindo kepada masyarakat yang tinggal di sekitar pelabuhan. "Uang debu" ini didistribusikan ke beberapa kelompok masyarakat, yang tidak jarang bertengkar satu sama lain dalam memperoleh "uang debu" dari pengelola pelabuhan. Menurut Agus Al-Wafier, bukan rahasia lagi bahwa kelompok-kelompok yang mengatasnamakan masyarakat di sekitar pelabuhan dikuasai oleh para preman yang hanya mencari keuntungan dari pengelola pelabuhan. Para preman ini juga yang sering menggerakkan massa untuk melakukan demo untuk meminta "uang debu" lebih besar dari pengelola pelabuhan Cirebon.[23] Selain "uang debu", CSR dari pengelola pelabuhan Cirebon kepada masyarakat juga berupa pemeriksaan kesehatan gratis yang disediakan oleh RS Pelabuhan, dan bantuan perbaikan jalan lingkungan yang rusak karena setiap hari dilalui oleh truk-truk pengangkut pasir batu bara.[24]

---

[22] Lihat *Kompas*, 2008, hlm. 112.

[23] Wawancara dengan Agus Al-Wafier, Juli 2009.

[24] Wawancara dengan Arif Kurniawan, Bappeda Kota Cirebon, Juli 2009. Menurut Arief, selain PT Pelindo, BAT juga memberikan CSR yang diberikan dalam bentuk pembuatan taman dan tanaman dalam pot di jalan-jalan.

Dibandingkan Cirebon yang pelabuhannya praktis tidak memberikan sumbangan apa-apa bagi masyarakat di sekitarnya, pelabuhan-pelabuhan di Gresik lebih memperlihatkan adanya keterkaitan dengan penduduk di sekitarnya. Pelabuhan "tradisional" yang masih melayani kapal penumpang dan barang, memperlihatkan tingkat aktivitas yang tinggi yang mencerminkan masih fungsionalnya aktivitas pelabuhan bagi Gresik dan masyarakatnya. Di samping pelabuhan "tradisional" yang melayani penumpang dan barang, pelabuhan ikan yang berlokasi tidak jauh dari pelabuhan "tradisional" merupakan bursa perdagangan ikan, terutama bandeng, yang sangat penting di Jawa Timur. Kedua pelabuhan ini memiliki kontribusi yang cukup besar bagi perkembangan ekonomi kota dan juga sebagian warga Kota Gresik yang tinggal di sekitar pelabuhan. Selain kedua pelabuhan ini, pelabuhan "khusus" lebih dimaksudkan untuk melayani kebutuhan perusahaanperusahaan besar dan praktis sedikit sekali kaitannya dengan ekonomi masyarakat sekitar pelabuhan. "Pelabuhan khusus" sesuai dengan namanya hanya melayani secara khusus perusahaan yang menjadi induknya dan hampir tidak ada kaitannya dengan masyarakat di sekitar pelabuhan.

Transformasi Sosial dan Implikasinya

Perkembangan daerah perkotaan di Jawa memperlihatkan pola dan kecenderungan yang menarik karena pada satu sisi memperlihatkan hubungan yang erat antara tumbuhnya *mega-cities*, khususnya Jakarta dan Surabaya, dan dalam tingkat yang lebih rendah Bandung, Yogyakarta-Solo dan Malang serta pada sisi lain terbentuknya, apa yang oleh Tomy Firman (2003, 2004) disebut *urban corridors* yang menghubungkan antara *mega-cities*

tersebut. Dalam konteks ini *urban corridors* yang menghubungkan Jakarta-Semarang-Surabaya adalah yang terpenting, diikuti oleh *urban corridors* yang menghubungkan Jakarta-Bandung, Semarang -Yogyakarta/Solo, dan Surabaya-Malang. Perkembangan kota-kota menengah dan kecil pada *urban corridors* yang memanjang dari Anyer sampai Panarukan, yang saat ini terkenal sebagai Jalur Pantura, berdasarkan Laporan Jurnalistik Tim *Kompas* (2009) memperlihatkan variasi dan tidak seragamnya proses urbanisasi yang terjadi.

Gresik dan Cirebon adalah dua kota menengah di pantai utara Jawa yang sejak masa prakolonial hingga sekarang merupakan *transit zones* bagi arus manusia, modal, maupun barang. Cirebon dan Gresik sebagai kota pelabuhan memiliki beberapa persamaan dan perbedaan. Keduanya merupakan bekas kota bandar yang penting. Sejak masa prakolonial hingga periode pascakemerdekaan, posisi pelabuhan mengalami perubahan sejalan dengan silih-bergantinya rezim politik. Sejak kemerdekaan peran Gresik dan Cirebon sebagai kota pelabuhan justru semakin surut bersamaan dengan perhatian pemerintah yang lebih berorientasi ke transportasi darat dan memusatnya infrastruktur ekonomi dan industri di Jawa. Reformasi politik pasca-Orde Baru yang memberikan otonomi pada kabupaten dan kota justru mengerdilkan pertumbuhan ekonomi di Cirebon dan Gresik karena melemahnya kerja sama ekonomi antardaerah. Setiap daerah cenderung hanya memikirkan dirinya sendiri dan terjebak dalam persaingan yang tidak produktif dengan daerah sekitarnya. Perkembangan ekonomi di Cirebon semakin dikuasai oleh sektor perdagangan dan jasa, sedangkan Gresik didominasi oleh sektor industri. Baik di Cirebon maupun di Gresik, perkembangan ekonomi hanya menguntungkan pemilik modal besar, sedangkan sebagian besar warga kota semakin

terpinggirkan secara ekonomi dan termarjinalkan secara sosial dan politik. Perubahan politik pasca-Orde Baru baru menghasilkan demokrasi prosedural dan proses rekruitmen politik yang hanya melahirkan "elite" dan bukan pemimpin politik yang memihak pada kepentingan masyarakat.

Jika di Gresik industrialisasi melahirkan buruh yang miskin, di Cirebon dominasi perdagangan oleh para pemilik modal melahirkan sektor informal dan pedagang kaki lima yang selalu dikambinghitamkan sebagai sumber ketidaktertiban kota. Karena itu, perbedaan kelas ekonomi merupakan potensi yang melatarbelakangi meningkatnya ketegangan sosial dan konflik, baik di Gresik maupun Cirebon. Dalam konflik yang berbasis kesenjangan ekonomi ini, peran pemerintah kota dan masyarakat sipil terbukti belum mampu menjadi katalisator bagi transformasi sosial yang lebih memihak pada mayoritas warga kota yang miskin. Proposisi yang dikemukakan dalam penelitian ini bahwa ruang kota (*urban space*) lebih ditentukan bentuk dan isinya oleh pemerintah kota tampaknya tidak didukung oleh kenyataan sebagaimana ilustrasi yang diperoleh dari pengamatan yang dilakukan di Cirebon dan Gresik.

Ruang kota (*urban space*), baik yang bersifat fisik maupun yang simbolik,[25] mengalami perubahan, terutama bukan karena direncanakan oleh desain yang dibuat oleh pemerintah kota maupun oleh warga kota dan kelompok-kelompok masyarakat yang menghuninya, namun lebih merupakan "produk intervensi" dari kekuatan-kekuatan yang berada di atas pemerintah kota (pemerintah pusat) dan kekuatan-kekuatan kapital baik yang berskala nasional maupun transnasional. Gresik dan Cirebon sebagai *the production of space*—sebagaimana dikemukakan oleh Levebfre—

[25] Tentang makna simbolik kota, lihat tulisan Aulia Hadi (2009)

memperlihatkan proses transformasi yang menarik karena warga kota memiliki posisi yang lemah dan ditentukan oleh kekuatan lain, terutama kekuatan pasar dan modal. Dari perspektif studi perkotaan, ilustrasi yang ditemukan di Cirebon dan Gresik menggarisbawahi apa yang telah dikemukakan oleh para peneliti sebelumnya tentang gejala *kotadesasi* dan proses suburbanisasi. Apa yang terlihat di Gresik dan Cirebon juga memperlihatkan proses perubahan struktur sosial-ekonomi yang terus berlanjut di kota-kota di Indonesia yang sudah dimulai sejak awal tahun 1970-an, yaitu terus mengalirnya penduduk dari desa ke kota untuk menjadi *urban proletariat*, baik sebagai buruh murah maupun pekerja sektor informal.

Pelabuhan, terutama di Cirebon, sebagai ruang kota yang bersifat fisik ternyata berada di luar jangkauan pemerintah kota untuk mengaturnya. Masyarakat di sekitar pelabuhan tidak saja teralienasi, bahkan menjadi korban pertama dari limbah yang dihasilkan oleh pelabuhan. Kekuatan kapital, baik yang bersifat nasional maupun yang transnasional, menjadi kekuatan yang tak terbendung dan telah mengubah ruang kota sekadar sebagai tempat bagi "pedagang kelontongan" yang menyingkirkan pedagang kaki lima, dan lokasi industri dan pabrik-pabrik, yang memeras tenaga buruh-buruhnya. Transformasi sosial yang diharapkan berjalan seiring dengan proses urbanisasi, sebagaimana diamati di Cirebon dan Gresik, ternyata tidak membawa pertumbuhan yang menyejahterakan dan meningkatkan harkat kemanusiaan sebagian besar warganya. Mengutip ungkapan Ahmad Alwy, seorang intektual Cirebon, apa yang kemudian terjadi adalah transformasi sosial yang membentuk "Kota Tanpa Warga".[26]

[26] Dikemukakan dalam acara FGD di Cirebon, Juli 2009.

Bab 4
Penyumbang Devisa Tanpa Perlindungan Negara

Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah.

Pasal 28 I Ayat (4) UUD 1945

Migrasi atau perpindahan penduduk dari satu tempat ke tempat lain, terutama untuk mencari penghidupan yang lebih baik, sama tuanya dengan umur manusia. Migrasi merupakan bagian dari dan yang ikut membentuk sejarah umat manusia dan sejarah dunia. Karena itu, mobilitas penduduk sudah ada sebelum lahirnya sistem negara-bangsa, yang justru menimbulkan persoalan bagi migrasi karena bersamaan dengan lahirnya negara muncul batas-batas wilayah negara (*state's boundaries*), yang merupakan penghalang bagi mobilitas penduduk yang sebelumnya bebas. Dalam kaitan ini menarik sekali apa yang dikeluhkan oleh David Ludden (2003) tentang terminologi *cross-border*, yang seolah-olah menunjukkan bahwa *border* itu sudah lebih dahulu ada sebelum migrasi (*crossing the border*), padahal yang benar adalah bahwa migrasi telah berlangsung berabadabad sebelum *border* itu lahir.

Migrasi Lintas Batas dan Negara-Bangsa

Persoalan migrasi (internasional) banyak terkait dengan hadirnya *nation-states* dan *state's border* serta persoalan-persoalan keimigrasian yang mengikutinya. Migrasi internasional yang sedang kita

bicarakan ini bersifat spesifik, yaitu migrasi dari negara miskin ke negara kaya. Secara lebih spesifik lagi adalah arus migrasi dari Indonesia ke Singapura, Malaysia, Hongkong, Taiwan, Jepang, Korea Utara, negara-negara Arab (Timur Tengah) dan sedikit ke negara-negara Eropa Barat, Amerika dan Kanada, dan Australia. Ke negara-negara yang lebih kaya dari Indonesia inilah buruh migran kita mengalir untuk bekerja—terutama di sektor pekerjaan yang tidak memerlukan keahlian (sebagai pembantu rumah tangga untuk perempuan dan buruh perkebunan untuk lakilaki) atau pekerjaan yang membutuhkan keahlian rendah (misalnya buruh bangunan, perawat, sopir, dan awak kapal). Sedikit sekali pekerja Indonesia yang pergi ke luar negeri untuk dipekerjakan sebagai tenaga ahli atau yang di sini disebut sebagai *expatriate* yang biasanya berkulit putih.

Seperti telah dikemukakan, perpindahan penduduk dalam arti yang luas merupakan bagian dari dan yang ikut membentuk sejarah dunia. Mengalirnya orang-orang Eropa ke benua Amerika, Kanada, dan Australia—yang kemudian melahirkan negara-negara imigran itu (Kanada, Amerika Serikat, Australia, New Zealand) —adalah hasil dari mobilitas penduduk ke wilayah-wilayah yang oleh orang Eropa dianggap "tidak berpenghuni". Anggapan semacam ini sangat tidak benar karena wilayah-wilayah yang sekarang menjadi Australia telah sejak lama dihuni orang-orang Aborigin, sementara Amerika Serikat, Amerika Selatan, dan Kanada telah sebelumnya dihuni oleh orang-orang Indian, begitu juga New Zealand adalah tanah-tanah yang telah dimiliki oleh orang Maori. Anggapan bahwa benua-benua itu kosong adalah sebuah legitimasi politik yang tidak berdasar dan semakin kuat bukti-bukti sejarah telah terjadinya pembantaian oleh orang-orang kulit putih itu terhadap penduduk asli yang tidak mampu menghadapi genosida yang dilakukan oleh orang-orang Eropa.

Jika migrasi orang-orang Eropa ke benua Amerika, Australia, dan New Zealand kemudian melahirkan negara-negara imigran yang sebagian besar penduduknya berkulit putih (meskipun saat ini mulai tergeser jumlahnya oleh imigran baru yang tidak berkulit putih), migrasi mereka ke benua Afrika dan Asia serta Amerika Selatan melahirkan negara-negara jajahan. Baru setelah berakhirnya Perang Dunia II proses dekolonisasi terjadi—sebagian karena perlawanan dari penduduk yang dijajah—yang kemudian melahirkan negara-negara merdeka pascakolonial. Negara-negara pasca-kolonial di Afrika dan Asia inilah yang pada tahun 1955 mengadakan konferensi Asia-Afrika di Bandung yang melahirkan Gerakan Non-Blok (*Non Aligned Movement*) yang dipelopori oleh tokoh-tokoh seperti Soekarno-Indonesia, Nehru-India, Nkrumah-Ghana, Chou En-Lai-Cina dan Nasser-Mesir. Negara-negara Non-Blok inilah yang saat ini sebagian besar masih merupakan negara-negara miskin dan dikenal sebagai Dunia Ketiga, Negara Selatan, atau Negara Berkembang (*developing countries*), bahkan negara terbelakang (*underdeveloped countries*).

Dalam setengah abad terakhir ini, posisi negara-negara berkembang di Asia dianggap lebih baik daripada mayoritas negara-negara di benua Afika—yang dianggap sebagai *the lost continent* karena tingkat kemelaratannya yang hampir-hampir tidak tertolong, selain banyaknya konflik komunal yang menyengsarakan rakyatnya.[1] Hampir seluruh Afrika, seperti juga Asia dan Amerika

[1] Untuk menolong negara-negara Afrika, belum lama ini pemimpin negara-negara industri kaya dari utara (G-8) berkumpul di Gleneagle di Skotladia dan memutuskan untuk menghapus hutang dari negara-negara melarat di Afrika ini. Juga usaha-usaha caritas dari para selebritis dunia seperti Bob Geldof dan Bono-U2 yang melakukan konser amal untuk menggalang dana dan menyadarkan dunia tentang masalah berat yang dihadapi rakyat Afrika. Yang menarik bersamaan dengan diselenggarakannya pertemuan G-8, termasuk George Bush, pada tanggal 7 Juli 2005, tiga buah bom bunuh diri dari militan Muslim meledak di pusat kota London. Terorisme telah menjadi sisi gelap dari globalisasi yang

Latin, adalah wilayah-wilayah yang telah dikeruk kekayaan alamnya oleh penjajah-penjajah mereka dari benua Eropa. Kemiskinan yang dialami oleh negara-negara pascakolonial di Afrika, Asia, dan Amerika Latin meskipun tidak bisa disangkal telah diakibatkan oleh berbagai salah urus dan pertikaian terus menerus antarelite politiknya, juga merupakan warisan dari kolonialisme. Orang-orang Afrika juga telah dijadikan budak yang dipekerjakan di perkebunan-perkebunan yang baru dibuka oleh imigran-imigran Eropa di Amerika Utara—yang keturunannya saat ini disebut *Afro-American*. Dalam konteks ini kolonialisme dan perdagangan budak adalah sisi-sisi gelap globalisasi.[2]

Migrasi dan kolonialisme menjadi bagian penting dalam proses globalisasi yang melahirkan negara-negara imigran yang kaya, di satu pihak, dan di pihak lain, menghasilkan negara-negara pascakolonial yang sebagian besar miskin, bahkan semakin terbelakang dan tidak sedikit yang kemudian menjadi negara gagal (*failed state*). Saat ini semua negara telah menjadi negara yang berdaulat. Negara jajahan terakhir yang merdeka adalah Timor Leste yang sebelumnya dijajah oleh Indonesia. Sebagai negara merdeka, mereka tergabung dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang merupakan lembaga pemerintahan antarbangsa tertinggi tempat berbagai konvensi dan perjanjian dirumuskan dan diputuskan untuk dipatuhi oleh negara-negara yang meratifikasinya. Ada paling tidak dua konvesi yang berkaitan dengan migrasi, yaitu konvensi tentang pengungsi (yang dijaga pelaksanaannya oleh UNHCR)

justru memperlebar jurang antara kelompok-kelompok mamusia yang berbeda latar belakang ideologi dan kebudayaannya. Teror dan kekerasan yang terjadi di berbagai tempat saat ini tampaknya menjadi pilihan terhadap solusi ketidakadilan global (*global injustices*).

[2] Andre Gunder Frank mungkin salah seorang yang secara sangat kritis menulis tentang globalisasi dengan menempatkannya dalam pespektif sejarah jangka panjang. Tentang ini lihat Andre Gunder Frank, 1989, *Re Orient: Global Economy in the Asian Age*. Berkeley: University of California Press.

konvensi tentang buruh migran (yang diawasi oleh ILO). Meskipun semua negara menjadi anggota PBB, tidak ada jaminan bahwa negara-negara itu akan mematuhi peraturan atau resolusi yang dibuat oleh PBB. Dalam kenyataan dunia sangat ditentukan oleh segelintir kecil negara yang menjadi anggota tetap Dewan Keamanan PBB (*UN Security Council*) yaitu Amerika Serikat, Inggris, Prancis, dan Rusia. Namun, penyerangan Amerika Serikat terhadap Irak yang tidak didukung oleh *UN Security Council* memperlihatkan bahwa PBB ternyata tidak bisa membatasi tindakan sepihak yang dilakukan oleh negara adikuasa seperti Amerika Serikat terhadap kedaulatan negara lain seperti Irak.

Migran, Pengungsi, dan Ketidakadilan Global

Mobilitas penduduk antarnegara setelah Perang Dunia II secara garis besar terbagai menjadi dua. *Pertama*, adalah orang-orang yang pindah ke negara lain karena alasan politik, sebagian adalah pengungsi dan pencari suaka (*asylum seekers*). *Kedua*, adalah orang-orang yang melakukan migrasi karena alasan-alasan ekonomi—yang miskin disebut buruh migran (*migrant workers*) yang kaya dan berkeahlian disebut ekspatriat. Fenomena pengungsi dan buruh migran tidak dapat dilepaskan dari sejarah kolonialisme yang menghasilkan negeri-negeri pascakolonial yang telah dimiskinkan dan menderita penyakit sosial-politik yang ditandai oleh berkembangnya rezim-rezim politik *undemocratic* dan otoriter, di samping tidak terkendalinya perang saudara (*civil wars*) konflik komunal (etnik maupun agama). Proses *nation building* dari negara pascakolonial terbukti tidak mudah dan kegagalan dalam proses *nation building* inilah yang melahirkan banyak pengungsi dan *asylum seekers* yang dewasa ini sangat menghantui negara-negara

kaya atau menjadi persoalan domestik akibat banyaknya *internally displaced persons* jika pengungsi itu masih berada dalam batas-batas negara yang bersangkutan.[3]

Jika pengungsi, *asylum seekers,* dan *internally displaced persons* merupakan dampak dari *forced migration*, buruh migran dianggap dari migrasi yang bersifat *voluntary*, sukarela dan bukan merupakan sebuah *forced migration*. Penjelasan semacam ini sebetulnya agak menyederhanakan persoalan. Benarkah buruh migran bukan sebuah hasil dari *forced migration* atau "migrasi yang terpaksa"? Ada sebuah wilayah abu-abu (*grey areas*) dalam studistudi migrasi (*migration studies*) yang sudah saatnya kita periksa dengan teliti. Dalam konteks migrasi internasional dan globalisasi tenaga kerja (*globalised labour movement*), mengalirnya buruh migran selalu berasal dari negara miskin ke negara kaya. Kenyataan ini tidak bisa tidak menunjukkan adanya ketimpangan dalam tingkat kemakmuran (diukur dengan tingkat pendapatan per kapita) dari negara penerima (*receiving countries*) dengan negara pengirim (*sending countries*).[4] Migrasi buruh dari negara miskin ke negara kaya menegaskan semakin menguatnya ketidakadilan global (*global injustices*)—ketidakadilan akibat ketidakmampuan lembaga-lembaga internasional mengendalikan berlangsungnya

[3] Menurut Stephen Castles, jumlah *internally displaced persons* ini mengalami peningkatan yang drastik sejak berakhirnya Perang Dingin. Jumlah mereka mencapai 20 juta jiwa, sedangkan jumlah pengungsi hanya sekitar 9 juta. Lihat Stephen Castles, 2004, *Global Perspectives on Forced Migration*. Kenyataan ini memperlihatkan bahwa negaranegara pascakolonial tidak saja semakin miskin, tetapi juga semakin tidak mampu memelihara rasa aman penduduknya. Indonesia sekitar tahun 2000 termasuk penyumbang jumlah *Internally Displaced Persons* yang cukup besar dengan jumlah yang mencapai 1,2 juta orang akibat konflik komunal maupun konlik politik yang terjadi di Aceh, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah, Maluku, dan Papua.

[4] Tentang hal ini lihat makalah Gavin Jones, 2005, "ASEAN Migration: Development and Demographic Influences', disampaikan pada UNHCR Roundtable on Migration and Refugee Issues, Kuala Lumpur, 13–14 June.

prinsip hanya yang kuat yang mampu bertahan dan meningkatnya ketidakamanan global.[5]

Gejala membludaknya buruh migran dalam perspektif ketidakadilan global memaksa kita untuk masuk ke dalam proses-proses yang terjadi di seputar globalisasi. Berbagai studi memperlihatkan bahwa di balik jargon globalisasi sebetulnya bekerja prinsip-prinsip kapitalisme yang tujuan akhirnya adalah akumulasi kapital. Kapitalisme yang berada di balik globalisasi bekerja melalui mekanisme-mekanisme yang diciptakan oleh perusahaanperusahaan multinasional (*Multi National Corporations*) dan didukung oleh negara-negara industri kaya.[6] Di sinilah jargon pasar bebas mencuat ke permukaan yang berlindung dalam berbagai lembaga perdagangan dan keuangan internasional seperti WTO, IMF, dan Bank Dunia. Gerakan antiglobalisasi—yang juga merupakan refleksi dari globalisasi itu sendiri—pada hakikatnya adalah gerakan antikapitalisme dan pasar bebas yang bersifat eksploitatif terhadap negara-negara miskin yang lemah. Inilah ironi dari globalisasi yang mengandaikan setiap orang memiliki akses yang sama terhadap pasar lalu lintas uang, barang, dan jasa antarnegara mengalami liberalisasi dan harus sekecil mungkin hambatannya. Namun, pada saat yang sama lalu lintas tenaga kerja harus mengalami hambatan yang sangat tinggi. Perdagangan diliberalisasi (*trade liberalization*) dengan dibuatnya *Free Trade Zones,* namun lalu

---

[5] Sebagai respons dan upaya mencari solusi dari meningkatnya ketimpangan global ini UNDP dalam laporan tahunannya tentang pembangunan manusia (*Human Development Report*) tahun 2005 yang mengambil tema *International Cooperation at A Crossroads: Aid, Trade and Security in An Unequal World.* Baru pada tahun 2009 UNDP mengambil tema migrasi dalam laporan tahunannya, yang bertema *Overcoming Barriers: Human Mobility and Development.*

[6] Tentang seputar isu ini antara lain bisa dibaca dalam tulisan dua tokoh kritis terhadap globalisasi Asia Tenggara: Marthin Khor dari Malaysia dan Walden Belo dari Filipina.

lintas pekerja dirintangi—tidak ada *labor libe-ralization*, tidak ada *Free Labor Zones.*

Pada titik inilah kita masuk ke dalam problematika sistem negara yang masih berpegang pada model negara Westphalian yang dikembangkan di Eropa yang didasarkan pada prinsip kedaulatan negara (*state sovereignty*). Apa yang dikhotbahkan oleh Kenichi Ohmae tentang lunturnya negara-bangsa (*nation-states*) di tengah gempuran globalisasi (baca kapitalisme) hanya benar untuk dunia perdagangan dan bisnis, tetapi tidak untuk buruh migran maupun pengungsi dari negara-negara miskin.[7] Kontradiksi yang terus berlangsung antara prinsip-prinsip globalisasi (baca kapitalisme) dan prinsip-prinsip negara-bangsa hanya akan memperluas ketidakadilan global, yang terutama harus ditanggung oleh buruh migran dan penduduk miskin di negeri miskin seperti Indonesia. Tidak dapat disangkal bahwa globalisasi juga telah dinikmati oleh sebagian (kecil) warga negara Indonesia yang beruntung menjadi bagian dari kapitalisme global. Tekanan globalisasi mendorong sebagian warga negara Indonesia untuk menjadi bagiannya melalui berbagai lembaga bisnis dan perdagangan, tetapi juga melalui korupsi dan sistem politik domestik yang tidak memihak kepada penduduk miskin yang lemah.

Indonesia adalah negara bangsa yang memiliki sistem politik yang belum mampu memberikan keadilan pada sebagian besar penduduknya yang miskin. Meskipun secara jelas dicantumkan dalam konstitusi negara bahwa negara berkewajiban menjamin kesejahteraan warga negaranya, dan warga negara memiliki hak untuk memperoleh pekerjaan dan kehidupan yang layak, namun dalam kenyataan sampai hari ini kita melihat bahwa cita-cita

[7] Lihat Kenichi Ohmae, 1995, "The End of the Nation-State", The 1995 Panglaykim Memorial Lecture, CSIS, Jakarta.

konstitusi itu semakin sayup-sayup dan menjauh dari kenyataan. Fenomena membengkaknya buruh migran di negeri ini adalah refleksi atau cermin dari ketidakberpihakan negara kepada mayoritas penduduk yang miskin. Reformasi politik yang berlangsung sejak lengsernya Soeharto, meskipun secara formal telah menghasilkan amandemen terhadap konstitusi dan melahirkan berbagai perubahan perundangan dan peraturan yang tampaknya mencerminkan terjadinya proses demokratisasi, dalam praktik terbukti masih jauh dari harapan. Melihat gelagat dan perkembangan politik yang ada, pengamatan Olle Tornquist tentang demokrasi kaum penjahat (*bad guy democracy*) jangan-jangan benar terjadi di Indonesia.[8]

Jika demokrasi telah dibajak oleh kaum penjahat, tidak ada cara lain selain melakukan perlawanan terhadap pembajakan itu. Inilah yang mungkin perlu dirumuskan oleh kalangan yang masih serius membela penduduk miskin di Indonesia, termasuk di dalamnya buruh migran. Jika ada yang telah berubah dalam *playing field,* tidak lain adalah momentum globalisasi itu sendiri yang tidak hanya melahirkan kekuatan kapitalisme global yang hanya mementingkan tercapainya akumulasi kapital, namun juga membuka kemungkinan terbentuknya jaringan aliansi-aliansi global dari aktor-aktor nonnegara (*non-state actors*) yang berasal dari negara kaya maupun miskin.[9] Agenda demokrasi dari para aktor demokrasi di Indonesia, oleh karena itu, harus didasarkan pada pemahaman akan eratnya persoalan ketidakadilan lokal (*domestic injustices*) akibat dibajaknya reformasi oleh para penjahat, dengan ketidakadilan global (*global injustices*) yang melanda

[8] Lihat Olle Tornquist, 2001, "The Indonesia Lesson", dalam R. William Liddle (Ed.) *Crafting Indonesian Democracy.* pp. 61-66. Bandung: Penerbit Mizan.

[9] Ulasan tentang aktor-aktor negara yang melakukan advokasi terrhadap nasib buruh migran, lihat Bab 5, buku ini.

seluruh pelosok dunia. Fenomena buruh migran Indonesia adalah tantangan yang paling sempurna dari kombinasi kedua ketidak-adilan ini.

Sejak pertengahan dekade1980-an migrasi internasional buruh migran Indonesia telah mulai mendapatkan perhatian, baik oleh media massa maupun oleh pemerintah. Perhatian kepada buruh migran meningkat sejalan dengan meningkatnya jumlah mereka dan tidak sedikitnya perlakuan buruk yang dialami di negeri penerima. Malaysia dan negara-negara Arab di Timur Tengah merupakan negara penerima terbesar dari buruh migran yang berasal dari Indonesia. Mayoritas buruh migran Indonesia adalah perempuan dan sebagian bekerja sebagai pembantu rumah tangga. Perlakuan buruk dan eksploitasi kepada buruh migran Indonesia telah menjadi pemberitaan pers dan mendorong isu buruh migran sebagai isu nasional yang penting. Makalah ini mencoba menempatkan fenomena migrasi internasional dalam perspektif globalisasi ekonomi dan keamanan. Secara khusus akan dibahas perubahan yang berlangsung setelah peristiwa 11 September 2001, yang menghancurkan gedung WTC di New York karena serangan teroris. Sejak peristiwa tragis ini migrasi internasional memperoleh makna yang baru dan memiliki kaitan dengan perubahan ekonomi global, khususnya dengan ketidakadilan antara negara-negara Utara yang kaya dan negara-negara Selatan yang miskin. Selain mengandung makna ekonomi, migrasi internasional juga dianggap mengandung elemen-elemen keamanan (*security*) yang perlu mendapatkan perhatian yang lebih besar dari lembaga-lembaga internasional. Dalam konteks perubahan ekonomi dan keamanan global inilah masa depan buruh migran Indonesia akan dilihat dan upaya yang seharusnya dilakukan untuk memperbaiki posisi mereka yang rentan.

Sejak peristiwa serangan teror ke gedung kembar *World Trade Center* di New York sepuluh tahun yang lalu itu, banyak pengamat masalah internasional mengatakan bahwa sejak itu dunia telah berubah. Ada yang setuju dan ada yang tidak sependapat dengan penilaian itu. Tulisan ini cenderung mendukung penilaian bahwa dunia telah berubah sejak peristiwa dramatis dan tragis pada tanggal 11 September 2001 itu. Sejak itu dunia berubah karena penduduk di negara-negara kaya dan hidup makmur mulai yakin bahwa keamanan mereka tidak terjamin selama penduduk yang tinggal di belahan bumi yang lain hidup dalam kemiskinan dan kesengsaraan. Serangan kaum teroris yang dialamatkan pada warga negara negeri-negeri kaya dan makmur, seperti Amerika Serikat dan Inggris, atas nama paham politik ekstrem apa pun, seolah-olah memperoleh pengesahan selama ketimpangan tingkat kesejahteraan menganga dengan lebar antara penduduk negeri yang kaya dan mereka yang tinggal di negeri yang miskin, yang jumlahnya berlipat-lipat lebih besar. Ketimpangan kesejahteraan atau ketimpangan ekonomi antara negeri kaya dan negeri miskin jelas tidak memiliki hubungan sebabakibat yang langsung dengan terorisme internasional yang banyak mengatasnamakan Islam. Namun, memang sulit untuk dibantah bahwa sebagian besar penduduk miskin di dunia berasal dari negeri-negeri yang penduduknya beragama Islam. Secara global ada identifikasi atau *stereotyping* Islam dengan kemiskinan dan keterbelakangan, yang tentu tidak sepenuhnya benar. Terlepas dari adanya generalisasi semacam ini, ketimpangan ekonomi antara negara-negara Utara dan negara-negara Selatan memang menjadi mengemuka setelah Peristiwa 11 September 2001. Menguatnya persepsi ketimpangan ekonomi global inilah yang membuat dunia sejak itu seolah-olah berubah karena implikasi dan berbagai respons terhadap persepsi itu.

Persoalan ketimpangan antara negara Utara dan Selatan (dulu antara negara Barat dan Timur) sudah mulai dirasakan sejak tahun 1960-an. Semenjak itu negara-negara kaya selalu menyisihkan sebagian dananya untuk membantu pembangunan di negeri-negeri miskin. Berbagai paket bantuan pembangunan diberikan kepada negeri-negeri miskin yang saat itu dikenal sebagai negara-negara dunia ketiga. Saat itu dunia memang terbelah dalam dua blok, Blok Barat liberal-kapitalis (dunia pertama) dan Blok Timur sosialis-komunis (dunia kedua) yang saling berhadap-hadapan perang dingin (*Cold War*). Dunia ketiga kemudian identik dengan negeri-negeri miskin yang kebanyakan berada di belahan dunia bagian selatan (Afrika, Asia, dan Amerika Latin). Sementara itu, dunia pertama adalah negara-negara di Eropa Barat dan Amerika Utara yang mengklaim diri sebagai negara liberaldemokrasi; dunia kedua adalah negara-negara Eropa Timur, Cina, dan Soviet Rusia yang berpaham sosialis-komunis. Dalam konteks Perang Dingin inilah paket-paket bantuan mengalir ke dunia ketiga, baik dari Blok Barat maupun Blok Timur. Selain paket bantuan, kalangan ilmuwan ilmu-ilmu sosial juga mulai mengajukan berbagai teori pembangunan yang diharapkan bisa memberikan resep dan jalan keluar bagi keterbelakangan dan kemiskinan yang melanda dunia ketiga.

Dari sinilah kemudian muncul berbagai teori, baik yang berasal dari aliran liberal maupun yang bersifat Marxian. Teoriteori modernisasi (*modernization theories*) yang sangat populer pada era 1970-an dan 1980-an merupakan gagasan yang dikembangkan oleh ahli-ahli ilmu politik maupun ekonomi yang beraliran liberal. Pada sisi lain, ahli-ahli yang beraliran Marxian mengembangkan teori-teori ketergantungan (*dependency theories*) sebagai *counter* terhadap teori-teori modernisasi, yang banyak menggunakan contoh

pengalaman negara-negara Amerika Latin. Pertarungan ideologi politik yang disertai dengan kontestasi teoriteori pembangunan kiri dan kanan terus berjalan sampai berakhirnya Perang Dingin menjelang akhir tahun 1990-an. Selama berlangsungnya Perang Dingin kurang lebih tiga puluh tahun, jalannya pembangunan di dunia ketiga terbukti tidak bisa direkayasa dan diprediksi sebagaimana dijanjikan oleh teori-teori pembangunan, baik yang liberal maupun yang Marxian. Negara-negara di bagian Asia Timur, seperti Korea Selatan, Taiwan, Hongkong, dan Singapura, di luar dugaan ternyata mengalami kemajuan yang sangat pesat dibandingkan negara-negara miskin di belahan bumi lain, seperti di Afrika dan Asia Selatan. Sementara itu, negara-negara di kawasan Asia Tenggara seolah-olah terimbas oleh kesuksesan eko-nomi negara-negara Asia Timur (*East Asian Tiger*).

Berakhirnya Perang Dingin yang ditandai oleh runtuhnya Blok Timur yang sosialis-komunis, dianggap merupakan kemenangan Blok Barat yang menganut paham demokrasi liberal. Pecahnya Soviet Rusia dan berlangsungnya konflik etnis di Yugoslavia (Balkan) merupakan peristiwa yang menegaskan kembali menguatnya identitas kolektif yang bersifat etnis maupun agama. Konflik-konflik yang terjadi setelah Perang Dingin merupakan konflik-konflik yang bersifat internal dan tidak lagi merupakan konflik-konflik yang bersifat bipolar dan global. Amerika Serikat sebagai pemimpin dari negeri-negeri yang tergabung dalam Blok Barat setelah berakhirnya Perang Dingin seolah-olah muncul sebagai satu-satunya pemenang, sebagai satu-satunya *super power* di dunia yang sedang limbung. Dalam situasi seperti ini, sangat menarik melihat terbitnya tulisan Samuel Huntington di majalah *Foreign Affairs* (1993) yang dengan cepat menarik tanggapan dari banyak pihak. Huntington meramalkan bahwa setelah berakhirnya Perang

Dingin yang akan terjadi adalah perbenturan peradaban (*The clash of civilization*). Perbenturan yang terjadi adalah antara peradaban Barat yang demokratis-liberal dengan peradaban yang non-Barat dan nonliberal-demokratis, seperti peradaban Islam, Cina, Hindu, dan sebagainya. Peristiwa 11 September 2001, ketika para teroris yang mengatasnamakan Islam menyerang tanda-tanda kebesaran Amerika Serikat (WTC dan Pentagon), tidak sedikit yang menghubungkan peristiwa ini dengan ramalan Samuel Huntington tentang konflik antarperadaban, dalam hal ini antara Barat yang demokratis dan Islam yang tidak demokratis.

Seperti kita tahu, Peristiwa 11 September 2001 melahirkan kebijakan perang melawan teror (*War on Terror*) yang dipimpin oleh Presiden George W. Bush. Pemerintahan Taliban di Afganistan dan Saddam Hussein di Irak adalah sasaran pertama dari perang melawan teror yang dipimpin oleh Amerika Serikat. Belum lama ini kita pun menyaksikan dukungan Amerika Serikat terhadap agresi Israel ke Libanon Selatan yang menjadi tempat pertahanan kelompok Hesbollah yang anti-Israel dan anti-Amerika Serikat. Setelah Libanon, bukan tidak mustahil Suriah dan Iran adalah negara-negara yang menjadi target Amerika Serikat selanjutnya dalam perang melawan teror.

Dunia memang sedang limbung dan berubah dengan cepat tanpa arah yang bisa diduga setelah Peristiwa 11 September 2001 yang menggetarkan itu. Seperti telah dikemukakan, ketimpangan ekonomi yang sejak tahun 1960-an sesungguhnya telah menjadi perhatian banyak pihak, seolah-olah memperoleh maknanya yang baru. Sejak saat itu ketimpangan ekonomi seperti berhimpit dengan ketidakamanan global. Tanpa mengatakan bahwa ketimpangan ekonomi merupakan sumber dari terorisme, berbagai pihak mulai memformulasikan agenda-agenda pembangunan global yang baru

untuk mengurangi ketimpangan yang ada antara negara-negara kaya dan miskin. PBB sebagai lembaga tertinggi antarnegara, pada tahun 2000 mencanangkan *Millenium Development Goals* (MDGs) yang bertujuan untuk (1) menghilangkan kemiskinan dan kelaparan yang ekstrem, (2) meningkatkan pendidikan, (3) pemberdayaan perempuan, (4) mengurangi kematian ibu (5) mengurangi kematian anak, (6) memberantas penyakit menular seperti HIV/AIDS dan malaria, (7) memperbaiki lingkungan hidup, dan (8) menggalang kerja sama kemitraan yang bersifat global; dengan target yang harus dicapai sampai tahun 2015. Peristiwa 11 September 2001 menjadikan MDGs sebagai sebuah urgensi dan tidak hanya berdimensi sosial-ekonomi, tetapi juga telah berdimensi politik-keamanan yang bersifat global.

Dalam lima tahun terakhir, dimensi global yang juga semakin mendapatkan perhatian dalam konteks ketimpangan antara negara kaya dan miskin adalah migrasi internasional, khususnya migrasi tenaga kerja antarnegara. Migrasi tenaga kerja ini dianggap penting oleh lembaga-lembaga internasional seperti PBB, ILO, ADB, dan Bank Dunia karena tiga hal. Pertama, volume migrasi internasional telah mengalami peningkatan yang cepat. Kedua, migrasi internasional dianggap sebagai sebuah alternatif penting yang dapat mengurangi ketimpangan ekonomi antara negaranegara kaya dan negara-negara miskin. Ketiga, dengan meningkatnya terorisme secara global, migrasi internasional perlu memperoleh perhatian dalam segi keamanannya (*security*). Sementara itu, berdasarkan teori migrasi yang klasik diasumsikan bahwa perpindahan penduduk antarwilayah atau antarnegara memiliki dampak pada mengecilnya perbedaan ekonomi pada dua wilayah atau negara tersebut. Beberapa pertimbangan inilah yang tampaknya mendorong lembaga-lembaga internasional untuk mulai memperhitungkan migrasi internasional dalam program-programnya.

Pada tanggal 9 Desember 2003 Sekjen PBB Kofi Annan membentuk sebuah komisi, yaitu *Global Commission on International Migration* (GCIM), yang diminta untuk menelaah soal migrasi internasional. Pada tanggal 5 Oktober 2005 komisi ini menerbitkan laporannya yang berjudul "*Migration in An Interconnected World: New Directions for Action*". Dalam sambutan pada peluncuran laporan GCIM itu, Kofi Annan antara lain mengatakan bahwa:

> *... the international community has failed to realize the full potential of migration and has not risen to the many opportunities and challenges it presents. The Commission stresses the need for greater coherence, cooperation and capacity to achieve a more effective governance of international migration.*

Keprihatinan akan ketimpangan global menjadi perhatian banyak kalangan. UNDP yang setiap tahun menerbitkan laporan tentang pembangunan manusia (*Human Development Report*) dalam laporan yang terakhir tahun 2005 juga menyoroti persoalan ketimpangan global ini. UNDP dalam laporannya yang berjudul "*International Cooperation at A Crossroads: Aid, Trade and Security in An Unequal World*" secara jelas meminta pada pelbagai pihak untuk melakukan *rethinking* terhadap kerja sama international yang selama ini telah dilakukan. Kerja sama internasional harus memiliki sebuah paradigma baru yang sesuai dengan tuntutan zaman yang jelas-jelas memperlihatkan semakin rentannya keamanan bersama warga planet bumi seandainya ketimpangan global tidak dikoreksi secara fundamental. Tiga aspek kerja sama international yang dianggap perlu dibenahi menurut UNDP adalah (1) soal bantuan pembangunan dari negara kaya ke negara miskin, (2) soal perdagangan internasional, dan (3) soal keamanan bersama. Ketiga aspek kerja sama internasional ini selama ini belum di-

pikirkan secara mendasar, dan upaya-upaya untuk mengoreksi ketimpangan dan ketidakadilan global yang ada belum terlihat hasilnya. Tidak dapat disangkal bahwa dampak Peristiwa 11 September 2001 telah membuat para pemimpin dunia, khususnya PBB, untuk secara lebih serius memikirkan jalan keluar yang semakin sulit dari berbagai ancaman yang ditimbulkan oleh ketimpangan dan ketidakadilan yang bersifat global. Laporan pembangunan manusia tahun 2005 ini juga secara langsung mengaitkan analisisnya dengan pencapaian target-target MDGs, antara lain dikatakan bahwa:

> *Looking beyond statistics, it highlights the human costs of missed targets and broken promises. Extreme inequality between countries and within countries is identified as one of the main barriers to human development and as a powerful brake on accelerated progress towards the MDGs.*

Sangat jelas dikemukakan di situ persoalan fundamental yang perlu diatasi adalah ketimpangan baik yang bersifat ekstrem antarnegara maupun di dalam sebuah negara, yang akan menjadi hambatan besar bagi upaya-upaya merealisasikan tujuan MDGs.

Salah satu lembaga internasional yang selama ini dianggap memiliki peran besar dalam upaya-upaya permbangunan ekonomi pada tingkat global adalah Bank Dunia. Berbeda dengan lembaga-lembaga internasional lain maupun lembaga-lembaga bantuan yang bersifat bilateral, Bank Dunia berusaha menjalankan program-program pembangunan yang memiliki arti strategis secara ekonomis. Pada tingkat yang lebih makro, fungsi semacam ini dilakukan oleh IMF (*International Monetary Fund*). Konteks politik global yang mendorong perlunya dilakukan upaya-upaya untuk mengurangi ketimpangan ekonomi global tampaknya membuat Bank Dunia harus memikirkan program-program pembangunan

yang memiliki implikasi pengurangan kesenjangan ekonomi s
cara global. Perhatian klasik dari Bank Dunia, yaitu membu
program-program yang dapat mengurangi kemiskinan (*pover*
reduction) di negara-negara Selatan, mendorong Bank Dunia m
lirik fenomena buruh migran. Dari studi-studi yang dilakuka
terhadap buruh migran, Bank Dunia melihat pintu masuk ba
program pengurangan kemiskinan, yaitu melalui fenomena *rem*
mitance atau pengiriman uang dari para buruh migran yan
bekerja di luar negeri ke negeri asal dan kampung halamannya

Meningkatnya jumlah buruh migran yang berasal dari negeri
negeri miskin untuk bekerja di negara-negara kaya mulai teras
dampaknya setelah tahun 1980-an dengan mengalirnya jumla
kiriman uang yang semakin besar. Pada tahun 1990-an pemerin
tah tempat para buruh migran ini berasal mulai menyaksika
bahwa kiriman para buruh migran ternyata mencapai jumlah yan
sangat besar dan menyumbang secara signifikan terhadap devis
negara. Para buruh migran yang telah mengalami eksploitasi seja
sebelum berangkat, dalam perjalanan, di tempat tujuan, dalan
perjalanan pulang; ternyata diam-diam telah menyumbangka
devisa yang cukup besar. Di sinilah para ahli dari Bank Duni
mulai tertarik untuk mengapitalisasi fenomena remitansis ini
Berbagai program saat ini mulai dirancang untuk mengelol
pengiriman buruh migran ke luar negeri secara lebih efisien aga
dampak *remittance* secara efektif mengurangi tingkat kemiskina
di negara-negara Selatan. Persoalannya, pendekatan Bank Duni
yang selalu bersifat kuantitatif, hanya melihat *remittance* dari sis
ekonominya. Bank Dunia, seperti biasanya, tidak tertarik untu
melihat ongkos sosial (*social cost*) yang harus dibayar oleh seoran
buruh migran untuk menghasilkan *remittance* itu. Menghitun
ongkos sosial selain tidak mudah juga berisiko menihilkan nil

ekonomi *remittance* karena ongkos sosial berhubungan dengan harkat dan martabat manusia (*human dignity*). Jika ditempatkan dalam perspektif harkat dan maratabat manusia, fenomena buruh migran sesungguhnya mencerminkan proses dehumanisasi ketika nilai tertinggi manusia, yaitu kemerdekaan (*human freedom*) dan hak-hak asasi manusia (*human rights*) telah mengalami perampasan dan penghilangan. Fenomena buruh migran dilihat dari kacamata humanisme adalah proses perbudakan modern (*modern slavery*) yang seharusnya dihilangkan dari muka bumi ini. Inilah dilema yang sedang dihadapi dalam memandang fenomena buruh migran. Bank Dunia tampaknya telah memilih untuk tidak memasuki dilema moral semacam ini dengan hanya memilih satu sudut pandang: ekonomi. Pertanyaannya, mungkinkah Bank Dunia dan lembaga-lembaga lain, menghindar dari dilema etis ini, dan sampai kapan?

Seperti telah diuraikan di muka, migrasi internasional merupakan salah satu komponen yang dianggap penting dalam pencarian jalan keluar dari masalah ketimpangan dan ketidakadilan global. Meningkatnya *volume* migrasi tenaga kerja secara internasional, sebagaimana dikatakan oleh Kofi Annan, ternyata belum mendapatkan tanggapan yang memadai oleh berbagai pihak yang seharusnya berkepentingan terhadap masalah ini. Kofi Annan sangat menyadari bahwa migrasi internasional perlu dikendalikan secara lebih baik agar dampaknya dapat secara efektif mengurangi ketimpangan kesejahteraan antarnegara. Ironisnya, meningkatnya volume migrasi internasional juga berarti semakin lebarnya jurang yang ada antara negara kaya dan miskin. Selain itu, sejak Peristiwa 11 September 2001, terjadi sekuritisasi migrasi (*securitization of migration*) karena migrasi internasional dianggap memiliki potensi untuk dimanfaatkan oleh jaringan terorisme internasional.

Jika sebelum Peristiwa 11 September 2001 migrasi internasional mengalami proses feminisasi migrasi (*feminization of migration)* maka saat ini, selain feminisasi juga berlangsung proses sekuritisasi terhadap migrasi internasional. Kedua proses ini memiliki implikasi yang besar bagi para pembuat kebijakan yang menangani secara langsung maupun tidak langsung persoalan migrasi tenaga kerja secara internasional, yang pada gilirannya berdampak langsung terhadap masa depan buruh migran.

Buruh Migran dan Peran Negara

Buruh migran adalah sebuah kenyataan sosial yang sangat unik. Buruh migran adalah pengejawantahan dari sebuah pertautan (*interconnection*) antara yang lokal dan yang global. Apa yang terjadi di dalam sebuah negara bertemu dan bersambung dengan yang berlangsung dalam tingkat global. Buruh migran dan seluruh kompleksitasnya adalah sebuah persoalan yang bersifat lintas batas, *cross border,* tidak saja secara fisik, tetapi juga secara metafisik dan etis. Persoalan buruh migran adalah persoalan lokal-nasional yang sekaligus internasional-global. Fenomena buruh migran adalah fenomena globalisasi itu sendiri. Persoalan buruh migran, karena itu, harus selalu ditempatkan dalam perspektif lokal dan global sekaligus. Ketimpangan ekonomi dan ketidakadilan politik adalah sumber utama dari lahirnya buruh migran. Pada tingkat pertama, ketimpangan ekonomi dan ketidakadilan politik itu ter-jadi di dalam batas-batas wilayah sebuah negara. Di dalam sebuah negara, buruh migran mengalir dari daerah miskin ke daerah kaya, dari perdesaan ke perkotaan. Ketika kesempatan ekonomi terlihat lebih baik di negeri seberang, aliran buruh migran (sendiri atau melalui calo) akan mulai melintasi batas-

batas negara (*crossing borders*) dan jadilah ia bagian dari buruh migran antarnegara, global, internasional. Aliran buruh migran yang melintasi batas negara melambangkan adanya kontinuitas (kesinambungan) ketimpangan ekonomi dan ketidakadilan politik dari yang lokal-nasional dengan yang global.

Oleh karena itu, jalan keluar yang harus ditempuh, sangat panjang untuk sampai pada penyelesaian persoalan-persoalan men-dasar yang melingkupi nasib buruh migran ini. Untuk waktu yang cukup lama, buruh migran akan masih menjadi korban ketimpangan ekonomi dan ketidakadilan politik, baik yang bersifat global maupun nasional, di dalam negerinya sendiri. Di setiap tikungan dan lintasan dalam perjalanan panjang seorang buruh migran selalu ada tangan-tangan yang ingin mengambil keuntungan dari keringat tubuh dan derita yang dipanggulnya. Inilah tantangan yang harus dihadapi. Untuk itu, tampaknya tidak ada jalan mundur untuk mencari jalan keluar dari kemelut yang sangat kompleks ini. Yang harus disadari, masa depan buruh migran sesungguhnya adalah masa depan seluruh penghuni planet bumi karena buruh migran adalah pengejawantahan dari ketimpangan dan ketidakadilan yang mempertautkan nasib umat manusia secara global. Memikirkan dan memperjuangkan perbaikan nasib buruh migran berarti memikirkan dan memperbaiki nasib kita semua.

Siapakah sesungguhnya buruh migran Indonesia? Buruh migran tidak lain adalah warga negara RI, baik laki-laki maupun perempuan—yang karena alasan-alasan tertentu bekerja di luar negeri—seperti halnya warga negara RI lainnya, berhak memperoleh "perlindungan dan pemenuhan" atas hak-hak asasi yang melekat pada dirinya, dari pemerintah RI. Sesuai dengan konstitusi, yaitu Pasal 28 I UUD 1945, pemerintah RI mempunyai

tanggung jawab memberikan perlindungan itu. Adakah kebijakan yang menjamin perlindungan sosial bagi Buruh Migran Perempuan (BMP)? Jika ada, dalam bentuk apakah kebijakan itu telah diwujudkan? Kita mengetahui bahwa mekanisme perlindungan, termasuk di dalamnya yang berupa jaminan sosial—sebagai salah satu kebijakan publik—dibicarakan secara lebih serius dalam periode pasca-Soeharto. Kebijakan perlindungan sosial (*social protection*) merupakan sebuah kebijakan publik yang perlu dibangun sebagai bagian dari proses demokratisasi yang sedang dilakukan di Indonesia. Dalam kaitan ini menarik untuk melihat studistudi yang dilakukan, antara lain oleh *United Nations Supporting Facilities for Indonesian Recovery* (UNSFIR) dan SMERU Research Institute tentang kebijakan perlindungan sosial ini.[10] Menurut Lindenthal (2004a), tidak ada definisi universal atas istilah "kebijakan sosial". Kenyataannya, kebijakan sosial kadang-kadang digunakan secara bergantian dengan "keamanan sosial", "perlindungan sosial", "jaring pengaman sosial" atau "bantuan sosial". Tentang kebijakan jaminan sosial di Indonesia, Lindethal (2004b) menyatakan bahwa program jaminan sosial di Indonesia saat ini telah berkembang dengan cara yang tidak terkoordinasi. Namun, kelemahan ini telah diketahui dan rancangan undang-undang telah dibuat. Rekomendasi utama dalam rancangan tersebut berkaitan dengan kontribusi jaminan sosial wajib bagi semua pekerja di semua sektor pekerjaan, termasuk ekonomi informal perkotaan dan perdesaan.

[10] Tentang kebijakan sosial ini studi yang dilakukan oleh *United Nations Supporting Facilities for Indonesian Recovery* (UNSFIR) tentang *social protection* baik untuk dijadikan referensi. Lihat UNSFIR *working papers* dari Roland Lindenthal (2004a, 2004b). Lihat juga, salah satu kertas kerja SMERU yang ditulis oleh Alex Arifianto (2004) "Reformasi Sistem Jaminan Sosial di Indonesia: Sebuah Analisis atas Rancangan Undang-Undang Jaminan Sosial Nasional (RUU Jamsosnas)".

Untuk melihat fakta yang ada tentang buruh migran dan memberikan ilustrasi yang konkret tentang keadaan yang saat ini dialami, berikut ini saya kutipkan data-data yang ada tentang mereka sebagaimana dikemukakan oleh pejabat pemerintah yang secara langsung mengurusi soal ini. Menurut Direktur Jenderal Pengiriman Tenaga Kerja Keluar Negeri Kementerian Tenaga Kerja, I Gusti Made Arka, Jumat, 21 April 2006 di Jakarta, "Masih terdapat banyak kendala untuk melindungi tenaga kerja migran. Hal ini karena tenaga kerja migran, terutama perempuan, bekerja di sektor informal rumah tangga".[11] Menurut Arka, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi mencatat penempatan TKI tiga tahun terakhir (2003–2005) yang bermasalah mencapai puluhan ribu orang. Paling tinggi adalah kasus majikan bermasalah sebanyak 25.655 orang, gaji tidak dibayar 19.854 orang, tidak mampu bekerja 12.517 orang, pekerjaan tidak sesuai perjanjian kerja 13.006 orang. Permasalahan lainnya, menurut Arka, adalah sakit akibat kerja yang menimpa 6.876 orang, pelecehan seksual 6.523 orang, penganiayaan 6.326 orang, komunikasi tidak lancar 4.798 orang, dokumen tidak lengkap 3.916 orang, kecelakaan kerja 2.008 orang, pemutusan hubungan kerja sepihak 1.671 orang, dan majikan meninggal 789 kasus.

Menurut Arka, yang paling banyak tertimpa masalah dan sulit dilindungi tersebut ialah pekerja migran perempuan di sektor informal. Mereka rawan terhadap eksploitasi dan kekerasan. Dari 1.141 juta pekerja migran selama tiga tahun tersebut, sekitar 82% adalah Buruh Migran Perempuan (BMP). Para pekerja perempuan tersebut 98% bekerja sebagai Pembantu Rumah Tangga (PRT) di berbagai negara di Asia maupun Timur Tengah. Tentang

[11] *Kompas*, Selasa 25 April 2006, hlm. 13, "Sektor Informal. Ribuan Tenaga Kerja Migran Alami Masalah".

alasan bekerja di luar negeri, Arka mengatakan bahwa tingkat pengangguran yang tinggi, kemiskinan, dan kurangnya prospek bekerja dengan penghasilan cukup di dalam negeri menjadi pendorong bekerja di luar negeri. Perihal perlindungan terhadap BMP, Arka berpendapat bahwa para perempuan yang bekerja di sektor informal rumah tangga sulit dilindungi karena sulit mengontrol sampai ke dalam rumah.

Dari kutipan berita di atas, kiranya cukup gamblang sesungguhnya melihat rendahnya tingkat perlindungan dari BMP. Pertanyaan selanjutnya adalah: mengapa begitu rendah? Adakah jalan keluar dari situasi yang merendahkan martabat manusia Indonesia yang bekerja di luar negeri itu?

Membicarakan persoalan BMP tidak mungkin melepaskannya dari konteks sejarah perkembangan BMP (genesis). Dalam cara pandang seperti ini, sejak awal harus disadari bahwa persoalan yang sedang kita bicarakan, yaitu "jaminan sosial BMP", sesungguhnya hanyalah salah satu ujung dari keseluruhan persoalan ketenagakerjaan kita di Indonesia. Kita tidak mungkin menyelesaikan sebuah ujung persoalan tanpa membenahi keseluruhan dari persoalan yang ada. Dengan catatan seperti ini, tulisan ini dengan demikian jauh dari pretensi telah memahami persoalan ketenagakerjaan di Indonesia secara komprehensif. Karena itu, harus dilihat sebagai salah satu sudut pandang yang berupaya mencari jalan keluar dari salah satu persoalan ketenagakerjaan (BMP) yang sedang kita hadapi bersama.

BMP adalah salah satu jenis pekerjaan sektor informal. Sebelum berkembang menjadi BMP—yang beroperasi meliwati batas negara—jenis pekerjaan ini telah lebih dahulu berkembang di dalam negeri yang kemudian dikenal sebagai pembantu rumah tangga (PRT). Kehadiran PRT di Indonesia adalah bagian dari

sejarah sosial yang secara perlahan-lahan tumbuh sejak masa kolonial sampai masa pascakolonial sekarang ini. Sebagai bagian dari sejarah sosial akan bisa dimengerti mengapa PRT umumnya adalah perempuan. Sistem sosial yang didominasi oleh laki-laki telah menjadikan perempuan berada dalam posisi yang rendah dan kehilangan posisi tawar dalam lapangan pekerjaan. Ketidakadilan gender merupakan sebuah tantangan yang tidak bisa dilepaskan (*embedded*) secara tersendiri ketika kita membicarakan jaminan sosial BMP.

Perkembangan PRT mengalami percepatan dan mencapai bentuknya yang sekarang bersamaan dengan berkembangnya struktur perekonomian Indonesia yang pada awal tahun 1980an disebut sebagai *urban bias*. Secara sederhana bisa dikatakan bahwa sektor ekonomi modern-kapitalistik berkembang di daerah perkotaan seperti pulau-pulau di tengah lautan sektor tradisionalpertanian. Berbagai kebijakan ekonomi yang diterapkan sejak awal tahun 1970-an hingga sekarang, secara umum, melanggengkan proses-proses sosial yang didasarkan oleh struktur perekonomian yang bersifat dualistik tersebut. Perubahan demografis yang masih ditandai oleh besarnya pertumbuhan penduduk yang memasuki usia kerja—dalam situasi pasar kerja yang tumbuh secara timpang—sebagaimana kita lihat, telah menggelembungkan sektor ekonomi yang bersifat informal, yang tumbuh secara tak terkendali dan diam-diam dibiarkan karena menjadi bantal pengaman dari kemungkinan merebaknya keresahan sosial dan politik.

PRT, yang sampai pertengahan tahun 1980-an hanya beroperasi di dalam negeri, mulai beroperasi melewati batas negara ketika permintaan akan jenis pekerjaan ini muncul di seberang lautan, yaitu di Malaysia, Singapura, Hongkong, dan negaranegara Timur Tengah. Tampaknya *urban bias* tidak hanya berlaku di dalam

negeri, tetapi juga telah merupakan gejala global. Ketimpangan desa-kota (*rural-urban economic disparities*) yang terjadi di dalam negeri tampaknya juga terjadi bersamaan dengan ketimpangan antarnegara (*global inequalities*). Sejak awal tahun 1980an kita mulai melihat pergerakan PRT menjadi BMP. Sebuah *cross-border movement* dari pekerja-pekerja perempuan Indonesia mulai berlangsung ke negara-negara yang membutuhkan PRT, *house maid, domestic workers*—mungkin dengan latar belakang dan alasan sosial-ekonomi-budaya yang berbeda-beda. Kita pun harus secara hati-hati tidak melakukan generalisasi tentang situasi sosial-politik, sistem hukum, maupun "kadar demokrasi" yang dimiliki oleh negara-negara pengimpor BMP dari Indonesia, yang berimplikasi besar terhadap sistem perlindungan, proteksi, dan jaminan sosial yang akan diterima oleh BMP. Sebagai contoh, BMP di Hongkong diakui haknya sebagai buruh, sedangkan di Malaysia, Singapura, Timur Tengah, dan di Indonesia sendiri tidak. Dalam konteks pembicaraan kita tentang jaminan sosial BMP, kasus Hongkong menjadi sebuah fenomena yang menarik—dan menimbulkan pertanyaan: mengapa Hongkong berbeda? Apakah Hongkong bisa menjadi model?[12]

Dari pembahasan singkat tentang genesis BMP di atas mudah-mudahan menjadi agak jelas tali-temali, baik antara BMP dan persoalan ketenagakerjaan di negeri ini, maupun dengan persoalan ketidakadilan yang bersifat global. Jika PRT merupakan refleksi dari ketidakadilan ekonomi dan sosial yang bersifat nasional-

[12] Meskipun Hongkong bisa dikatakan sebagai model terbaik dari sebuah negara yang telah memberikan jaminan sosial bagi BMP, namun dari studi yang dilakukan oleh Asian Migrant Centre (AMC), Oxfam, dan beberapa LSM Buruh Migran Indonesia, masih banyak masalah yang dihadapi oleh BMP Indonesia antara lain adalah soal *underpayment* yang telah dilaporkan secara komprehensif oleh Asian Migrant Centre, dalam dua publikasinya: *Underpayment*, 2005 dan *Underpayment 2*, 2007.

domestik, BMP merupakan refleksi dari ketimpangan dan ketidakadilan yang bersifat lokal dan sekaligus global. Menurut pendapat saya, PRT dan BMP harus dilihat sebagai sebuah *continum* dari fenomena sosial-ekonomi antara yang lokal, nasional, dan global tempat ketimpangan gender (*gender inequalities*) melekat (*embedded*) di dalam fenomena dan proses sosial ekonomi yang terjadi. Oleh karena itu, persoalan BMP, merupakan sebuah persoalan ketidakadilan yang struktural sifatnya, baik pada tingkat lokal maupun global.

Jaminan Sosial dan Ketidakadilan Struktural

Mengupas persoalan jaminan sosial BMP tidak akan tuntas tanpa mengupas sistem politik tempat perkembangan sistem ekonomi yang bersifat dualistik dan *urban bias*. Sejak awal tahun 1970an hingga menjelang akhir tahun 1990-an kita berada dalam sebuah rezim politik yang bersifat otoriter. Namun, secara perlahan-lahan mengadopsi sistem ekonomi yang bersifat kapitalistik. Dalam lingkungan politik-ekonomi seperti ini, kita tahu yang tumbuh adalah sektor ekonomi modern yang hidup karena ditopang oleh sistem KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme) sedangkan demokrasi dan hak-hak sipil dihambat perkembangannya. Buruh sebagai lapisan masyarakat yang seharusnya merupakan elemen penting untuk berkembangnya sebuah masyarakat ekonomi-politik yang sehat justru diberi stigma politik negatif dan dimarginalisasi. Bahkan, kita tahu istilah "buruh" tidak boleh dipakai dan diganti dengan istilah "pekerja". Dalam konteks ini, buruh sengaja dihilangkan hak-hak sipil dan politiknya demi berjalannya sistem politik otoriter yang diperlukan untuk menjaga stabilitas agar sistem ekonomi yang semi kapitalistis (*erzats capitalism*) berjalan.

Reformasi politik—di dalamnya termasuk usaha untuk mengamandemen konstitusi—yang berlangsung sejak akhir tahun 1990-an hingga sekarang tampaknya belum berhasil membangun format politik-ekonomi yang sesuai dengan cita-cita yang tertuang dalam konstitusi. Meskipun demikian, perubahan yang digulirkan harus diakui telah berhasil menempatkan permasalahan-permasalahan mendasar sebagai urgensi yang dihadapi oleh Indonesia. Berbagai UU telah dihasilkan antara lain UU tentang Pemilu, UU tentang Partai Politik, UU tentang Desentralisasi dan Otonomi Daerah, dan sebagainya, yang mengindikasikan telah bergesernya rezim politik otoriter ke arah rezim politik demokrasi. Pemerintah pasca-Soeharto juga telah bergerak untuk memerangi musuh bersama yang bernama KKN. Perubahan sistem politik yang terjadi juga telah memaksa perubahan sistem ekonomi yang menempatkan transparansi, akuntabilitas, dan *good governance* sebagai prinsip-prinsip yang utama. Lembaga-lembaga internasional yang beroperasi di Indonesia, seperti UN, Bank Dunia, dan IMF di samping negara-negara donor juga telah mengganti irama dan pendekatan yang selama ini dilakukan, dengan menekankan berbagai prinsip baru sesuai dengan perubahan politik yang sedang berlangsung.

Bagaimanakah nasib buruh dalam arus perubahan politikekonomi yang sedang bergulir? Kita menyaksikan, meskipun secara normatif, telah dipulihkannya hak-hak politik dan hak-hak sipil buruh, dalam kenyataan nasib buruh belumlah banyak beranjak dari keadaan sebelum reformasi. Bahkan, kita mengetahui dampak krisis ekonomi tahun 1997 masih belum sepenuhnya pulih bagi sebagian buruh yang terkena PHK. Dalam konstelasi perubahan sistem politik-ekonomi yang sampai saat ini masih belum mencapai ekuilibrium inilah persoalan jaminan sosial bagi buruh, termasuk di dalamnya BMP, menjadi sesuatu yang sebetulnya

"sulit dipegang" dan dengan demikian memerlukan kesabaran dan analisis yang jernih terhadap duduk persoalan yang ada. Persoalan jaminan sosial bagi BMP adalah sebuah ujung saja dari berbagai ujung persoalan ketenagakerjaan yang sangat semrawut di negeri ini.

Sebagai komoditas, buruh migran telah berkembang menjadi industri migrasi (*migration industry*) yang sangat menguntungkan para pengusahanya. Kepentingan pengusaha industri buruh migran yang hendak mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya mendorong mereka memperlakukan buruh migran sekadar sebagai barang dagangan. Komodifikasi dan dehumanisasi buruh migran adalah refleksi dari tidak adanya pengakuan akan hak-hak yang melekat pada buruh migran sebagai manusia. Selama buruh migran masih menjadi korban berbagai bentuk ketidakadilan yang juga berasal dari sikap dan tindakan pemerintah sendiri, tampaknya para buruh migran itu sendirilah yang selama ini berusaha melindungi dirinya sendiri dengan sedikit bantuan dari lembaga-lembaga nonpemerintah.

Bab 5
Buruh Migran di Lombok dan Transnational Advocacy Networks

Pemuda selalu mengambil peranan yang penting dalam perubahan sosial dan politik. Pemikir terkemuka yang pernah dimiliki Indonesia, Soedjatmoko (almarhum), dalam *keynote address* yang disampaikan pada *Symposium on Youth and Societ: Viewpoint for the Future* yang diselenggarakan oleh *Association of Asian Social Sciences Research Council* (ASSREC) tahun 1985 di Denpasar Bali telah mengingatkan bakal peliknya masalah-masalah yang akan dihadapi oleh kaum muda di Asia menjelang abad ke-21. Menurut Soedjatmoko,[1] "menurut perhitungan mana pun, kaum muda Asia harus menghadapi masa depan yang tidak jelas dan mencemaskan". Pernyataan Soedjatmoko, 25 tahun yang lalu, terbukti benar. Di Indonesia, menjelang kejatuhan Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 dari tampuk kekuasaan yang telah digenggamnya selama 32 tahun, kaum muda terutama yang tinggal di daerah perkotaan dihadapkan pada berbagai pilihan politik yang sulit. Kesulitan itu terutama karena dikekangnya kemerdekaan untuk menyatakan pendapat dan sangat represifnya rezim politik Soeharto.

Kita menyaksikan selama 32 tahun Soeharto berkuasa kalangan kaum muda beberapa kali mencoba melawan represi politik yang ada melalui berbagai bentuk demonstrasi massa. Pada tahun 1974

[1] Dikutip dari Kathleen Newland dan Candrakirana Soedjatmoko (1994), hlm. 103.

mahasiswa melakukan aksi demonstrasi menentang represi politik dan sangat dominannya modal asing dalam pembangunan. Aksi demonstrasi ini gagal dan melahirkan Peristiwa 15 Januari (Malari) dan dijebloskannya pimpinan mahasiswa ke penjara rezim Orde Baru. Demonstrasi mahasiswa menentang rezim Soeharto kembali marak di kota-kota besar di Indonesia pada tahun 1977–1978, namun protes kaum muda ini kembali dibungkam. Represi yang dialami oleh kaum muda dari rezim Orde Baru semakin menguat karena secara sistematis dilakukan melalui berbagai kebijakan yang dikenal sebagai Normalisasi Kehidupan Kampus (NKK), yang digagas oleh Menteri Pendidikan saat itu, Daoed Josoef. Gelombang demonstrasi kaum muda kembali menguat pada tahun 1997 bersamaan dengan terpaan krisis ekonomi yang menggulung fondasi perekonomian Indonesia yang rapuh. Pada 21 Mei 1998 Soeharto harus menyerah pada tekanan-tekanan ekonomi dan politik yang tidak mungkin dibendungnya. Kaum muda kali ini berhasil menumbangkan rezim yang berkuasa.[2]

Perubahan politik yang cepat setelah tumbangnya rezim Soeharto yang dikenal sebagai periode reformasi, membuktikan kebenaran kata-kata Soedjatmoko di tahun 1985, betapa menjelang abad ke-21 kaum muda masih akan dihadapkan pada masalah-masalah yang pelik meskipun rezim politik yang represif telah ditumbangkan. Kepelikan masalah yang dihadapi pascapenggulingan Soeharto terutama karena reformasi politik tampaknya tidak berjalan seperti yang diharapkan. Rezim politik pasca-Soeharto, mulai dari Habibie, Abdurahman Wahid, Megawati, dan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla (SBY-JK); terbukti belum banyak mengubah kondisi

[2] Untuk memahami peran yang dimainkan kaum muda menjelang kejatuhan Soeharto pada Mei 1998, antara lain dapat dibaca pada buku "Penakluk rezim Orde Baru: Gerakan Mahasiswa '98", yang disunting oleh Muridan S. Widjojo *et al.* (1999).

riil masyarakat banyak yang masih dililit oleh rendahnya kesejahteraan ekonomi maupun sosial. Meskipun kebebasan politik dan kemerdekaan pers telah dicapai, kehidupan demokrasi belum beranjak secara substansial.[3] Dalam konteks perubahan politik pasca-Soeharto yang telah berlangsung lebih dari 10 tahun ini, kita menyaksikan betapa peran politik kaum muda masih sangat diperlukan, meskipun tantangan yang dihadapi telah banyak berubah dari apa yang dihadapi sebelum jatuhnya Soeharto.

Penelitian yang menjadi dasar tulisan ini bertolak dari pertanyaan: "Bagaimana arah dan pola perubahan sosial politik di daerah perkotaan Indonesia pasca-Orde Baru? Apa sumbangan mahasiswa sebagai elemen kelompok orang muda dalam pembentukan kelas kritikal intelektual dalam mendorong perubahan sosial politik dan proses demokratisasi? Dengan cara bagaimana gerakan sosial yang mereka gagas dapat ikut menentukan arah dan pola perubahan sosial politik?". Proses demokratisasi, meskipun dalam berbagai hal tidak berjalan seperti yang dibayangkan, merupakan proses sosial politik yang tidak mungkin ditarik kembali. Secara nasional arah dan pola yang berkembang telah banyak mendapatkan perhatian dari berbagai kalangan. Hampir dapat dipastikan bahwa perubahan yang terjadi terefleksi dalam berbagai bentuk dan ragam gerakan sosial yang berlangsung di masyarakat. Bervariasinya bentuk dan ragam gerakan sosial yang terjadi, sebagai cerminan dari arah dan pola perubahan politik nasional antara lain ditentukan oleh bagaimana kaum muda menanggapi "peliknya masalah-masalah" yang dihadapi. Tanggapan kaum muda juga akan ditentukan oleh konteks perubahan sosial politik yang terjadi tempat mereka

[3] Syamsuddin Haris (2006), peneliti senior dari LIPI, dalam orasi pengukuhannya sebagai profesor riset, secara menarik mempertanyakan arah perubahan politik pasca-Soeharto "Reformasi untuk Demokrasi atau Korupsi dan Anarki? Dilema Demokratisasi di Indonesia Pasca-Orde Baru".

tinggal dan persoalan-persoalan mendesak apa yang dihadapi oleh masyarakat tempat kaum muda itu berada.

Penelitian ini dilakukan berdasarkan asumsi bahwa dalam setiap perubahan sosial dan politik yang terjadi, pemuda hampir selalu memiliki peran yang penting karena mereka pada umumnya belum terjebak pada kepentingan yang sempit dan masih memiliki idealisme untuk mengubah keadaan masyarakat menjadi lebih baik. Asumsi lain yang mendasari penelitian ini adalah bahwa perkembangan politik dan perubahan sosial pasca-Soeharto melahirkan ruang publik yang terbuka yang memungkinkan munculnya berbagai isu yang menantang kaum muda untuk mengambil peran sosial kritisnya. Penelitian tentang pemuda dan perubahan sosial di daerah perkotaan ini dilakukan di Kota Mataram, di Lombok, Nusa Tenggara Barat. Mengingat beragamnya isu yang dijadikan bidang garapan para pemuda, penelitian ini sengaja memilih sebuah isu yang banyak menarik perhatian di Lombok, yaitu isu buruh migran yang bekerja di luar negeri. Lombok yang sangat terkenal dengan kemiskinan penduduknya merupakan sebuah daerah pengirim buruh migran yang penting ke luar negeri. Mengalirnya buruh migran ke luar negeri merupakan fenomena sosial yang mulai dikenali sejak awal tahun 1970-an. Meskipun demikian, persoalan buruh migran baru mulai mendapatkan perhatian masyarakat pada pertengahan tahun 1980-an ketika media mulai melaporkan berbagai pengalaman buruk yang menimpa buruh migran Indonesia. Pada saat itulah publik mulai menyadari bahwa isu buruh migran merupakan isu sosial yang sarat dengan persoalan, yang pada gilirannya menarik perhatian para aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat dan menjadikan isu buruh migran sebagai sasaran advokasi mereka.[4]

Persoalan buruh migran di Lombok sengaja dipilih karena persoalan ini merupakan sebuah isu yang strategis. Pertama, sebagai sebuah isu sosial persoalan buruh migran mencerminkan persoalan yang sangat mendasar, yaitu persoalan kemiskinan dan ketimpangan pendapatan yang terjadi di sebuah masyarakat di wilayah tertentu bahkan di sebuah negara. Membicarakan persoalan buruh migran mau tidak mau mengharuskan kita untuk melihat persoalan yang lebih mendasar yaitu pembangunan ekonomi. Kedua, persoalan buruh migran, yang sebagian besar adalah perempuan, mengharuskan kita untuk melihat persoalan ketimpangan gender yang bersifat mendasar di masyarakat kita. Ketiga, buruh migran selain merupakan isu yang bersifat lokal dan nasional, juga menjadi isu yang bersifat global karena lokasi tempat bekerja buruh migran ada di luar negeri, di negeri-negeri yang mempekerjakan buruh migran Indonesia. Fokus penelitian ini adalah peran pemuda dalam transformasi sosial dan politik, serta kaitannya dengan gerakan sosial yang bersifat transnasional. Para pemuda yang tergabung dalam berbagai LSM di Lombok dan melakukan advokasi untuk perbaikan nasib buruh migran adalah kelompok yang akan diteliti. Beberapa aspek yang akan disinggung dalam penelitian ini antara lain: perkembangan LSM di Lombok dan gerakan advokasi terhadap buruh migran, bagaimana advokasi dilakukan, apa saja bentuk kegiatannya, sejauh mana gerakan advokasi buruh migran di Lombok telah mencapai sasarannya, dan bagaimana jaringan gerakan advokasi

[4] Di Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI, penelitian yang berhubungan dengan persoalan buruh migrant telah beberapa kali dilakukan. Lihat misalnya: "Buruh Migran Perempuan dan Perebutan Ruang Publik", semula merupakan laporan penelitian oleh Riwanto Tirtosudarmo (2002) kemudian diterbitkan dalam jurnal *Analisis-CSIS*, 2003, tahun XXXII, No. 2, hlm. 228–255; "Perlindungan Hukum Terhadap Pengiriman Buruh Migran Perempuan Indonesia ke Malaysia", editor Jaleswari Pramodhawarani (2007).

buruh migran terbentuk, sejauh mana pengaruh dan kerja sama LSM nasional dan internasional.

Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh dari penelusuran literatur dan melalui wawancara mendalam dengan para narasumber yang merupakan aktivis LSM dan kalangan akademisi di Mataram Lombok. Setelah bagian pengantar akan dikemukakan secara umum tentang penduduk Lombok, yang mayoritas adalah orang Sasak dan fenomena kemiskinan yang telah lama menjadi karakteristik masyarakat di Lombok dan Nusa Tenggara Barat pada umumnya. Dua bagian selanjutnya akan mengupas secara garis besar tentang persoalan mendasar yang dihadapi oleh buruh migran di Indonesia, khususnya yang menyangkut absennya jaminan sosial dan perlindungan. Fenomena buruh migran juga akan dilihat dalam konteks perubahan global dan bagaimana buruh migran seharusnya dilihat dan tidak mungkin hanya dipandang sebagai sekadar isu lokal atau nasional. Setelah diulas secara panjang lebar isu pokok buruh migran, bagian selanjutnya mengupas perkembangan LSM sebagai representasi gerakan kritis pemuda di perkotaan, khususnya yang terlihat di Mataram Lombok. Pada bagian ini akan dikemukakan keterkaitan gerakan advokasi buruh migran yang bersifat lokal dengan gerakan *civil society* yang bersifat transnasional dan global. Bagian terakhir adalah simpulan dan temuan penelitian ini.

Lombok: Penduduk dan Kemiskinan

Lombok, dan Provinsi Nusa Tenggara Barat, telah lama menjadi ikon dari kemiskinan dan keterbelakangan. Berdasarkan laporan yang dibuat oleh Bappenas, BPS, dan UNDP (2004)—yang diterbitkan sebagai *National Human Development Report 2004* (*The Economics of Democracy: Financing Human Development in*

Indonesia), Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Nusa Tenggara Barat menempati posisi yang terbawah dari seluruh provinsi (30) di Indonesia, berdasarkan data-data yang dikumpulkan pada tahun 2002.[5] Posisi Nusa Tenggara Barat dalam peringkat IPM berada di bawah Nusa Tenggara Timur (urutan ke-28) dan Papua (urutan ke-29). Ternyata tingkat keterbelakangan masyarakat di Provinsi Nusa Tenggara Barat tidak beranjak dari keadaan yang dialami pada tahun 1999, yakni tetap terendah dari seluruh provinsi di Indonesia.[6] Antara tahun 1999 sampai dengan 2002 IPM di Nusa Tengggara Barat mengalami sedikit peningkatan meskipun dibandingkan provinsi lain masih tetap terendah tingkat IPM-nya. Jika dilihat perkembangan IPM pada tingkat kabupaten, dari 10 kabupaten yang tergolong rendah IPM-nya pada tahun 1999, dua kabupaten berada di Pulau Lombok, yaitu Lombok Tengah dan Lombok Barat. Ternyata pada tahun 2002, Lombok Tengah dan Lombok Barat masih termasuk dalam kelompok 10 kabupaten yang memiliki IPM rendah. Selain kedua kabupaten ini, Kabupaten Lombok Timur juga termasuk dalam 10 kabupaten yang memiliki IPM rendah. Jadi, pada tahun 2002, 3 dari 10 kabupaten yang memiliki IPM rendah berada di Pulau Lombok.

Tabel 5.1 di bawah ini memperlihatkan variasi IPM menurut kabupaten/kota di Nusa Tenggra Barat. Terlihat bahwa Kota Mataram selalu memiliki IPM tertinggi dibandingkan kabupaten

---

[5] IPM (Indeks Pembangunan Manusia) merupakan indikator gabungan dari (1) Angka Harapan Hidup, (2) Tingkat Melek Huruf, dan (3) Tingkat Pendapatan. IPM dianggap sebagai ukuran yang terbaik untuk memantau sejauh mana penduduk di suatu wilayah telah mencapai kemajuan-kemajuan dalam pembangunan manusianya. Lihat Figure 2.2. Range of HDI values within provinces, 2002; dalam *National Human Development Report, 2004.*

[6] Lihat Figure 2: HDI by province, 1999–2002.

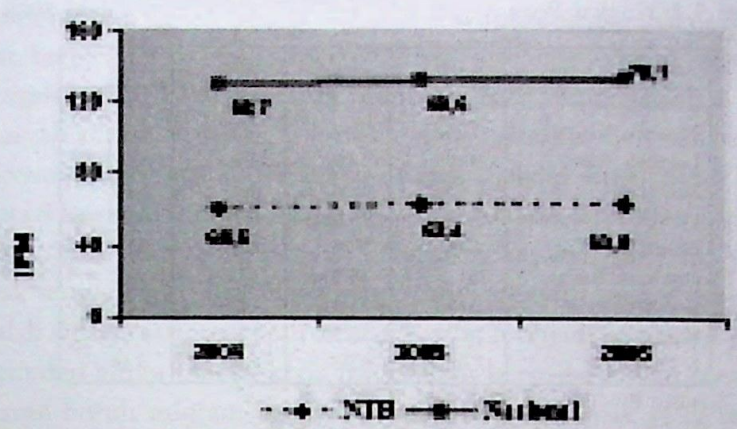
lainnya di Nusa Tenggra Barat (2004–2006). Sementara itu, juga jelas terlihat peringkat IPM yang terendah di Nusa Tenggara Barat tahun 2004–2006 adalah di Kabupaten Lombok Barat, Lombok Tengah, dan Lombok Timur. Secara keseluruhan Pulau Lombok memiliki tingkat pembangunan manusia yang terendah dibandingkan Pulau Sumbawa.

Tabel 5.1 IPM Menurut Kabupaten/Kota dan Peringkat IPM Provinsi NTB Tahun 2004–2006

Kabupaten/Kota	IPM (0-100)			Peringkat IPM		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Lombok Barat	57,0	57,8	58,7	431	432	445
Lombok Tengah	56,9	57,9	58,5	432	431	446
Lombok Timur	58,7	59,6	60,3	428	429	441
Sumbawa	63,2	64,0	64,8	391	389	408
Dompu	62,3	63,3	63,9	400	398	418
Bima	60,2	61,7	63,1	419	413	424
Sumbawa Barat	61,9	63,4	65,0	403	397	404
Mataram	68,8	69,4	69,8	188	192	209
Kota Bima	63,5	64,2	65,9	383	385	379
NTB	60,6	62,4	63,0	33	32	32

Sumber: BPS Provinsi NTB

Dalam gambar di bawah terlihat selama periode 2004–2006, IPM Provinsi NTB terus mengalami peningkatan, namun nilainya selalu jauh lebih kecil jika dibandingkan peningkatan IPM secara nasional.



Gambar 5.1 IPM Provinsi NTB dan Nasional Tahun 2004–2006

Tabel 5.2 memperlihatkan tingkat pengangguran terbuka di Provinsi Nusa Tenggara Barat pada tahun 2004 sampai dengan tahun 2007. Secara umum terlihat tingginya tingkat pengangguran di Pulau Lombok dengan pengangguran tertinggi justru di Kota Mataram. Sementara itu, pada Tabel 5.3 memperlihatkan perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita dari tahun 2004 sampai dengan tahun 2007. Secara umum terlihat relatif rendahnya PDRB per kapita dari kabupaten-kabupaten di Pulau Lombok dibanding kabupaten di Pulau Sumbawa, meskipun penghasilan dari migas telah dikeluarkan. Angka-angka statistik tentang Indeks Pembangunan Manusia, tingkat pengangguran, dan PDRB per kapita memperlihatkan dengan jelas masih rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat di Pulau Lombok di era pembangunan pasca-Orde Baru sekarang ini. Dapatlah disimpulkan bahwa masyarakat Pulau Lombok adalah masyarakat yang seolah-olah tidak mengalami perubahan yang berarti meskipun berbagai rezim pembangunan telah silih berganti di negeri ini.

Tabel 5.2 Tingkat Pengangguran Terbuka Provinsi NTB Tahun 2008

Kabupaten/Kota	2004	2005	2006	2007
Lombok Barat	8.62	8.13	9.53	6.07
Lombok Tengah	3.93	7.44	6.80	6.49
Lombok Timur	10.09	6.09	8.80	5.02
Sumbawa	7.05	6.64	9.61	5.49
Dompu	5.14	10.21	7.31	5.22
Bima	4.72	5.95	8.21	4.99
Sumbawa Barat	xx	16.95	18.88	4.81
Kota Mataram	10.50	15.45	11.57	13.58
Kota Bima	14.23	15.35	12.26	12.76
NTB	7.48	8.93	8.90	6.48

Sumber: BPS Provinsi NTB.

Tabel 5.3 Perkembangan PDRB Per Kapita Provinsi NTB Tahun 2005–2006 (Rupiah)

Kabupaten/Kota	Termasuk Migas		Tanpa Migas	
	2005	2006	2005	2006
Lombok Barat	3.883.882	4.186.192	3.883.882	4.186.192
Lombok Tengah	3.149.322	3.382.146	3.149.322	3.382.146
Lombok Timur	3.310.612	3.608.386	3.310.612	3.608.386
Sumbawa	5.328.318	5.805.133	5.328.318	5.805.133
Dompu	5.394.814	5.978.197	5.394.814	5.978.197
Bima	4.049.302	4.491.920	4.049.302	4.491.920
Sumbawa Barat	104.020.748	104.615.721	5.286.996	5.598.184
Mataram	6.425.777	7.362.484	6.425.777	7.362.484
Kota Bima	4.394.960	4.637.663	4.394.960	4.637.663
NTB	6.217.419	6.672.867	4.080.459	4.443.864

Sumber: BPS Provinsi NTB

Meskipun kemiskinan dan pengangguran yang tinggi di Pulau Lombok berpengaruh terhadap banyaknya orang Lombok menjadi buruh migran di luar negeri, ada berbagai faktor lain yang menjadi penyebab mengalirnya tenaga kerja dari satu tempat ke tempat lain. Studi yang dilakukan oleh Hamzah (2000) di Desa Jago, Lombok Tengah menunjukkan keengganan kaum muda

untuk bekerja di desanya sebagai petani merupakan faktor yang ikut berpengaruh terhadap tingginya kemauan untuk bekerja sebagai buruh di luar negeri. Temuan lain yang menarik dari Hamzah adalah banyaknya mereka yang memilih menjadi buruh migran—umumnya ke Malaysia—tanpa melalui jalur resmi. Para pencari kerja ini menganggap jalur resmi terlalu lama dan memakan ongkos yang lebih banyak dibandingkan melalui jalur yang tidak resmi. Salah satu faktor juga yang menjadi sangat penting adalah adanya jaringan atau *network* yang menjadi semacam jembatan dari aliran tenaga kerja ini. Dalam berbagai kajian tentang migrasi buruh migran, agen, calo atau tekong—baik yang resmi maupun yang tidak resmi—biasanya menjadi bagian penting dari jaringan yang menciptakan terjadinya aliran buruh itu.[7]

Menurut Dinas Tenaga Kerja NTB, minat masyarakat untuk bekerja ke luar negeri cukup besar. Hal ini terlihat dari jumlah calon TKI yang berangkat setiap tahun lebih dari 30.000 orang. Puluhan ribu calon TKI yang bekerja di luar negeri berkontribusi terhadap ekonomi keluarga di daerah mereka. Hal ini terbukti dengan jumlah uang yang dikirim ke keluarganya di NTB lebih dari dua miliar rupiah per hari. Calon TKI NTB bekerja di luar negeri antara lain di perkebunan kelapa sawit, pabrik, penjaga toko, tukang, dan pembantu rumah tangga.

Pembangunan, LSM, dan Jaringan Gerakan Kritis

Berbeda dengan gerakan-gerakan sosial yang berkembang pada era sebelumnya—yang dalam beberapa hal memiliki kaitan dengan

[7] Kajian tentang *taikongs* dan *calos* dalam bisnis buruh migran, lihat misalnya dalam tulisan dari Spaan (1994) "Taikongs and Calos: The Role of Middlemen and Brokers in Javanese International Migration".

gerakan yang bersifat ideologis dan atau keagamaan—gerakan sosial yang muncul setelah era tahun 1970-an lebih bersifat sekular-developmentalistis dan tidak memiliki basis massa yang luas. Gerakan sosial yang mulai muncul sejak era tahun 1970an merupakan gerakan-gerakan yang bersifat sangat terbatas, sebagai reaksi dari represi politik yang mulai menanamkan kuku kekuasaannya yang bersifat sentralistis-hegemonis di tangan rezim birokratik-militer Orde Baru Soeharto. Gerakan sosial yang bersifat terbatas dan umumnya dimotori oleh para aktivis-intelektual di daerah perkotaan ini secara institusional kemudian dikenal sebagai "organisasi nonpemerintah" atau disingkat ornop yang merupakan terjemahan dari *Non Government Organisation* atau disingkat NGO. Istilah NGO adalah istilah yang diimpor dari Barat, sejalan dengan munculnya aktor-aktor dan gerakan-gerakan non-pemerintah sejenis di negara Barat yang menganut demokrasi liberal, seperti di Eropa Barat dan Amerika Utara. NGO yang mulai muncul di era tahun 1970-an di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari pengaruh NGO yang muncul di dunia Barat. —Bisa dikatakan bahwa kemunculan NGO di Indonesia dan juga di negara-negara berkembang di belahan dunia yang lain, merupakan kepanjangan tangan dari NGO yang berkembang di dunia Barat yang kemudian melebarkan sayap dan kegiatannya di negara-negara berkembang.[8] Persoalan ketergantungan dana

[8] Kemunculan NGO di Indonesia tidak mungkin jika tidak difasilitasi (baca didanai atau disponsori) oleh NGO yang berasal dari negeri maju di Barat yang tidak sedikit memiliki kaitan dengan kelompok-kelompok agama tertentu (terutama Protestan dan Katolik). Paralelisme antara gerakan NGO di Indonesia dan di barat terlihat dengan jelas dengan dibentuknya INGI (*Inter-NGO Conference on IGGI Matters*) pada tahun 1985 yang merupakan koalisi antara NGO nasional maupun internasional yang agenda utamanya adalah melakukan kritik—sebagai *watchdog*—terhadap pembangunan di Indonesia yang dananya merupakan utang dari negara-negara barat yang koordinasinya dilakukan oleh *The Inter-Governmental Group on Indonesia* (IGGI) Pada tahun 1990 IGGI yang selalu dipimpin oleh Belanda dibubarkan karena Presiden Soeharto tidak senang dengan kebijakan Jan Pronk—Perdana Menteri Belanda dan sekaligus Ketua IGGI—dan diganti dengan lembaga baru yang bernama *Consultative Groups on Indonesia* (CGI). Tidak lama kemudian INGI

dari *funding agencies* memang sebuah problem struktural yang masih harus dihadapi oleh LSM di Indonesia. Menurut Sangkoyo (2004: 5), "Dari sisi kepentingan rakyat di negeri-negeri Selatan, siasat menggandeng perhimpunan-perhimpunan nonpemerintah tersebut harus dibaca dalam konteks bangunan kemasyarakatan tiap-tiap negeri. Di Indonesia, organisasi nonpemerintah sampai saat ini masih didominasi oleh lapisan tipis kelas menengah yang sebagian besar berpangkalan di perkotaan, dengan jarak sosial yang cukup besar dengan rakyat kebanyakan. Peran sosial-politik yang baru beserta cara pembiayaan bagi perhimpunan-perhimpunan tersebut, walaupun telah ikut memperkenalkan perubahan-perubahan penting dalam pengurusan negara, belum terbukti menguatkan kemampuan rakyat untuk bersuara dan bertindak kolektif." Longgena Ginting (2004: 189), seorang pimpinan Walhi, berpendapat bahwa "... sudah lebih dari tiga dekade sejarah ornop Indonesia, belum banyak inovasi pendanaan untuk mengurangi kerentanannya terhadap ketergantungan tersebut sekaligus mengurangi kerentanannya terhadap ketersediaan dan keberlanjutan dana. Kalaupun ada, inovasi tersebut masih terbatas berupa pendirian unit-unit usaha (penjualan buku, pernyediaan jasa, dan lain-lain) atau masih secara konvensional menggalang dana dari pihak lain seperti perusahaan-perusahaan (*corporate fund raising*). Untuk cara yang pertama, usaha tersebut kenyataannya tidak akan pernah mencukupi kebutuhan ornop secara penuh. Untuk cara yang kedua, tetap tidak akan menjawab masalah ketergantungan dengan pihak luar karena hanya memindahkan ketergantungannya kepada pihak lain".

Perkembangan LSM di Lombok tidak dapat dilepaskan dari perkembangan LSM di Indonesia yang berpusat di Jakarta dan yang pertumbuhannya terkait dengan pertumbuhan NGO di-

juga menyusul dibubarkan dan sebagai gantinya dibentuk *Interna-tional NGOs Forum on Indonesian Development* (INFID) sampai sekarang.

tingkat internasional. Oleh karena itu, adalah sebuah fenomena sosial politik yang sangat menarik, terutama setelah tahun 1970an, betapa eratnya gerakan sosial kaum muda kritis di perkotaan, terutama yang berbentuk LSM, dengan gerakan sosial dan *civil society* yang bersifat transnasional dan global. LSM lokal, yang beroperasi di daerah, terutama di ibukota provinsi dan kabupaten, bisa dilihat sebagai sebuah entitas sosial yang kelahiran, pertumbuhan, dan perkembangannya tidak mungkin dilepaskan dari jaringan sosial (*social networks*) yang bersifat nasional dan global. Karena itu, eksistensi sebuah LSM lokal sering kali sangat bergantung pada ada atau tidaknya fasilitas dan dukungan dari jaringan LSM yang bersifat nasional dan global. Ketergantungan sebuah LSM lokal pada jaringan sosial dari LSM yang bersifat nasional dan global tidak saja dalam bentuk dana untuk melakukan kegiatan, namun juga pilihan isu yang akan diadvokasikannya. Sejalan dengan itu, peningkatan kapasitas LSM lokal, baik dari segi pengorganisasian maupun pemahaman kritis terhadap bidang atau isu sosial yang menjadi garapannya, juga ikut ditentukan oleh sejauh mana *transfer of knowledgde,* baik berupa pelatihan maupun pendidikan pada umumnya, diterima dari LSM nasional atau internasional yang menjadi patronnya.[9]

---

[9] *Patron-client relationships* antara LSM lokal dan LSM besar di Jakarta–yang sering disebut juga sebagai "BINGO", merupakan gejala yang wajar terjadi karena memang didukung oleh struktur kelembagaan yang dikembangkan oleh para aktivis LSM itu sendiri. "BINGO" yang umumnya memiliki kantor di Jakarta, secara resmi disebut Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM). Sejak tahun 1970-an beberapa nama "BINGO" bisa disebutkan di sini: Lembaga Pendidikan Penerangan Penelitian Ekonomi Sosial (LP3S), Lembaga Studi Pembangunan (LSP), Bina Desa, Bina Swadaya, Wahana Lingkungan Hidup (Walhi), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), YAPPIKA, Perhimpunan Pendikan Pesantren dan Masyarakat (P3M), INFID (sebelumnya bernama INGI), ELSAM, YLKI (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia), Kalyanamitra. Tentang hal ini lihat tulisan Benny Subianto (2008) yang mengupas isu "patron-klien" di kalangan LSM pasca-Soeharto, yang diberi judul "*The Prince as the Merchant: The Rise of the NGO Industry in the Post-Soeharto Era*".

Seperti telah dikemukakan, perkembangan LSM di Indonesia terjadi bersamaan dengan naiknya rezim Orde Baru yang menekankan pentingnya pembangunan ekonomi terutama melalui upaya mengontrol laju pertumbuhan penduduk dan mengurangi kemiskinan. Awal tahun 1970-an dan 1980-an pembangunan diarahkan ke daerah perdesaan tempat mayoritas penduduk berada dan masih meluasnya berbagai masalah pembangunan, seperti rendahnya produktivitas pertanian, rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan. Oleh karena iu, tidaklah mengherankan jika generasi pertama LSM di Indonesia banyak melakukan kegiatan yang juga bersifat develop-mentalistik dengan fokus di perdesaan dan daerah miskin pada umumnya. Melihat tingginya tingkat kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat di Pulau Lombok tidaklah terlalu mengherankan jika masyarakat Lombok menjadi sasaran dari berbagai lembaga, baik pemerintah maupun nonpemerintah, yang bermaksud meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Orde Baru dengan ideologi pembangunan dan berbagai kebijakan memerangi kemiskinan, selalu menempatkan Lombok sebagai tempat untuk mengimplementasikan program-program pembangunan, terutama yang berhubungan dengan kemiskinan, pendidikan dan kesehatan.[10]

[10] Berdasarkan penelitian yang saya lakukan di Desa Segenter, Kabupaten Lombok Barat, pada tahun 1984 dan 1985, masyarakat Sasak, yang merupakan mayoritas penduduk Pulau Lombok dikenal "terbelakang". Hasil penelitian penulis bisa dibaca di Tirtosudarmo dan Widodo (1986) "Dampak Sosial Pembangunan Kesehatan". Sebagai contoh, di Segenter, salah satu dusun tempat "penduduk asli" yang menganut Islam "Wektu Telu" tinggal, tidak mengenal lilin, dan penerangan masih menggunakan minyak jarak. Dalam kunjungan ke Segenter bulan Juni 2008 yang lalu, dusun ini telah diubah menjadi semacam cagar budaya karena dianggap merupakan contoh masyarakat yang masih asli, untuk menarik para turis asing. Bentuk desa dengan rumah-rumahnya yang beratap ilalang masih dipertahankan, sudah ada listrik dan air bersih, dan telah berdiri sekolah dasar dan masjid. Pada saat melakukan penelitian tahun 1984–1985 penulis sempat berkenalan dengan Peter dan Ertien, warganegara Belanda, yang saat itu memimpin program-program bantuan dari HIVOS (*Humanistisch Instituut voor Ontwikkelings samenwerking-Humanist Institute for Development Cooperation*). Salah seorang staf junior adalah Tatiek Krisnawaty, yang pada era tahun 2000-an dikenal sebagai aktivis perempuan dan salah seorang pimpinan Solidaritas Perempuan.

Sejak awal tahun 1980, dibandingkan isu perburuhan yang ada di dalam negeri sendiri, isu buruh migran yang bekerja di luar negeri atau TKI tampaknya sedikit lebih banyak mendapat perhatian publik, terutama sejauh dapat dibaca dari laporan pers dan media massa audiovisual. Mungkin, sifat apolitik dari persoalan TKI memunculkan persepsi di kalangan penguasa bahwa persoalan TKI bukan sesuatu yang dapat mengganggu kestabilan politik nasional yang sangat dijaga ketat oleh Orde Baru. Hanya pada 1985 waktu Sudomo menjadi Menteri Tenaga Kerja, TKI dilarang berbicara dengan pers tentang pengalaman dan penderitaan mereka selaku TKI di Timur Tengah.

Dalam perkembangan selanjutnya, melalui pemberitaan pers dan media massa kemudian isu-isu TKI berhasil mendapatkan perhatian yang lebih besar dari publik, terutama yang menyangkut berbagai pelanggaran hak-hak asasi manusia yang mereka alami ketika bekerja di luar negeri. Pemberitaan pers yang cukup gencar tentang nasib yang dialami TKI, terutama dari mereka yang bekerja di Timur Tengah dan Malaysia, berhasil mengangkat masalah TKI menjadi isu nasional. Tentang TKI yang bekerja di Timur Tengah, isu yang banyak dilaporkan pers adalah tentang pelanggaran HAM. Sementara itu, tentang TKI di Malaysia, selain soal pelanggaran HAM, berbagai musibah dan kecelakaan yang dialami oleh para TKI dalam menyeberang ke Malaysia maupun pengalaman mereka dideportasi oleh pihak imigrasi Malaysia cukup banyak dilaporkan oleh pers. Peran LSM dalam merebut ruang publik dan arena politik yang lebih besar, terutama dalam advokasi buruh migran perempuan yang mengalami berbagai pelanggaran HAM, sangatlah besar.

Artikulasi kepentingan TKI melalui LSM bisa dipahami karena atmosfer politik pada masa Orde Baru sangat dipenuhi oleh ber-

bagai kekangan yang tidak memungkinkan adanya saluran politik resmi yang bisa menampung aspirasi para TKI. Pada awalnya, peran LSM lebih dititikberatkan pada pelayanan hukum bagi para TKI yang hendak menuntut diberikannya kompensasi bagi perlakuan tidak adil yang mereka alami dari para agen tenaga kerja (PJTKI) yang mengurus kepergian dan kontrak kerja mereka. Pelayanan dan uluran tangan para aktivis LSM berhasil mengambil hati para TKI dan keluarganya yang selanjutnya berkembang sebagai bentuk *mutual trust* di antara keduanya. Dalam perkembangan selanjutnya, LSM mengupayakan adanya semacam forum bagi para TKI untuk membangun komunitas-komunitas jaringan yang tidak saja menyediakan bantuan hukum, namun juga berbagai bentuk pelatihan dalam hal-hal yang berkaitan dengan upaya-upaya sosial maupun ekonomi. Melalui forum kekeluargaan yang dibangun bersama inilah selanjutnya berkembang berbagai inisiatif untuk mengorganisasi diri dan memperkuat jaringan di antara TKI dan keluarganya serta para aktivis LSM.

Sejumlah organisasi buruh migran kemudian berhasil dibentuk di beberapa kabupaten di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Nusa Tenggara, yang merupakan daerah-daerah kantong pengirim TKI ke Timur Tengah dan Malaysia. Berbagai bentuk program pelatihan disediakan oleh pihak LSM, tidak saja tentang hal-hal yang menjadi kebutuhan sehari-hari para TKI dan keluarganya, tetapi juga berbagai bentuk pelatihan yang bertujuan meningkatkan kesadaran sosial maupun politik buruh migran, khususnya dalam hubungan TKI dengan pemerintah, PJTKI, maupun calon majikan mereka di luar negeri. Proses pelatihan dan penyadaran yang berlangsung secara teratur dalam waktu yang relatif cukup lama memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap pemberdayaan buruh migran, yang antara lain

tercermin dalam kemampuan mengartikulasikan aspirasi politik buruh migran dalam berbagai bentuk "demo" dan protes kepada pihak pemerintah, khususnya Depnaker. Para aktivis TKI ini juga mulai menyadari akan pentingnya peran pers dan media massa yang akan memberitakan aksi "demo" maupun protes yang mereka lakukan. Dengan adanya pemberitaan pers dan media massa, permasalahan yang mereka tuntut biasanya memperoleh perhatian dari pemerintah.

Di Lombok, kemiskinan selain melahirkan buruh migran rupanya juga mendorong berkembangnya LSM. Perkembangan LSM di Lombok tidak dapat dilepaskan dari formasi sosial, terutama terjadi di daerah perkotaanya, terutama di Mataram. Dalam formasi sosial yang berlangsung sejak awal tahun 1970-an ini tidak dapat dimungkiri munculnya "kelas menengah baru" sebagai hasil transformasi pendidikan yang terjadi pada masa Orde Baru. Dalam laporannya tentang "kelas menengah" di Lombok, Soewarsono (2006) melihat hubungan antara berkembangnya perguruan tinggi yang pesat dengan pertumbuhan LSM. Soewarsono (2006: 84), misalnya, menulis: "Adalah tiga puluh tiga perguruan tinggi tersebut yang bukan hanya melahirkan kelompok akademisi, tetapi juga berperan sebagai pengisi kebutuhan tenaga birokrasi di pemerintahan daerah, penyedia kebutuhan akan tenaga-tenaga terlatih dunia usaha dan tempat perekrutan kader-kader partai politik yang menjamur sejak 1998, serta dari mana lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM) akan mendapatkan para aktivisnya". Menurut Soewarsono: "... sejak tahun 1980-an, muncul berbagai LSM di Lombok. Beberapa merupakan, dalam istilah seorang responden, "papan atas": LBH-APIK, Solidaritas Masyarakat untuk Transparansi (Somasi), Koslata, PPK, YKCSI, Annisa, PSP, Konsepsi (LP3ES-NTB), dan Mitra Samya".

Adalah sangat menarik mengamati eratnya pertumbuhan LSM di Lombok dengan kiprah LSM besar—atau biasanya disebut sebagai BINGO—yang berada di Jakarta. Salah seorang narasumber memperlihatkan hampir selalu berperannya LSM besar di Jakarta dalam pembentukan LSM di Lombok sejak tahun 1980-an. LSM besar di Jakarta seperti LP3ES, LSP, YLBH, Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) hampir semuanya membentuk LSM cabang di Lombok. Gejala ini bisa dimengerti karena awal tahun 1980-an adalah periode saat pemerintah Orde Baru memang sedang gencar-gencarnya melakukan berbagai program pembangunan, terutama di bidang kesehatan, pendikan, pertanian, koperasi, nelayan, dan keluarga berencana. Lombok sebagai daerah yang masyarakatnya miskin dan dari berbagai indikator sosial ekonomi selalu berada di papan bawah telah menjadi semacam laboratorium rekayasa sosial (*social engineering*) Orde Baru. LSM pada periode tahun 1980-an berkembang sebagai reaksi atas gencarnya pembangunan yang dilancarkan oleh pemerintah. LSM baik di Jakarta maupun di daerah berkembang selain sebagai partner pemerintah dalam pembangunan, juga menjadi semacam *watch-dog* yang berusaha untuk melakukan kontrol sosial terhadap program-program pemerintah.

Advokasi Buruh Migran di Lombok dan Gerakan Sosial Transnasional

Menurut salah seorang narasumber yang telah aktif di LSM sejak awal tahun 1980-an, sejarah berkembangnya LSM di Lombok barang kali diawali karena adanya peristiwa gempa yang mengakibatkan cukup banyak korban pada tahun 1983 di Kecamatan Tanjung, yang terletak di pantai di Lombok Barat bagian utara.

Untuk membantu para korban gempa yang mayoritas adalah keluarga nelayan, HIVOS, sebuah LSM Belanda, mulai melakukan kegiatan dan membuka kantor di Lombok. Dalam melakukan kegiatannya, terutama untuk membantu para korban gempa di Tanjung, HIVOS merekrut tenaga relawan—yang umumnya terdiri dari kaum muda dan mahasiswa—untuk menjalankan program-program HIVOS. Program bantuan HIVOS berupa bantuan modal bagi ibu-ibu nelayan untuk berjualan (bakulan) di pasar, sedangkan untuk kelompok laki-laki, HIVOS membantu membuat kapal nelayan. Pada intinya program-program yang dijalankan oleh HIVOS bersifat pemberdayaaan masyarakat miskin melalui kegiatan ekonomi rakyat. Sebagai organisasi di dalam kantor HIVOS di Mataram dibentuk biro-biro, antara lain Biro Wanita dan Biro Pertanian. Program HIVOS di Mataram secara resmi berakhir pada tahun 1987. Untuk menampung dan melanjutkan berbagai program yang telah dirintis dan dijalankan oleh HIVOS, para relawan dan staf HIVOS yang berasal dari Lombok mendirikan Yayasan Lembaga Kemanusiaan Masyarakat Perdesaan (YLKMP). Inilah barangkali LSM lokal pertama yang didirikan di Lombok. Menurut salah seorang narasumber, karena adanya ketidaksepakatan dalam penanganan kegiatan yayasan, pada bulan Maret 1988 sebagian staf yayasan keluar dari YLKMB dan mendirikan Yayasan Panca Karsa (YPK), dan pada bulan Desember berganti nama menjadi Perkumpulan Panca Karsa.

Sejak awal, ketika masih bernama YLKMB, fokus kegiatan yang dipilih selalu berkaitan dengan isu-isu ekonomi perempuan. Oleh karena itu, ketika persoalan-persoalan yang menyangkut buruh migran perempuan di Lombok mulai mencuat ke permukaan, para aktivis YPK, yang telah lama menangani masalah perempuan, secara otomatis tergerak untuk melakukan kegiatan

membantu masalah-masalah yang dihadapi oleh buruh migran perempuan yang banyak berasal dari daerah miskin di Pulau Lombok dan Pulau Sumbawa. Menurut narasumber yang sekarang menjabat sebagai pimpinan YPK, persoalan buruh migran di Lombok dan Sumbawa meningkat dengan pesat sejak tahun 1995. Dalam perkembangannya para aktivis YPK yang mayoritas adalah perempuan, dalam melakukan berbagai kegiatan yang bersifat pemberdayaan terhadap perempuan, banyak melakukan interaksi dan kerja sama dengan berbagai "LSM Perempuan" dari Jakarta, antara lain LBH-APIK dan Solidaritas Perempuan. Danadana untuk melakukan kegiatan sebagian besar merupakan danadana yang diperoleh karena bekerja sama dengan LSM yang berasal dari Jakarta yang telah lebih dahulu menjalin kerja sama dengan LSM internasional, antara lain ILO, DAAD, TDH, USAID, FES, DAP, New Zealand, TIFA, dan lain-lain. YPK dapat dikatakan sebagai representasi dari LSM Perempuan yang pertama dan terbesar di Lombok.

Jalur perkembangan LSM di Lombok juga dipengaruhi melalui kiprah salah seorang tokoh LSM Jakarta yang sempat menjadi "direktur" HIVOS di Mataram pada masa peralihan sekitar tahun 1987. Tokoh ini adalah bekas aktivis mahasiswa dari Universitas Indonesia yang cukup terlibat aktif dalam gerakan-gerakan protes mahasiswa tahun 1973–1974, yang meletus dalam Peristiwa Malari 1974. Ketika menjabat sebagai "direktur" HIVOS, tokoh ini melakukan banyak kegiatan "pembinaan" terhadap kaum muda dan mahasiswa yang banyak berpusat di Universitas Mataram. Seorang narasumber yang saat ini menjadi dosen di Fakultas Hukum Universitas Mataram menyatakan bahwa begitu besar peranan tokoh ini dalam meningkatkan sikap kritis dari para mahasiswa di Mataram. Dengan dukungannya, beberapa LSM

mulai dibentuk untuk menampung meningkatnya kesadaran kritis dari kaum muda di Mataram. Pada bulan Desember 1990, misalnya dibentuk Forum Komunikasi Mahasiswa Mataram (FKMM) yang bisa disebut sebagai embrio dan organisasi dari gerakan kritis kaum muda di Lombok. Salah seorang narasumber, misalnya menyebutkan salah satu yang menjadi penyebab awal gerakan protes dari para mahasiswa adalah adanya kenaikan SPP di Universitas Mataram. Kenaikan SPP ini mendorong lahirnya aktivis-aktivis mahasiswa yang kritis dan melakukan berbagai demonstrasi menentang kenaikan SPP. Organisasi yang dibentuk setelah FKMM adalah Lembaga Studi dan Bantuan Hukum (LSBH), yang menurut salah sorang yang terlibat dalam proses pendiriannya, organisasi itu merupakan semacam "kapal dagang" bagi para aktivis mahasiswa dan pemuda saat itu.

Gerakan mahasiswa di Universitas Mataram juga menjadi representasi dari gerakan sosial kritis yang menentang upaya-upaya pembangunan yang dinilai merugikan masyarakat Lombok. Mulai awal tahun 1990-an kegiatan pariwisata di Lombok mulai mengalami pasang naik, sebagai imbas dari meningkatnya kegiatan pariwisata di Pulau Bali yang lebih dahulu telah berkembang dengan pesat. Potensi pariwisata di pantai-pantai Pulau Lombok yang masih perawan mulai dilirik oleh para investor besar yang umumnya telah memiliki usaha di Pulau Bali. Menariknya adalah telah terlebih dahulu berkembangnya usaha-usaha pariwisata yang dilakukan oleh penduduk setempat—yang oleh seorang narasumber disebut sebagai "Pariwisata Kerakyatan"—yang umumnya di pesisir barat Pulau Lombok seperti Senggigi dan Gili Terawangan.

Pembangunan industri pariwisata di Lombok yang telah dimulai sejak masa Orde Baru memang sejak awal telah menimbulkan berbagai konflik kepentingan, antara pihak pengusaha dan

pemerintah, serta masyarakat dan petani yang tanahnya dipergunakan untuk pariwisata. Selain bersifat lokal dan nasional, industri pariwisata juga melibatkan kepentingan yang bersifat internasional dan global. Sebagaimana dikatakan oleh Fallon (2001) yang melakukan penelitian di Lombok 1999–2000: *"Tourism development on Lombok, the island east of Bali, has often involved disputes about land and the right to build tourism establishments"*. Berdasarkan data tentang konflik dalam pembangunan industri pariwisata di Lombok, Fallon, menemukan bahwa lokasi konflik antara lain terjadi di Senggigi dan Sire, pantai barat-utara dari Kabupaten Lombok Barat; Kute, di pantai selatan Kabupaten Lombok Tengah; Gili Trawangan, pulau-pulau kecil yang terletak di pantai barat-utara Lombok, dan di Rowok, sebelah barat Kute. Salah satu hal yang menarik dalam laporan Fallon adalah keterlibatan dosen dan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Mataram yang cukup intensif dalam melakukan studi dan advokasi menyangkut aspek hukum, misalnya dari konflik yang terjadi dalam proses pembebasan tanah untuk industri pariwisata di Lombok.[11] Dikatakan oleh Fallon, misalnya, bahwa:

> *UNRAM Law Faculty & Alumni (1996) recommended the simultaneous implementation of several policies. These include an obligation to protect the living standard of the community; to consult with the community on development issues; to halt forced acquisition of land; and to ensure that a fair market price is paid if land is acquired for development purposes.*

Salah seorang narasumber, saat ini menjadi dosen di Fakultas Hukum UNRAM, membenarkan pengamatan Fallon, dan menceritakan pengalamannya terlibat dalam gerakan advokasi petani yang menjadi korban penggusuran pembangunan pariwisata di Lombok.

[11] Lihat Fleur Fallon (2001), "Conflict, power and tourism on Lombok".

Mengalirnya wisatawan mancanegara ke Pulau Lombok yang banyak memberikan keuntungan bagi penduduk setempat yang membangun dan mengelola *bungalow* dan *home stay* rupanya menjadi awal dari terjadinya "konflik pariwisata" di Lombok. Konflik ini dipicu oleh tindakan aparat keamanan (polisi, bahkan militer), yang melakukan pembakaran dan penghancuran usaha "Pariwisata Kerakyatan" di Pantai Barat Lombok yang terkenal masih asli dan indah. Pada tahun 1993–1994, menurut penuturan seorang narasumer, saat itu terjadi konflik antara penduduk setempat dan aparat keamanan yang melakukan penghancuran 113 *bungalow* dan *home stay* yang oleh pemerintah daerah dianggap liar. Peristiwa inilah yang mendorong para mahasiswa dan pemuda di Mataram melakukan aksi-aksi pembelaan terhadap para penduduk yang umumnya adalah petani dan nelayan. Salah satu LSM yang sangat aktif melakukan gerakan pembelaan adalah Kelompok Studi Lingkungan, Anak, dan Pariwisata (Koslata), yang dibentuk oleh para aktivis kampus pada tahun 1990. Setelah Koslata, kemudian para aktivis juga memprakarsai berdirinya Yayasan Tunas Alam Indonesia (Santai) yang banyak melakukan advokasi di bidang lingkungan dan pariwisata.

Dalam melakukan advokasi terhadap buruh migran terdapat dua sikap di kalangan aktivis LSM di Mataram yang berbeda. Pada satu pihak, mereka memandang bahwa LSM harus melakukan advokasi yang bersifat langsung terhadap kasus dan korban. Pada pihak lain, ada LSM beranggapan bahwa penanganan kasus dan korban adalah menjadi tanggung jawab dari pemerintah. Tugas LSM adalah melakukan advokasi publik sehingga kasus dan korban diketahui oleh publik. Dari pengamatan dan wawancara yang dilakukan di Mataram, pandangan pertama yang menganggap bahwa LSM harus turun tangan langsung menangani kasus

dan korban, mungkin paling jelas terlihat pada YPK. Sementara itu, pandangan kedua yang berpendapat bahwa kewajiban LSM adalah pada advokasi publik dan menjadi kewajiban pemerintah untuk menangani kasus dan korban, terefleksi pada Koslata. Perbedaan sikap dan pandangan di kalangan LSM di Mataram dalam melakukan advokasi terhadap buruh migran juga terlihat ketika LSM memperoleh "proyek" baru berupa penyusunan berbagai draf rancangan perda (peraturan daerah) terkait dengan perlindungan dan jaminan sosial terhadap buruh migran, yang sejak lima tahun terakhir ini marak, sejalan dengan maraknya desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Berbeda dengan YPK yang menginginkan adanya pasal-pasal yang memberikan kewenangan kepada LSM untuk terlibat secara lebih langsung terhadap perlindungan buruh migran, Koslata tetap berpendapat bahwa adalah menjadi kewajiban dari pemerintah daerah untuk memberikan perlindungan kepada buruh migran. LSM dalam pandangan Koslata haruslah tetap menjaga jarak dengan pemerintah dan mempertahankan posisi LSM sebagai *watchdog* dan kontrol sosial dari apa yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam istilah seorang aktivis LSM di Mataram, "LSM bukan berperan sebagai pemadam kebakaran".

Kegiatan LSM dalam advokasi buruh migran di Lombok digambarkan secara menarik dalam tulisan salah seorang aktivisnya, Muhammad Shaleh dari Koslata, yang berjudul: "Membongkar Persekongkolan di balik paspor Ganda".[12] Dalam tulisan yang merupakan salah satu bab dalam buku yang merupakan kumpulan pengalaman advokasi dari berbagai tempat di Indonesia, Shaleh, menggambarkan persoalan buruh migran melalui kasus ketidak-

[12] Lihat Shaleh (2001) dalam buku *Kisah-Kisah Advokasi*, yang diterbitkan oleh INSIST Press.

adilan yang dialami oleh Sur'ain, seorang buruh migran asal Desa Dames, Kecamatan Sukamulia, Kabupaten Lombok Timur, yang bekerja sebagai buruh di Malaysia, 1999–1990, tanpa dokumen resmi. Dalam tulisannya Shaleh menceritakan bagaimana dia terlibat dalam persoalan ini, dan tercermin di situ bekerjanya jaringan advokasi buruh migran lokal dengan yang nasional.

> Faksimile telantarnya 89 buruh migran Lombok dari Mulyadi adalah awal bagaimana Yayasan Koslata dan teman-teman pemerhati buruh migran NTB tahu persoalan Sur'ain dan kawan-kawannya. Saat itu Mulyadi yang bekerja di sebuah lembaga SARI yang juga menangani persoalan buruh migran. Lembaga SARI saat itu pula bersama para pemerhati buruh migran Lombok menjadi anggota Kopbumi, yaitu Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia.

Shaleh selain menunjukkan bagaimana proses persekongkolan yang terjadi di balik bisnis TKI di Lombok yang melibatkan kalangan birokrasi maupun para pengusaha, juga menunjukkan strategi yang dilakukan oleh LSM untuk membawa isu ini ke publik melalui media massa, dan akhirnya menyusun langkah-langkah agar kasus semacam ini tidak terulang lagi. Di akhir tulisannya, Shaleh, menyimpulkan "gerakan strategis" yang harus dilakukan untuk membela nasib buruh migran.

> Gerakan strategis yang perlu dibangun bersama oleh para pemerhati buruh migran adalah bagaimana para pemerhati bersama para buruh migran dan calon Buruh membangun dan memperkuat aliansi guna bersama-sama menekan penguasa untuk menyetop pengerahan buruh migran, membubarkan para pengerah beserta persekongkolannya, dan menekan penguasa untuk melakukan penguatan rakyat di setiap tempat.

Jaringan advokasi LSM selain memperlihatkan eratnya kerja sama antara LSM lokal dan nasional, juga sangat erat kaitannya dengan jaringan advokasi yang bersifat lintas bangsa (transnasional). Di Hongkong, misalnya, sebagai tempat bekerjanya banyak sekali buruh migran perempuan sebagai PRT, berdasarkan penelitian Sim (2002) terdapat 16 NGO yang melakukan advokasi terhadap masalah-masalah yang dihadapi oleh para buruh migran yang berasal dari negara-negara di Asia Tenggara, termasuk Indonesia, yang mungkin memiliki buruh migran lebih dari 100 ribu orang. Para aktivis NGO ini sangat aktif dalam memberikan pendidikan tentang hak-hak buruh migran dan melakukan advokasi atas nama buruh migran tentang penghapusan berbagai peraturan perundang-undangan yang sangat diskriminatif terhadap buruh migran.[13] Di Hongkong gerakan advokasi transnasional buruh migran dikoordinasi oleh para aktivis yang umumnya berwarga negara Filipina di bawah payung organisasi yang bernama *Asian Migration Center* (AMC). Sementara itu, sebuah payung organisasi lain, *Migration Forum in Asia* (MFA) berpusat di Manila, Filipina. Dominasi para aktivis NGO yang berasal dari Filipina dalam gerakan advokasi transnasional buruh migran tidak mengherankan karena besarnya buruh migran yang berasal dari Filipina dan kuatnya tradisi gerakan sosial kritis di sana.

Gerakan advokasi kepada buruh migran, berbeda dengan gerakan-gerakan sosial kritis yang lain, mencerminkan dengan jelas *transnational advocacy networks*. Menurut Nicola Piper (2003), yang banyak meneliti tentang advokasi buruh migran transnasional,

> *... empowerment of migrant labor is an area to be filled by enhanced transnational NGO (Non Government Organization) activism, particularly in view of the lack odf will*

[13] Lihat Piper (2005: 99)

> *or ability of varipus Asian governments to take responsibility for either sending or receiving foreign workers. One aspect of the 'politization' of labor migration through NGO is the framing of a migrant's right agenda.*

Persis seperti dikatakan oleh Piper di atas, advokasi buruh migran yang tampaknya bersifat sangat lokal sesungguhnya muncul sebagai imbas dari advokasi yang bersifat internasional karena isu buruh migran muncul pertama kali sebagai isu internasional yang mendorong para aktivis yang tergabung dalam jaringan advokasi transnasional (*transnasional advocacy networks*) memberikan responsnya. Keterlibatan LSM di Indonesia dalam gerakan buruh bukan tidak memiliki persoalan. Ford (2005) yang melakukan pengamatan terhadap organisasi buruh di Indonesia pasca-reformasi, menunjukkan meningkatnya keterlibatan LSM dalam persoalan-persoalan buruh. Namun, dia melihat bahwa:

> *NGOs' contribution to campaigns around labor issues may be increasingly acknowledged, but labor NGOs are seldom considered to be labor movement organizations in their own right because they are not organizations 'by, for and of' workers.*

Dalam kaitan ini menarik mencermati pernyataan Ford (2005) tentang NGO yang melakukan advokasi tentang persoalan-persoalan buruh di Indonesia, yang dikatakannya memiliki tingkat akuntabilitas publik yang rendah.

> *... the non-governmental organizations (NGOs) who have challenged, even undermined, unions' monopoly on worker representation in emerging economy contexts in recent decades are inherently private organizations which are not directly bound to the workers they serve. NGOs' growing engagement with labor issues is thus portrayed as bringing with it a shift away from the electoral mode of accountability considered synonymous with unions towards the inferior modes of accountability adopted by NGOs.*[14]

Dari sini kita mengetahui bahwa gerakan advokasi untuk perbaikan nasib buruh, baik buruh pada umumnya maupun buruh migran, yang menjadi fokus penelitian ini, sangatlah kompleks. Niscaya diperlukan penelitian yang lebih mendalam untuk dapat memahami kompleksitas hubungan-hubungan ini.

Simpulan

Tulisan yang didasarkan pada penelitian kecil ini memperlihatkan bahwa dalam periode politik pasca-Soeharto tantangan yang dihadapi oleh kaum muda di perkotaan menjadi semakin beragam dan tantangan yang dihadapi oleh daerah perkotaan tertentu bisa berbeda dengan daerah lain. Kondisi kemiskinan, pengangguran, dan rendahnya pendapatan masyarakat di Lombok ikut mendorong mengalirnya penduduk ke tempat lain di luar Lombok untuk mencari pekerjaan. Sejak awal tahun 1970-an mencari pekerjaan di luar negeri, terutama ke Malaysia dan Timur Tengah, berkembang sebagai pilihan bagi sebagian penduduk Lombok. Meningkatnya aliran penduduk yang bekerja sebagai buruh migran di luar negeri, selain dipicu oleh sempitnya lapangan kerja di tempat asal, juga disebabkan meningkatnya ketidakadilan yang bersifat global yang berupa ketimpangan pendapatan yang semakin lebar antara negara kaya dan negara miskin. Sayangnya, buruh migran yang telah memberikan sumbangan pada devisa nasional ini belum memperoleh jaminan sosial dan perlidungan hukum yang memadai.

Perlakuan yang tidak adil dan pelanggaran hak-hak buruh migran telah mencuat ke publik dan menjadi sebuah isu sosial yang

[14] Lihat Michele Ford (2005), "Accountable to whom? Trade unions, labour NGOs and the question of accountability in Indonesia".

menjadi perhatian banyak pihak. Dalam konteks perubahan sosial seperti inilah kita menyaksikan munculnya gerakan sosial kaum muda di perkotaan, yang berusaha mengambil peran untuk meringankan penderitaan yang dialami oleh buruh migran, baik di luar negeri maupun di daerah asalnya. Di Mataram, seperti juga terjadi di daerah perkotaan lain, kaum muda yang menjadi aktivis LSM pada umumnya adalah mahasiswa dari perguruan tinggi setempat. Para mahasiswa aktivis kampus inilah yang terbukti menjadi elemen utama dari gerakan sosial kritis di Mataram. Kegiatan advokasi buruh migran yang mereka lakukan adalah salah satu bentuk ekspresi keprihatinan sosial kaum muda dan upaya konkret mereka untuk melakukan perubahan sosial dari tingkat akar rumput.

Keterlibatan kaum muda dalam gerakan sosial kritis melalui advokasi buruh migran, tidak saja terlihat dari keikutsertaan secara langsung dalam membantu korban-korban perlakuan tidak adil yang dialami buruh migran tetapi juga melalui upaya melakukan perubahan yang bersifat kelembagaan dan struktural, antara lain melalui upaya mereka dalam ikut serta dalam penyusunan perda dan berbagai perundang-undangan yang diharapkan dapat memberikan jaminan sosial dan perlindungan hukum bagi buruh migran. Persoalan rentannya nasib buruh migran, terutama disebabkan oleh absennya sarana dan mekanisme perlindungan terhadap mereka.[15] Pertumbuhan LSM yang ada di Mataram dan perkembangan kiprahnya selain merupakan tanggapan dari kaum muda setempat terhadap berbagai isu yang bersifat lokal juga terbukti karena adanya pengaruh yang besar dari jaringan LSM yang bersifat nasional dan global.

[15] Tentang minimnya perlindungan hukum terhadap buruh migran ini bisa dibaca dalam laporan PMB-LIPI, 2007, "Perlindungan Hukum terhadap Pengiriman Buruh Migran Perempuan Indonesia ke Malaysia".

Dalam kaitan dengan jaringan gerakan sosial yang bersifat global, isu buruh migran dan advokasi terhadap buruh migran memiliki keunikan karena sejak awal telah merupakan sebuah persoalan yang bersifat internasional. Persoalan buruh migran ada-lah sebuah persoalan yang telah mendorong berkembangnya gerakan advokasi yang bersifat transnasional (*transnational advocacy networks* atau TANs). Pemuda yang terlibat dalam gerakan-gerakan kritis di daerah perkotaan, sebagaimana diperlihatkan oleh advokasi yang dilakukan kepada buruh migran di Mataram, menunjukkan meningkatnya peranan kaum muda dalam upaya-upaya transformasi sosial untuk mencapai keadilan sosial (*social justice*) yang tidak saja merupakan problem lokal, tetapi juga bersifat nasional dan memiliki kaitan yang sangat erat dengan ketimpangan dan ketidakadilan yang bersifat global.

Bab 6
Masyarakat Sipil dan Transisi Demokrasi di Aceh

Angin perubahan bersamaan dengan berakhirnya Perang Dingin di pengujung dekade 1980-an yang secara simbolis ditandai dengan ambruknya Tembok Berlin mengawali dipopulerkannya istilah *civil society* dalam diskursus politik. Meskipun saat itu Indonesia masih berada di bawah rezim otoriterbirokratik Orde Baru Soeharto, angin perubahan yang bertiup dari belahan Eropa Timur itu mulai terasa gaungnya, baik dalam tulisan maupun aktivitas para intelektual di Indonesia. Awal tahun 1990-an merupakan awal dari lahirnya berbagai organisasi "cendekiawan" yang dipelopori oleh kelahiran Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI). Kelahiran ICMI segera mendorong munculnya berbagai organisasi "cendekiawan" sejenis dengan identitas kolektif berbeda—yang mencerminkan menguatnya sektarianisme di kalangan elite politik dan intelektual di Indonesia. Sebagai antitesis dari kecenderungan yang bersifat eksklusif-parokhial dari sebagian intelektual Indonesia ini, Abdurahman Wahid dan sejumlah intelektual yang selama itu berkiprah di berbagai organisasi nonpemerintah dan lembaga swadaya masyarakat, mendeklarasikan berdirinya Forum Demokrasi (Fordem) yang dalam banyak hal memperoleh inspirasi dari gerakan *civil society* di negara-negara bekas naungan Uni Soviet, seperti Polandia dan Cekoslovakia. Sejak saat ini gerakan sosial masyarakat sipil atau *civil society* menjadi bagian dari diskursus politik di Indonesia.

Ketika pada akhirnya rezim otoriter-birokratik Orde Baru Soeharto tumbang pada bulan Mei 1998 gerakan mahasiswa dan

gerakan prodemokrasi dianggap sebagai aktor utama yang paling berperan dalam awal dari proses transisi politik yang dikenal sebagai periode Reformasi. Periode Reformasi adalah kata lain dari proses transisi politik dari rezim otoriter ke rezim demokrasi, yang bagi Indonesia seperti datang terlambat karena di Eropa Timur telah berlangsung sejak awal dekade 1990-an. Berbeda dengan di bekas negara-negara Eropa Timur yang menjadi satelit Uni Soviet, pengaruh gerakan masyarakat sipil dalam proses transisi politik dianggap marginal dan merupakan "basis yang goyah".[1] Hampir satu dekade usia transisi politik atau reformasi ternyata hanya melahirkan elite politik baru yang merupakan bagian dari oligarki partai, sementara masyarakat merasa belum tersalurkan aspirasi politiknya.[2] Reformasi atau transisi politik dianggap baru menghasilkan demokrasi prosedural dan belum menyentuh demokrasi substansial. Ketika gerakan masyarakat sipil dan kelompok prodemokrasi pada tingkat nasional merasa menabrak tembok tebal oligarki partai politik, apa yang terjadi di provinsi paling ujung Pulau Sumatra, Aceh, seperti antitesis dari apa yang berlangsung pada tingkat nasional. Kemenangan Irwandy Yusuf dan Muhammad Nazar sebagai pasangan calon perseorangan tanpa dukungan partai politik dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Nangroe Aceh Darussalam (NAD) pada pemilihan langsung tanggal 11 Desember 2006 yang lalu menimbulkan pertanyaan apakah gerakan sosial masyarakat sipil telah berperan dalam transisi demokrasi di Aceh?

Tulisan ini semula merupakan bagian dari laporan penelitian yang mengambil tema "Gerakan Sosial Masyarakat Sipil di

[1] Baca tulisan Darmawan Triwibowo (2006) "Menakar Signifikansi Aktivisme *Civil Society* bagi Demokratisasi".

[2] Lihat seri hasil survei yang dilakukan oleh Demos.

Nangroe Aceh Darussalam (NAD) guna Menuntut Hak-Hak Sosial, Budaya, Ekonomi, dan Politik". Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah (1) memetakan berbagai gerakan sosial di daerah yang memperjuangkan hak sosial budaya, hak sosial ekonomi, dan hak sosial politik masyarakat Aceh Pasca-Perjanjian Damai dan Pasca-Bencana Tsunami, (2) mengkaji penyebab tumbuhnya gerakan sosial masyarakat sipil di daerah yang diwakili oleh berbagai kelompok kepentingan (masyarakat adat, etnis, kelompok agama, intelektual, LSM dan kelompok lain), (3) menganalisis bentuk-bentuk tuntutan serta strategi dasar gerakan sosial masyarakat sipil di daerah, (4) memetakan jaringan sosial yang dibuat oleh gerakan-gerakan sosial daerah dan mengidentifikasi *stakeholders* yang berfungsi sebagai aktor gerakan sosial dan mitra gerakan sosial. Mengingat luasnya tujuan yang ingin dicapai oleh penelitian ini, bagian ini akan memfokuskan perhatian pada salah satu aktor yang menonjol dalam gerakan sosial masyarakat sipil di Aceh, yaitu melalui peranan dan aktivitas Organisasi Non-Pemerintah (*Non-Government Organization* atau NGO) yang sering juga disebut Lembaga Swadaya Masyarakat atau LSM.

Alasan memilih LSM sebagai representasi dan bagian dari gerakan sosial di Aceh karena LSM telah tumbuh sebagai perwujudan dari ekspresi suara masyarakat sipil dalam memperjuangkan hak-hak sosial, politik, ekonomi, dan budaya dari warga Aceh. Dari keempat tujuan yang ingin dicapai, berdasarkan data dan informasi yang dapat diperoleh selama penelitian, uraian dalam tulisan ini mencoba memenuhi tujuan pertama, kedua, dan keempat. Dalam laporan ini perkembangan gerakan sosial masyarakat Aceh akan dilihat dalam perspektif sejarah masyarakat Aceh.

Tulisan ini terbagi dalam empat bagian. Bagian pertama mengupas beberapa konsep dasar yang dipakai, yaitu tentang "masyarakat

sipil", "gerakan sosial" dan NGO. Bagian kedua memaparkan bagaimana gerakan sosial berkembang di dalam masyarakat Aceh. Bagian ketiga mengulas gerakan sosial di Aceh pada Era Reformasi dan sebelum bencana tsunami. Bagian keempat mengulas meningkatnya gerakan masyarakat sipil pascatsunami dan pasca-MoU Helsinki, khususnya terhadap proses transisi demokrasi di Aceh. Bagian kelima, terakhir, merupakan beberapa simpulan awal.

Masyarakat Sipil, Gerakan Sosial, dan NGO

Salah satu kerumitan dalam ilmu-ilmu sosial adalah tentang definisi dari konsep-konsep atau bahkan istilah-istilah yang dipergunakan dalam setiap bentuk komunikasi ilmu-ilmu sosial, baik lisan maupun tertulis. Mendefinisikan setiap konsep atau istilah yang dipergunakan merupakan sebuah keharusan karena tanpa definisi yang jelas dari konsep atau istilah yang dipergunakan sudah pasti akan mempersulit komunikasi karena sangat mudahnya terjadi multi-interpretasi terhadap konsep atau istilah yang dipakai. Dalam ilmu-ilmu sosial, munculnya sebuah konsep atau istilah hampir selalu memiliki latar belakang sejarahnya masing masing. Ilmu-ilmu sosial—dalam disiplin apa pun—hampir selalu berurusan dengan berbagai aspek dari kehidupan bermasyarakat. Para ilmuwan sosial (termasuk di dalamnya para ahli filsafat) dalam melahirkan sebuah konsep atau istilah tertentu dalam disiplin ilmu yang digelutinya sudah barang tentu melalui proses pencarian (*search and research*) yang panjang. Gejala atau fenomena sosial yang kemudian dicoba didefinisikan merupakan bagian dari sebuah peristiwa sosial yang sering kali bersifat kompleks dan multidimensional sehingga tidak jarang memiliki implikasi yang sangat besar bagi masyarakat, bahkan seluruh umat manusia yang

tinggal di planet bumi ini. Istilah atau konsep yang diperkenalkan oleh seorang ahli ilmu sosial tidak jarang bertolak dari teori atau filsafat sosial tertentu yang telah lebih dahulu dilahirkan oleh ahli ilmu sosial atau ahli filsafat sosial yang terdahulu. Sebuah istilah atau konsep tertentu dalam ilmu-ilmu sosial tidak saja merupakan hasil pencarian dan perenungan yang mendalam tentang aspek atau dimensi tertentu dari masyarakat, tetapi juga sebuah hasil dari kontestasi pemikiran yang didasarkan oleh adanya nilai-nilai ideal yang ingin dicapai dan berbagai kepentingan yang ada di belakangnya. Sebuah istilah atau konsep dalam ilmuilmu sosial yang diturunkan dari sebuah filsafat sosial tertentu tidak terlepas dari asumsi dasar tentang bentuk ideal masyarakat seperti apa yang sedang digagas oleh filsafat sosial yang menjadi landasan argumentasi teoretisnya.

Persoalan definisi dalam ilmu-ilmu sosial menjadi semakin rumit di Indonesia—dan di negara-negara lain yang komunikasi akademisnya tidak mempergunakan bahasa Inggris—karena konsep dan istilah yang umumnya berbahasa Inggris tersebut harus diterjemahkan (atau dialihbahasakan) ke dalam istilah yang tepat dan sesuai dengan bahasa Indonesia. Kita bisa membayangkan tingkat kerumitan pembuatan definisi dari sebuah istilah atau konsep yang aslinya berasal dari bahasa Latin kemudian "diterjemahkan" ke dalam bahasa Inggris dan sekarang ingin "diterjemahkan" ke dalam bahasa Indonesia. Begitulah yang terjadi ketika kita hendak membicarakan istilah *civil society, social movement* atau *Non-Government Organization* atau biasa disingkat *NGO* dalam sebuah komunikasi akademis di dalam bahasa Indonesia.

Di sinilah barangkali persoalan yang dihadapi oleh setiap *text* dalam ilmu-ilmu sosial yang selalu memiliki *context* sosialnya masing-masing. Adi Suryadi Culla (2006) dalam bukunya

Rekonstruksi Civil Society: Wacana dan Aksi Ornop di Indonesia mengupas secara komprehensif penggunaan konsep *civil society* di Indonesia. Istilah *civil society* yang berasal dari literatur berbahasa Inggris menjadi sebuah konsep yang sangat populer ketika para ilmuwan sosial mendiskusikan transformasi sosial-politik yang berlangsung di negara-negara Eropa Timur bersamaan dengan berakhirnya Perang Dingin di akhir era 1980-an. Rezim penguasa di negara-negara Eropa Timur yang menganut paham komunis-sosialis seperti Cekoslovakia, Polandia, dan Hungaria mendapatkan perlawanan yang dahsyat dari kelompok-kelompok masyarakatnya sendiri, yang pada akhirnya berhasil menggulingkan rezim yang berkuasa. Kelompok-kelompok masyarakat yang menentang rezim politik dari negara-negara yang bersifat totaliter dengan paham komunis-sosialis inilah yang kemudian diberi label sebagai *civil society* yang merupakan antitesis dari negara.

Yang sering dilupakan oleh para pengguna konsep *civil society* adalah kelahiran dan eksistensi kelompok-kelompok "masyarakat sipil" dalam konteks negara yang bersifat totaliter. Pengadopsian konsep *civil society* di negara-negara yang tidak sepenuhnya totaliter—seperti Indonesia—tentu membutuhkan penyesuaian-penyesuaian tersendiri. Untuk kasus Indonesia, Adi Suryadi Culla (2006: 34–43) memperlihatkan bagaimana istilah *civil society* kemudian diambil alih oleh para ilmuwan sosial dan aktivis di Indonesia sesuai dengan kecenderungan intelektual dan kepentingan politiknya masing-masing. Sangat menarik bahwa pengadopsian konsep *civil society* menghasilkan paling tidak tiga istilah baru yang berbeda. Kelompok pertama yang digolongkan sebagai "Islam modernis" mengalihbahasakan *civil society* menjadi "masyarakat madani". Sementara itu, kelompok "Islam kultural" menerjemahkannya sebagai "masyarakat sipil" atau tetap meng-

gunakan istilah aslinya dalam bahasa Inggris *civil society.* Para ilmuwan politik yang tergabung dalam Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), menurut Culla, menerjemahkan *civil society* sebagai "masyarakat warga" atau "masyarakat kewargaan". Istilah "masyarakat warga" juga yang ditawarkan oleh Pusat Pengembangan Etika Universitas Katolik Atmajaya sebagai pengganti *civil society.* Sementara itu, dua ilmuwan sosial yang tampaknya berusaha "netral" dalam persaingan memperebutkan istilah pengganti yang tepat di dalam bahasa Indonesia, yaitu Muhammad AS Hikam dan Iwan Gardono Sujatmiko, memilih untuk menggunakan istilah aslinya dalam bahasa Inggris *civil society.*

Sebagai sebuah konsep *civil society* telah mengalami proses pendefinisian sesuai dengan kepentingan para pemakainya. *The literature on civil society produced by scholars, development practitioners, activists, and government observers has generated a whole range of definitions.*[3] UNDP sebagai sebuah lembaga internasional yang sangat berkepentingan dalam mendorong penguatan *civil society* berusaha merangkum dan menyarikan apa yang dimaksud dan dikandung dalam konsep *civil society.* Menurut UNDP dalam sebuah publikasinya, *civil society* mencakup banyak sekali aktor aktor, ... *civil society encompasses many disparate actors.* Sementara itu, menurut UNDP, *civil society organizations* atau CSOs, *are made up of freely and formally associating individuals pursing nonprofit purposes in religious bodies, recreation clubs, professional associations, action committees, unions, social movements and so on.* Gerakan sosial atau *social movement,* merujuk pada definisi yang dibuat oleh UNDP ini, merupakan bagian dari *civil society organizations* atau CSOs. Selanjutnya UNDP menjelaskan bahwa

[3] Lihat UNDP Consultations Source Book-http://inweb18.worlbank.org/ ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/Consultations.Sourcebook/$FILE/ConsultationsSourcebook.pdf.

> *CSOs are part of the self-initiated, voluntary sector and include: Community-Based Organisations (CBOs) formed for mutual benefit or around a common interest; Indigenous Peoples' Organisations (IPOs) formed for mutual or public benefit, according to shared ethnicity, language, culture or history; Public and Mass Organisations (Pos/Mos) formed as federations or networks and usually formally registered; and Non-Government Organizations (NGOs), also formally registered".* Jadi, NGOs merupakan salah satu bentuk CSOs yang menjadi bagian dari *"civil society".*

Meskipun gerakan sosial atau *social movements* oleh UNDP dimasukkan ke dalam kategori CSO, dan NGO adalah salah satu bentuk CSO, masih perlu diberi penjelasan bagaimana hubungan antara gerakan sosial dan NGO, karena tampaknya bukan berarti bahwa setiap NGO adalah sebuah gerakan sosial. Dalam literatur, *social movements* banyak dibahas oleh disiplin sosiologi dan ilmu politik atau sosiologi-politik. Jan Pakulski (1991) dalam bukunya *Social Movements: The Politics of Moral Protest* mengawali bukunya dengan kalimat sebagai berikut.

> *Social movements are ubiquitous. They persist, with varying intensity, in all societies, including the most orderly democratic and totalitarian".*

Dalam alenia yang lain dari bukunya, Pakulski, mengatakan

> *While most of such fully intitutionalised social forms as the family, formal organization, and occupation are relatively clearly defined, the term 'social movement' has been used in a rather loose way with a broad variety of significations. In everyday language it serves as a description for a range of spontaneous activity including local vigils as well as international revolutions. In the vocabulary of social science it is also vaguely defined as embracing 'a bewildering variety of different groups' and 'various forms of collective action aimed at social reorganisation' (Abercom-bie et al. 1988, p.*

227). Blumer (1946, p. 3), for example, defines social movements as a 'collective enterprise to establish a new order of life'; Smelser (1962, p.313) refers to 'collective attempts to restore, protect or create values (or norms) in the name of generalized belief'; Wilson (1973, p. 8) sees it as an attempt 'to bring about or resist large scale change in the social order by non-institutio-nalised means'.

Akibat dari luas dan beragamnya definisi tentang *social movements*, menurut Pakulski, sangat sulit untuk mengatakan apa yang tidak termasuk di dalamnya, sehingga Melucci (1983) secara sarkastis mengatakan: *anything that moves is considered as social movements.*

Karena sangat luasnya cakupan pengertian *social movements*, Pakulski (1991: xiv–xv) mencoba mempersempitnya dengan mendefinisikannya sebagai: *recurrent patterns of collective activities which are partially institutionalized, value oriented and anti systemic in their form and symbolism.* Menurut Pakulski, definisinya tetap "memasukkan" pengertian gerakan sosial sebagai protes yang berjalan secara spontan meskipun definisinya "mengeluarkan" pengertian-pengertian seperti organisasi formal, partai massa, klub-klub sosial, dan proses-proses sosial lain, misalnya revolusi, pemberontakan, penentangan massal, dan sebagainya. Fenomena-fenomena sosial seperti gerakan fasis di Eropa, gerakan antinuklir, gerakan lingkungan, gerakan perempuan (feminisme) dan gerakan hak-hak sipil di Barat (termasuk *land rights* dan gerakan *gay*) jelas masuk dalam definisi gerakan sosial Pakulski. Berbeda dengan Pakulski, Eyerman dan Jamison (1991) dalam bukunya *Social Movements: A Cognitive Approach* mencoba mendekati fenomena gerakan sosial secara khusus dari dimensi kognitif para aktor yang terlibat di dalam gerakan sosial. Kedua sosiolog ini memandang gerakan sosial sebagai proses-proses yang sedang membentuk dirinya (*as processes in formation*). Mereka mempelajarinya sebagai

bentuk-bentuk aktivitas di mana individu-individu yang terlibat di dalamnya sedang membangun identitas-identitas sosial yang baru. Kedua penulis ini menggunakan terminologi *cognitive praxis* yang mentransformasikan kelompok-kelompok individu menjadi sebuah gerakan sosial dan menjadikan gerakan sosial itu sebagai sesuatu yang memiliki makna dan menimbulkan kesadaran tertentu.

Di Indonesia studi-studi tentang gerakan sosial tidak secara khusus sebagaimana dilakukan di Barat karena lebih sering dilakukan dalam konteks disiplin ilmu tertentu, misalnya kajian sejarah atau politik. Gerakan sosial mulai mendapatkan perhatian secara khusus bersamaan dengan mulai diperkenakannya wacana tentang transisi demokrasi dan *civil society* pada awal tahun 1990-an. Ilmu-ilmu sosial di Indonesia karena kondisinya hampir selalu terlambat dalam memamah konsep-konsep yang berkembang di negara-negara yang lebih maju. Dalam konteks Indonesia, Iwan Gardono Sujatmiko (2006) dalam kata pengantarnya untuk buku *Gerakan Sosial: Wahana Civil Society bagi Demokratisasi* berpendapat bahwa gerakan sosial bersifat cair dan batas-batas yang dimilikinya dengan ranah politik dan ranah ekonomi bisa menjadi sangat longgar. Gerakan sosial pada suatu saat karena perubahan dinamika masyarakat yang terjadi bisa bergeser dan memasuki ranah ekonomi atau pada saat yang lain seolah-olah berhimpit dengan ranah politik. Sudjatmiko juga melihat pentingnya peran aktor dan tokoh dalam gerakan sosial, yang dalam banyak kasus merupakan pimpinan dari NGO atau LSM dalam sebuah bidang tertentu. Sebagai gerakan sosial NGO atau LSM menurut Sujatmiko sering tidak memiliki elemen massa—yang menjadi salah satu ciri dari gerakan sosial lama (*old social movements*). Gerakan sosial baru (*new social movements*) lebih menekankan

pentingnya ide dan cita-cita yang ingin dicapai atau *cognitive praxis* sebagaimana diuraikan oleh Eyerman dan Jamison (1991). Menurut Sujatmiko, dalam konteks Indonesia, karena sifat-sifatnya yang cair, dalam situasi tertentu gerakan sosial bisa sangat berperan dalam proses transisi demokrasi ketika lembaga-lembaga politik yang formal justru telah kehilangan peran sebagai agen perubahan.

Berbeda dengan istilah *civil society* yang masuk ke Indonesia dan menjadi populer dalam waktu yang belum terlalu lama—sekitar awal dekade 1990-an—istilah "gerakan sosial" sesungguhnya memiliki akar yang lebih panjang. Sebagai sebuah gejala sosial, di Indonesia gerakan sosial mungkin lahir bersamaan dengan mulai munculnya gerakan-gerakan rakyat "menentang" penjajahan kolonial Belanda, sekitar awal abad ke-20. Dalam konteks Indonesia, gerakan sosial karena itu tidak bisa dilepaskan dari semangat nasionalisme sebagai perlawanan terhadap penindasan yang dilakukan oleh kolonialisme Belanda. Pada era pascakolonialisme, gerakan sosial menjadi kurang bersifat politis dan lebih menonjolkan sifatnya sebagai gerakan untuk mengubah (dalam arti membangun) masyarakat atau menguatkan peran masyarakat, yang bersifat nonpolitik. Dalam kaitan ini, gerakan sosial di Indonesia pascakolonial memang menjadi tepat untuk dijadikan bagian dari *civil society* sebagaimana didefinisikan oleh UNDP di atas. NGO yang muncul pada awal era 1970-an dan sejak itu berkembang secara meluas sebagai institusi sosial yang mengklaim dirinya sebagai "organisasi nonpemerintah" sulit dibantah untuk tidak dimasukkan ke dalam kategori "gerakan sosial". Seorang pengamat asing mengemukakan pendapatnya yang menarik tentang NGO di Indonesia.

> *Wherever one goes in Indonesia, one will come upon non-government organisations (NGOs). They are of all kinds and*

sizes: one-person offices, young activists working from home, giant offices, and training centres on the beach. NGOs are among a wide range of organisations that stand between the household and the statethey are part of 'civil society'.

They do community development, support the rights of minorities like indigenous peoples and women, resist economic globalisation, and much more. To make the concerns of citizens heard by state power, NGOs are in front (Lounela, 2002).

Mansour Fakih (dikutip dari Lounela, 2002) membagi NGO di Indonesia ke dalam tiga kelompok besar berdasarkan sikap dan hubungannya dengan pemerintah atau negara. Kelompok yang pertama adalah mereka berusaha "menyesuaikan diri" dengan berbagai kebijakan pemerintah dan berusaha untuk berpartisipasi di dalam program-program pemerintah tanpa memiliki visinya sendiri. Kelompok kedua adalah mereka yang berusaha "melakukan perubahan" dengan cara memperkuat *civil society*, namun tanpa mempertanyakan ideologi pembangunan negara yang hegemonik dan didasari oleh ide-ide pertumbuhan ekonomi. Kelompok ketiga, yang merupakan minoritas, adalah mereka yang "berjuang untuk melakukan transformasi" dan melakukan perlawanan terhadap ideologi pembangunan yang bersifat hegemonis dari negara, misalnya dengan menggunakan metode penelitian yang bersifat partisipatoris.[4]

Berbeda dengan gerakan-gerakan sosial yang berkembang pada era sebelumnya—yang dalam beberapa hal memiliki kaitan

[4] Kelompok ketiga ini mungkin yang dinamakan sebagai "LSM Kritis" oleh Meuthia Ganie-Rochman dan Rochman Achwan dalam tulisan mereka "Inklusi dan Eksklusi: LSM dan pengetahuan Sosial Kritis", dalam Hadiz dan Dhakidae (2006: 219–246). Lihat juga tulisan Mansour Fakih (2004) *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial*.

dengan gerakan yang bersifat ideologis dan atau keagamaan—gerakan sosial yang muncul setelah era tahun 1970-an lebih bersifat sekular-developmentalistis dan tidak memiliki basis massa yang luas.[5] Gerakan sosial yang mulai muncul sejak era tahun 1970-an merupakan gerakan-gerakan yang bersifat sangat terbatas, sebagai reaksi dari represi politik yang mulai menanamkan kuku kekuasaannya yang bersifat sentralistis-hegemonis di tangan rezim birokratik-militer Orde Baru Soeharto. Gerakan sosial yang bersifat terbatas dan umumnya dimotori oleh para aktivis-intelektual di daerah perkotaan ini secara institusional kemudian dikenal sebagai "organisasi n onpemerintah" atau disingkat ornop yang merupakan translasi dari *Non-Government Organization* atau disingkat NGO.[6] Istilah NGO adalah istilah yang diimpor dari Barat—sejalan dengan munculnya gerakan-gerakan nonpemerintah sejenis di negara Barat yang menganut demokrasi liberal, seperti di Eropa Barat dan Amerika Utara. NGO yang mulai muncul di era tahun 1970-an di Indonesia tidak bisa dilepaskan

[5] Yesmil Anwar (2006) berpendapat bahwa cikal bakal LSM di Indonesia telah ada sejak pra kemerdekaan. Lahir dalam bentuk lembaga keagamaan yang sifatnya sosial/amal (dapat dikategorikan generasi pertama). Tahun 50-an muncul LSM yang kegiatannya bersifat alternatif terhadap program pemerintah, dua pelopornya misal Lembaga Sosial Desa (LSD) dan Perkumpulan Keluarga Kesejahteraan Sosial. Tahun 60-an lahir beberapa lembaga yang bergerak terutama dalam pengembangan perdesaan. Pendekatan dengan proyek-proyek mikro menjadi ciri utama masa ini, terutama yang menyangkut aspek sosial ekonomi perdesaan. Pada kurun waktu ini pula lembaga-lembaga ini merintis jaringan kerja sama nasional misal lahir Yayasan Sosial Tani Membangun yang kemudian berkembang menjadi Bina Desa, Bina Swadaya. Ciri LSM yang muncul dan berkembang pada tahun 1970-an merupakan fenomena yang unik. Ini pengaruhi oleh Orde Baru. LSM merupakan reaksi sebagian anggota masyarakat atas kebijakan pembangunan yang ditempuh saat itu. Dasar penggeraknya adalah motivasi untuk mempromosikan peran serta dan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan. Meski juga berorientasi pada proyek mikro, mereka juga mengaitkan persoalan kebijaksanaan pada tingkat makro. Contohnya LSM yang lahir pada generasi ini adalah Lembaga Bantuan Hukum (LBH), Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), dan Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES). Sejak masa itu sampai kini, perkembangan LSM di Indonesia sangat pesat. Visi, misi, pendekatan dan isu beragam. Perkembangan LSM tidak bisa lagi dilihat secara linier dan mengikuti urutan waktu generasi.

dari pengaruh NGO yang muncul di dunia Barat—bahkan bisa dikatakan bahwa kemunculan NGO di Indonesia dan juga di negara-negara berkembang di belahan dunia yang lain merupakan kepanjangan tangan dari NGO yang berkembang di dunia Barat, yang kemudian melebarkan sayap dan kegiatannya di negara-negara berkembang.

---

[6] Menurut Yesmil Anwar (2006), LSM di Indonesia tahun 1970-an disebut ornop yang merupakan terjemahan dari NGO. Ornop/NGO bisa merupakan satu lembaga bisnis (swasta), organisasi profesi, klub olahraga, kelompok artis, jamaah aliran agama, lembaga dana. Yang penting semua organisasi yang bukan pemerintah. Interaksi antarkelompok ornop ini mempengaruhi tatanan sosial politik masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. setiap ornop memperjuangkan kepentingannya dan pemerintah hanya berfungsi sebagai wasit (yang adil). Segala sesuatu dimulai dari masyarakat dalam suasana yang hampir-hampir bebas dari intervensi negara. Istilah ornop kemudian diubah menjadi LSM karena di satu sisi, adanya kesan dan anggapan bahwa istilah ornop memiliki konotasi negatif seakan-akan melawan pemerintah masa Orba dengan cap sebagai oposisi. Di lain pihak, di kalangan aktivisnya saat itu ada kesadaran bahwa gerakan mereka ini dilandasi oleh suatu misi positif, yakni mengembangkan kemandirian dan membangun kesadaran, tidak semata-mata "bukan pemerintah/*non governmental*".

Pergeseran ornop menjadi LSM sebenarnya menimbulkan perbedaan arti. Landasan ornop adalah untuk *non governmentalism*, sedangkan LSM adalah *auto governmentalism* dengan kata lain yang dibangun oleh LSM bukan "non kepemerintahan", tetapi keswadayaan dan kemandirian. Penggantian istilah ornop menjadi LSM sesungguhnya telah memberikan perbedaan makna yang sangat mendasar. Formalisasi kemudian dilakukan pemerintah terhadap LSM melalui UU. No. 4 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (kemudian diatur pula dengan UU No. 8 Tahun 1985 tentang Keormasan, dan Instruksi Mendagri No. 8 Tahun 1990). Pada Pasal 19 UU No. 4 Tahun 1982 disebutkan: "Lembaga Swadaya Masyarakat berperan sebagai penunjang bagi pengelolaan Lingkungan Hidup", sedangkan dalam penjelasannya LSM mencakup antara lain: a) Kelompok profesi yang berdasarkan profesinya tergerak menangani masalah lingkungan. b) Kelompok hobi yang mencintai kehidupan alam terdorong untuk melestarikannya. c) Kelompok minat yang berminat membuat sesuatu bagi pengembangan lingkungan hidup. Batasan, fungsi, dan peran LSM dibandingkan dengan pengertian aslinya (dalam arti NGO) menjadi tereduksi. Karena keberadaan LSM terutama saat Orba sarat dengan intervensi pemerintah maka ada beberapa LSM yang kemudian dalam pergerakannya memakai bentuk yayasan, karena yayasan lebih fleksibel. Dalam PBB, sejak tahun 1970-an, NGO memperoleh status resmi (*consultative status*). NGO juga mempunyai kode etik yang berlaku secara internasional.

Masyarakat Aceh dan Gerakan Sosial

Membicarakan masyarakat Aceh sesungguhnya membicarakan sebuah komunitas sosial yang tidak hanya tinggal di sebuah wilayah geografis yang sekarang disebut Provinsi Nangroe Aceh Darussalam atau NAD. Masyarakat Aceh sejak lama telah menyebar melintasi batas-batas teritorial-administratif yang pada dasarnya merupakan keputusan politik dari pemerintah pusat yang sedang berkuasa. Masyarakat Aceh karena berbagai alasan ekonomi dan politik telah menjadi masyarakat diaspora, tidak saja telah bermukim di berbagai tempat lain di Indonesia, khususnya di Jakarta, namun juga di luar batas negara, terutama di Malaysia, Eropa, Kanada, dan Amerika Serikat. Karena itu, membicarakan masyarakat Aceh dari segi apa pun tidak mungkin dilepaskan dari sifat masyarakat Aceh yang telah menjadi kosmopolitan dibandingkan masyarakat-masyarakat lain di Indonesia.[7] Sifat atau karakter kosmopolitan yang dimiliki oleh masyarakat Aceh membuat setiap analisis terhadap segi apa pun dari masyarakat Aceh tidak mungkin menghindarkan diri dari harus disentuhnya aspek interkoneksitas antara apa yang sedang berlangsung di dalam masyarakat Aceh secara teritorial-administratif (maksudnya di dalam provinsi NAD) dengan berbagai hal yang terdapat di luar masyarakat Aceh tersebut. Jaringan sosial (*social networks*) antara orang-orang atau kelompok-kelompok masyarakat Aceh merupakan sebuah dimensi yang sangat penting dalam struktur dan sistem sosial masyarakat Aceh.

Jika masyarakat Aceh dipahami secara sempit sebagai mereka yang berdomisili di Provinsi NAD, maka yang dimaksudkan adalah seluruh penduduk tanpa memandang latar belakang suku bangsa yang dimilikinya. Pernyataan ini penting karena masyarakat

[7] Lihat artikel Leena Avoinus "Cosmopolitanism and Cosmopolitanisation: The Acehnese Responses to World Trajectories" di *Masyarakat Indonesia*, Vol. 33, No. 1, 2007.

Aceh bukanlah sebuah masyarakat yang homogen dari sudut suku bangsa.[8] Melihat tingginya migrasi masuk ke Aceh, masyarakat Aceh secara sosiologis sesungguhnya merupakan sebuah masyarakat campuran (*hybrid*) karena telah berlangsungnya perkawinan silang antara berbagai suku bangsa maupun antara pendatang atau migran yang berasal dari berbagai bangsa asing, baik yang berasal dari Eropa, Timur Tengah, Asia Selatan, Cina maupun berbagai tempat di Asia Tenggara. Pertemuan dan percampuran berbagai kelompok etnis dan ras di Aceh telah menjadikan Aceh, terutama di beberapa daerah pesisirnya, sebagai *melting pot* yang menghadirkan sebuah masyarakat dengan kebudayaannya yang bersifat *hybrid.* Namun, harus diakui bahwa agama Islam merupakan agama yang memiliki pengaruh sangat kuat terhadap kehidupan masyarakat dan kebudayaan Aceh. Sebutan Aceh sebagai "Serambi Mekah" adalah penegasan akan besarnya nilai dan makna keislaman bagi masyarakat Aceh. Islam bagi masyarakat Aceh merupakan sesuatu yang telah melekat secara mendalam bersamaan dengan proses interaksinya dengan masyarakat Islam di belahan dunia yang lain, terutama di Timur Tengah dan Asia Selatan. Oleh karena itu, keislaman yang melekat dalam masyarakat Aceh sejatinya adalah keislaman yang bersifat kosmopolitan yang tidak dibatasi oleh sekat-sekat yang bersifat teritorial geografis.

---

[8] Penduduk NAD saat ini diperkirakan 4 juta lebih yang terbagi dalam berbagai kelompok suku bangsa. Suku bangsa yang terbesar (50%) adalah suku bangsa Aceh yang tersebar di beberapa kabupaten pesisir seperti Biereun, Aceh Besar, Aceh Utara, Aceh Barat, dan Aceh Selatan serta di dua kabupaten kota: Banda Aceh dan Sabang. Sementara 50% penduduk NAD yang lain terbagai ke dalam suku-suku bangsa yang lebih kecil, yang terbesar adalah suku bangsa Jawa (15%) yang umumnya tinggal di kabupaten-kabupaten yang berdekatan dengan perbatasan Sumatra Utara seperti Aceh Tamiang, Aceh Timur, Aceh Tenggara, Gayo-Lues, Aceh Tengah, dan Bener Meriah. Suku bangsa lain yang cukup besar jumlahnya adalah Singkil (umumnya tinggal di Kabupaten Singkil) dan Simelue yang banyak bermukim di Pulau Simelue. Perubahan demografi dan politik di Aceh Pasca tsunami bisa dibaca dari artikel Evi Nurvidya Arifin dkk., "Demography and Poltics in the New Aceh", di *Masyarakat Indonesia,* Vol. 33. No. 1, 2007.

Gerakan sosial (*social movements*) memiliki tradisi dan akar yang kuat di masyarakat Aceh, terutama karena masyarakat Aceh telah lama berinteraksi dengan berbagai masyarakat di luar Aceh. Persentuhan dan persilangan yang terjadi antara penduduk setempat dan pendatang, terutama melalui perdagangan dan penyebaran agama Islam mendorong masyarakat Aceh, terutama yang bermukim di kawasan pesisir, sangat terbuka dengan informasi dan pengetahuan-pengetahuan yang baru. Di samping itu, dunia perdagangan mendorong kebiasaan-kebiasaan berwirausaha *(entrepreunership)* yang kuat, terutama dibanding masyarakat Aceh yang tinggal di wilayah pedalaman dan pegunungan yang umumnya hidup dari usaha pertanian dan perkebunan. Penduduk di daerah pesisir, terutama di kota-kota besarnya, seperti Banda Aceh, Lhok Seumawe, Meulaboh pada umumnya telah mengenyam tingkat pendidikan yang relatif tinggi dibanding anggota masyarakat Aceh yang bermukim di daerah pedalaman dan pegunungan. Pada masa lalu gerakan-gerakan sosial di Aceh hampir selalu dikaitkan dengan gerakan-gerakan keislaman, terutama yang dimotori oleh para alim ulama dan pemimpin-pemimpin gerakan Islam tradisional, antara lain dalam bentuk *dayah-dayah*.[9] Gerakan-gerakan sosial di Aceh karena itu memiliki tradisi yang bersifat populis dan tidak hanya menjadi milik sekelompok orang tertentu saja, namun memiliki basis massa yang luas. Tradisi gerakan sosial yang telah lama berakar dalam masyarakat Aceh memiliki pengaruh yang kuat terhadap gerakan sosial yang lebih mutakhir dan modern yang umumnya bersifat sekuler dan menyerap ide-ide pembaharuan, terutama yang berasal dari dunia Barat yang liberal dan non-Islam. Dapatlah dikatakan bahwa

[9] Lihat tulisan Tabrani Yunis (2000) "Kelahiran dan Perkembangan LSM di Aceh", *Social Monitoring and Early Response Unit*–SMERU.

gerakan-gerakan sosial di Aceh yang bersifat sekuler ini berkembang sebagai imbas dari munculnya gerakan-gerakan sosial pada tingkat nasional sejak era tahun 1970-an di beberapa kota besar di Indonesia, terutama di Jakarta.

Perkembangan gerakan sosial di Indonesia—di mana NGO merupakan aktor utamanya—mengalami pasang surut seirama dengan pasang surut gerakan NGO di dunia Barat dan dunia pada umumnya. Ide-ide gerakan sosial serta isu-isu yang diperjuangkannya—yang berasal dan berkembang di Barat dan kemudian ditransfer ke Indonesia—tentunya sejalan dengan perubahan politik yang terjadi di sini. Isu-isu yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat yang mengalami marginalisasi akibat pembangunan yang bersifat *top down* dan sentralistik menempati agenda utama gerakan sosial yang dimotori oleh gerakan NGO. Kelompok-kelompok rentan dalam masyarakat, misalnya perempuan dan anak-anak, penduduk miskin, kelompok minoritas atau masyarakat adat yang permukimannya secara geografis terisolasi merupakan bagian dari *target groups* yang ingin diadvokasi nasibnya melalui berbagai kegiatan pendampingan yang dalam banyak hal lebih menekankan penguatan aspek ekonomis daripada politis. Isu-isu yang bersifat ideologis-politis mulai menjadi agenda utama NGO awal 1990-an di Indonesia melalui isu-isu yang berkaitan dengan hak-hak asasi manusia, yang pada dasarnya merupakan upaya untuk memberikan ruang politik kepada masyarakat yang selama ini terpinggirkan untuk menyuarakan hak-hak sosial politiknya. Agenda advokasi NGO di Indonesia sejak saat ini tidak hanya bergerak dalam isu pemberdayaan ekonomi, tetapi mulai merambah isu pengorganisasian kelompok-kelompok untuk menyuarakan kepentingannya yang selama ini diabaikan.

Berakhirnya rezim birokratik-otoriter Orde Baru Soeharto pada 1998 membuka cakrawala baru bagi gerakan sosial di Indonesia dan juga di Aceh. Sistem politik yang monolitik dan represif dari rezim Soeharto yang selama lebih dari tiga dekade mulai retak dan memberikan celah-celah bagi dimulainya perubahan politik yang lebih terbuka dan demokratis. NGOs yang selama ini menjadi motor dari gerakan sosial tak pelak lagi harus melakukan *repositioning* dalam pentas politik pasca-Soeharto yang lebih terbuka. Konstitusi negara diamandemen sesuai dengan tuntutan politik yang lebih terbuka dan terdesentralisasi. UU Kepartaian dan UU Pemilu mengalami perubahan total di mana siapa pun bebas mendirikan partai politik dan pelaksanaan pemilu menjadi lebih transparan, adil, dan inklusif. Terbukanya ruang politik yang lebih luas bagi masyarakat untuk mengartikulasikan kepentingannya telah menggeser peran tradisional NGO sebagai motor gerakan sosial di Indonesia. Masyarakat pasca-Soeharto memiliki kebebasan untuk berpolitik dalam arti mendukung partai politik yang sesuai dengan aspirasi politik yang dimilikinya. Dengan demikian, agenda-agenda politik yang sebelumnya hanya mungkin disalurkan secara terselubung melalui NGO saat ini bisa disalurkan secara terbuka melalui partai politik yang dipilihnya. Aktivis NGO pun tidak sedikit yang kemudian memilih untuk langsung terlibat dalam kegiatan partai politik atau membentuk partai politik baru. Di sinilah tantangan harus dihadapi oleh para aktivis NGO yang memilih tetap berada di jalur gerakan sosial—dalam arti di luar jalur partai politik konvensional. Berbagai isu, seperti lingkungan, buruh migran, perempuan, masyarakat adat, hak-hak asasi manusia adalah beberapa contoh yang masih terbuka bagi aktivis NGO untuk dijadikan agenda gerakan sosial dalam era pasca-Soeharto.

Berbeda dengan gerakan sosial di luar Aceh, terutama yang berpusat di Jakarta, era Orde Baru Soeharto merupakan era kegelapan bagi gerakan sosial di Aceh. Kekayaan alam yang dimiliki Aceh, terutama minyak dan gas bumi, menjadikan Aceh sebagai "sapi perahan" yang sangat penting bagi pembiayaan model pembangunan Soeharto-Orde Baru yang bersifat *top-down* dan sentralistik. Sebagai "sapi perahan" Aceh merupakan sumber devisa utama negara Republik Indonesia (mulai era-Soeharto lebih sering disebut sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia–NKRI). Kekayaan alam Aceh (minyak, gas bumi, dan kayu) disedot oleh Jakarta dengan disisakan sedikit untuk pembangunan di Aceh. Jika perlawanan Daud Bureuh pada awal tahun 1950-an terhadap pemerintahan Soekarno memiliki latar belakang yang bersifat ideologis karena menginginkan berdirinya Negara Islam Indonesia, Hasan Tiro melawan pemerintahan Soeharto Orde-Baru sejak tahun 1976 lebih dikarenakan alasan yang bersifat ekonomis, yaitu karena merasa diperlakukan tidak adil oleh pemerintah pusat terkait dengan pengerukan kekayaan alam Aceh. Hasan Tiro kemudian memimpin perlawanan bersenjata dengan metode gerilya di hutan-hutan Aceh. Sejak saat itulah Aceh menjadi ajang konflik bersenjata antara TNI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang didirikan oleh Hasan Tiro untuk memperjuangkan berdirinya Negara Aceh yang terlepas dari Republik Indonesia. Adanya GAM merupakan alasan utama pemerintah pusat untuk menjadikan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) yang membuat masyarakat Aceh menjadi masyarakat yang "tertutup" dan selalu hidup dalam suasana yang penuh dengan konflik kekerasan dan ketidakamanan. Gerakan sosial di Aceh di era Orde Baru Soeharto oleh karena itu jelas mengalami tekanan politik yang luar biasa besarnya. Pada masa ini aktivitas NGO sebagai

refleksi dari gerakan sosial di Aceh hanya dimungkinkan sejauh tidak memiliki unsur-unsur yang dianggap bertentangan dengan kebijakan militer Orde Baru di Aceh.

Gerakan Sosial di Aceh Pasca-Orde Baru

Dalam suasana yang sangat represif di Aceh semasa Orde Baru, elemen-elemen yang hendak menyuarakan kepentingan masyarakat Aceh niscaya harus dilakukan secara sangat hati-hati dan sering kali harus dilakukan secara *clandestine*. Persinggungan antara gerakan sosial yang dilakukan secara *clandestine* oleh para aktivis Aceh di era Soeharto tidak sedikit memakan banyak korban karena mudahnya pihak TNI menyatakan bahwa gerakan sosial itu merupakan bagian dari strategi dan taktik GAM. Gerakan sosial di Aceh memperoleh momentum untuk muncul ke permukaan setelah Soeharto *lengser keprabon* pada tanggal 21 Mei 1998. Sejak saat itu gerakan sosial yang menyuarakan kepentingan masyarakat Aceh mulai bermunculan seiring dengan datangnya era reformasi politik di seluruh Indonesia, terutama di Jakarta. Gerakan mahasiswa merupakan bentuk gerakan sosial yang boleh dikatakan pertama kali muncul ke permukaan setelah turunnya Soeharto. Ini bisa dimengerti karena gerakan mahasiswalah yang tampaknya memiliki jaringan yang bersifat nasional sebagai penentang utama rezim Soeharto. Gerakan mahasiswa di Aceh yang semula bersifat *clandestine* karena besarnya kecurigaan pihak militer akan kemungkinan kedekatannya dengan GAM—seperti Solidaritas Mahasiswa Untuk Rakyat (SMUR) dan Sentral Informasi Referendum Aceh (SIRA)—segera menjadi pelopor dari gerakan sosial dan merupakan embrio dari gerakan *civil society* di Aceh. Sejak saat ini berbagai isu penyalahgunaan kekuasaan dan

penggunaan kekerasaan yang selama DOM tertutup rapat mulai berani di suarakan oleh para aktivis NGO ke publik, tidak hanya di dalam negeri, tetapi di luar negeri dimana diaspora Aceh telah lama berkembang. Pada masa rezim otoriter Soeharto, diaspora Aceh—dengan pusat perlawanan utamanya di Swedia di bawah kepemimpinan Hasan Tiro—mempunyai peranan penting karena mudah mendapatkan simpati dari dunia internasional. Selain kelompok Hasan Tiro, berbagai kelompok aktivis Aceh aktif melakukan advokasi tentang berbagai pelanggaran HAM oleh rezim Soeharto di Aceh.

Adalah sangat menarik bahwa *civil society organizations* yang bermunculan saat itu di Aceh umumnya memiliki agenda kegiatan yang berhubungan dengan berbagai isu yang berkaitan dengan konflik. Agenda-agenda yang dikembangkan antara lain berupa advokasi hak-hak asasi manusia, bantuan kemanusiaan dan rehabilitasi, termasuk di dalamnya advokasi dan asistensi serta konseling terhadap para korban konflik kekerasan. Kegiatan NGO Aceh tidak terlepas dari adanya dukungan dari NGO dan lembaga-lembaga internasional yang bergerak di bidang kemanusiaan, seperti *Jesuit Refugee Service* (JRS), *International Organisation for Migration* (IOM) dan *United Nations and Human Right Commission for Refugees* (UNHCR). Agenda-agenda kegiatan tentang korban konflik yang banyak diusung oleh NGO Aceh ini jelas memiliki risiko karena dalam banyak segi harus berhadapan langsung dengan pihak militer yang pada saat itu masih memegang peranan penting dan tidak memberi ruang untuk adanya penafsiran yang berbeda terhadap kebijakan keamanan yang dijalankan di Aceh. Sementara itu, organisasi-organisasi kemasyarakatan di Aceh yang bersifat konvensional umumnya melakukan kegiatan yang bersifat mendukung program-program pembangunan sosial

dan ekonomi pemerintah. Lembaga-lembaga tradisional dan keagamaan juga hadir dan terus melakukan berbagai kegiatan di setiap desa, namun peran mereka bervariasi dari komunitas yang satu dengan komunitas yang lain. Mayoritas NGO di Aceh saat itu bisa dikatakan bersifat alternatif dan aktor yang independen, yang menggulati isu-isu seperti hak-hak asasi manusia, keadilan, dan kesetaraan. Boleh dikatakan sedikit sekali NGO di Aceh saat itu yang memiliki agenda pemberdayaan masyarakat atau memobilisasi sumber-sumber daya untuk menciptakan kehidupan yang berkelanjutan.

Pada masa pemerintahan Presiden Abdurahman Wahid yang relatif singkat (1999-2001), upaya mulai dilakukan untuk menjajaki kemungkinan melakukan dialog perdamaian antara pemerintah dengan pihak GAM. Pemerintahan Abdurahman Wahid juga melakukan berbagai perubahan dalam kebijakan pemerintah pusat terhadap Aceh, misalnya dalam hal pemberian otonomi yang lebih luas dan pembagian hasil kekayaan alam yang lebih adil bagi Aceh. Pendekatan terhadap GAM pada masa pemerintahan Gus Dur sesungguhnya telah diterobos, antara lain dengan berhasil dilakukannya pertemuan antara Bondan Gunawan (Pejabat Sementara Menteri Sekretaris Negara) dengan Panglima GAM Abdullah Syafei, pada Hari Raya Idhul Adha tahun 2000. Meski-pun saat pertemuan Bondan Gunawan menyatakan bahwa inisiatif dan statusnya saat bertemu dengan Panglima GAM bersifat pribadi, namun langkah yang dilakukannya merupakan keberanian yang patut mendapatkan pujian dari pemerintahan Gus Dur untuk membuka dialog langsung dengan GAM di tengah upaya pihak militer untuk melakukan pengepungan dan penumpasan GAM secara militer. Upaya Gus Dur dan Bondan Gunawan yang cukup kontroversial itu memang terbukti tidak membawa hasil yang

diinginkan karena terbukti konflik antara pihak militer dan GAM tidak surut, bahkan cenderung meningkat. Kegentingan di Aceh memperlihatkan kuatnya posisi militer dan masih belum mampunya pemerintahan Gus Dur untuk menembusnya dalam upaya mencari jalan nonmiliter untuk menyelesaikan perlawanan GAM. Langkah-langkah Gus Dur yang berusaha mengembalikan TNI ke barak menimbulkan resistensi yang sangat kuat dari sebagian pimpinan TNI terhadap kepemimpinan Gus Dur. Perkembangan politik nasional yang akhirnya bermuara pada sikap MPR yang dipimpin Amin Rais untuk mamakzulkan Gus Dur tidak terlepas dari adanya sikap antipati pihak militer terhadap Gus Dur.

Meskipun tidak jarang menimbulkan kontroversi, inisiatif Gus Dur membuka ruang publik yang lebih luas di Aceh merupakan sikap politik pemerintah pusat yang memiliki dampak sangat signifikan bagi berkembangnya inisiatif-insiatif masyarakat sipil di Aceh. Semasa pemerintahan Gus Dur yang relatif pendeklah terbuka kesempatan bagi kalangan prodemokrasi—yang banyak dimotori oleh gerakan mahasiswa dan para intelektual yang berbasis di kampus-kampus—untuk melakukan gerakangerakan sosial untuk memecah kebisuan yang selama lebih dari dua dekade menyelimuti Aceh. Salah satu luapan gejolak dari keberanian untuk menyuarakan suara publik yang selama itu terkunci adalah dibentuknya Sentral Informasi Referendum Aceh (SIRA)—sebuah NGO yang dimotori oleh para aktivis kampus di bawah kepe-mimpinan Muhammad Nazar—yang berpendapat bahwa rakyat Aceh harus diberi kebebasan untuk menentukan masa depannya melalui referendum yang adil. SIRA bisa dikatakan sebagai sebuah gerakan sosial yang paling berarti di Aceh. Lahir dalam sebuah kongres mahasiswa seluruh Aceh dan kelompok-kelompok prodemokrasi dan *civil society* seperti Solidaritas Maha-

siswa Untuk Rakyat (SMUR) di Banda Aceh pada Februari 1999 SIRA tumbuh sebagai kekuatan koalisi berbagai unsur gerakan sosial yang dimotori oleh mahasiswa dan kaum muda Aceh. Rangkaian kampanye dan mobilisasi untuk referendum Aceh mencapai puncaknya pada tanggal 10–11 November 2000 di Banda Aceh saat sekitar sejuta warga Aceh berhasil dikumpulkan di seputar Masjid Raya Baiturahim. Reaksi pemerintah ternyata cukup keras terhadap gerakan sosial yang berlangsung damai ini, Muhammad Nasar pada tanggal 20 November 2000 kemudian ditangkap karena dianggap menyebarkan kebencian dan diadili pada Maret 2001 dan dianggap bersalah dan dihukum penjara selama 10 bulan. Keputusan pemerintah yang dianggap oleh kalangan prodemokrasi di dalam dan di luar Indonesia bertentangan penegakan hak-hak asasi manusia ini memperlihatkan dilema yang dihadapi oleh gerakan sosial dan masyarakat sipil di Aceh dalam era Reformasi sebelum datangnya tsunami.

Naiknya Megawati sebagai presiden menggantikan Gus Dur yang berhasil diturunkan oleh MPR merupakan kabar buruk bagi gerakan sosial dan masyarakat sipil yang berusaha memperluas ruang kebebasan publik. Pihak militer, yang oleh Gus Dur didorong untuk melepaskan kekuasaan politiknya, memperoleh kembali posisinya yang kuat untuk mengendalikan Aceh. Pada masa Megawati tekanan secara militer semakin diperkuat untuk mengepung dan menumpas pusat-pusat kekuatan GAM. Situasi darurat kembali diberlakukan di Aceh dan keadaan ini jelas semakin mempersempit masyarakat sipil dan gerakan-gerakan sosial untuk menyalurkan suara masyarakat Aceh. Risiko untuk dituduh sebagai bagian dari strategi perjuangan GAM—seperti halnya dialami oleh SIRA—menjadi momok bagi setiap aktivis yang berusaha untuk memotori berbagai bentuk gerakan sosial.

Dalam suasana yang mencekam seperti ini, bisa dipahami bahwa gerakan sosial di Aceh seperti bergerak di bawah tanah dan tidak sedikit yang memindahkan kegiatannya di luar Aceh, terutama di luar negeri.

Dukungan para simpatisan dari berbagai pusat prodemokrasi di luar negeri yang besar memiliki peran yang sangat penting bagi tetap hidupnya gerakan sosial dan masyarakat sipil di Aceh selama periode pemerintahan Megawati yang represif di Aceh. Dalam konteks ini sifat kosmopolitan masyarakat Aceh, terutama dari elemen-elemen masyarakat sipilnya, terlihat dengan jelas, baik dari jaringan-jaringan CSO maupun NGO, yang bergerak pada level internasional. Saat inilah mulai menjamur berbagai koalisi dan jaringan gerakan sosial untuk perubahan yang lebih baik bagi masyarakat Aceh. Contoh jaringan itu adalah *International Forum for Aceh* (IFA) di New York (Amerika Serikat), *Aceh Australia Association* (Australia), Keluarga Mahasiswa Aceh Cairo (Mesir), *Aceh Solidarity in Europe* (Jerman), Pelajar Mahasiswa Kekeluargaan Tanah Rencong (Jepang), *Support Committee for Human Rights in Aceh* (SCHRA) dan *Tanoh Rincong Student Association* (Tarsa)—keduanya di Malaysia. Sementara di Aceh sendiri dibentuk juga koalisi NGO, seperti Koalisi NGO HAM Aceh, Forum Lembaga Swadaya Masyarakat Aceh, Front Aksi Reformasi Mahasiswa Islam Daerah Istimewa Aceh (FARMIDIA) Di Jakarta ada Forum Solidaritas Untuk Aceh (Forsola) dan Solidaritas Mahasiswa Untuk Kasus Aceh (Somaka). Merebaknya gerakan sosial masyarakat sipil di Aceh sebagaimana tercermin dari menjamurnya gerakan dan jaringan-jaringan NGO, baik di dalam maupun di luar negeri, justru dalam situasi saat negara menjadi sangat represif terhadap masyarakatnya sendiri; mengingatkan kita pada sejarah kemunculan *civil society* di Eropa Timur.

Tsunami, Gerakan Sosial Masyarakat Sipil dan Demokrasi

Suasana Aceh berubah total dengan datangnya bencana gempa dan tsunami di pagi hari Minggu tanggal 26 Desember 2004. Gempa yang diperkirakan bergerak di kisaran angka sembilan pada skala Richter di laut Hindia mulai terasa getarannya sekitar pukul delapan pagi. Tidak lama kemudian gelombang tsunami menyusul meluluhlantakkan sebagian kota-kota pesisir Aceh dari Singkil sampai Sigli. Selain di Aceh gelombang tsunami juga telah menyapu Pulau Nias, Phuket di Thailand, Srilangka dan sedikit pantai timur Benua Afrika. Di Aceh, Banda Aceh, Meulaboh, dan Calang merupakan kota-kota yang mengalami kerusakan paling parah. Calang hampir-hampir rata dengan tanah akibat sapuan gelombang tsunami setinggi pohon kelapa. Penduduk yang ditemukan meninggal sedikitnya berjumlah 127 ribu orang dan lebih dari 30 ribu orang dinyatakan hilang tak tentu rimbanya. Sebanyak 500 ribu orang dinyatakan sebagai pengungsi atau IDPs (*Internally Displaced Persons*) oleh pemerintah.[10] Tidak terhitung kerusakan fisik yang dialami Aceh yang segera mendorong pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono—yang baru berumur kurang dari tiga bulan—mengumumkan bahwa pemerintah Indonesia membuka diri dan menerima uluran tangan dari mana pun di dunia. Tsunami telah membuka isolasi yang dialami Aceh, terutama sejak pemerintahan Megawati menutup Aceh dengan status darurat militer setahun sebelumnya. Pada tanggal 18 Mei 2005 Presiden Yudhoyono mengubah status darurat militer menjadi darurat sipil.

[10] Data statistik korban tsunami ini dikutip dari artikel Eva-Lotta E. Hedman "Back to Baracks...", 2005, hlm. 1.

Diperkirakan pada tahap awal saja sekitar 300 NGO internasional mulai beroperasi di Aceh, terutama untuk melakukan program-program rehabilitasi dan rekonstruksi. Pada tanggal 19 Mei 2005 status Aceh sebagai daerah darurat dihapus yang membuka peluang besar bagi pihak luar untuk masuk ke Aceh. Dengan demikian, bisa dikatakan bahwa kehancuran akibat gempa dan tsunami telah membuka jalan dan akses pihak luar untuk membantu masyarakat Aceh seperti mendorong gerakan-gerakan sosial dan *civil society* di Aceh yang selama ini bertiarap atau berada di bawah tanah. Tidak sulit untuk membayangkan mengalirnya bantuan dari dalam dan luar negeri, dari lembaga pemerintah atau nonpemerintah, memerlukan jaringan-jaringan kemasyarakatan yang sudah ada di Aceh. Selain jalur formal yakni melalui lembaga pemerintah sipil maupun militer, jaringan-jaringan nonformal menjadi sangat penting dalam melancarkan arus bantuan yang masuk ke Aceh. Koalisi-koalisi NGOs merupakan salah satu jaringan yang jelas memiliki peluang sangat besar untuk berperan dalam tahap *emergency*, rehabilitasi, dan rekonstruksi pascatsunami. Dalam suasana yang terbuka inilah gerakan masyarakat sipil Aceh dengan NGO sebagai ujung tombaknya memiliki tingkat keleluasaan dan independensi untuk memberikan gagasan-gagasan alternatif sebagai kritik dan *counter* dari gagasan dan kebijakan pemerintah.

Setelah melalui lima kali pertemuan yang dilakukan pada paruh pertama 2005, akhirnya dicapai kesepakatan damai antara Pemerintah RI dan GAM pada tanggal 15 Agustus 2005. Salah satu isi dalam kesepatan damai yang disebut *Memorandum of Understanding* (Nota Kesepahaman) atau MoU Helsinki ini adalah "Partisipasi Politik", yang berisi: (1) Pemerintah Indonesia memfasilitasi partai politik berbasis Aceh dalam satu tahun setelah

penandatanganan MoU; (2) Masyarakat Aceh memiliki hak untuk ikut berpartisipasi sebagai kandidat dalam pemilihan daerah di Aceh pada April 2006 dan seterusnya.[11] Partisipasi politik di Aceh yang diatur dalam MoU Helsinki ini merupakan ruang publik yang telah dibuka bagi keterlibatan kelompok-kelompok masyarakat di Aceh dalam bidang politik. Setelah melalui perdebatan yang panjang dan proses modifikasi di sana-sini, hasil kesepakatan damai Helsinki diratifikasi oleh DPR RI di Jakarta dan menjadi Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) No. 11 Tahun 2006. Dalam UUPA ini beberapa aspek yang dianggap merupakan kekhususan atau keistimewaan Aceh seperti penerapan syariat Islam—yang sebelumnya telah dikukuhkan dalam UU Otonomi Khusus Aceh No. 18 Tahun 2001, pasal 25 dan 26—kembali dicantumkan dalam UUPA 2006. Tentang parpol lokal, UUPA 2006 juga menegaskan bahwa penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal. Dalam UUPA 2006 juga dipertegas tentang diperbolehkannya calon perseorangan (disebut juga calon independen) untuk maju sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, atau wali kota/wakil wali kota, namun hanya untuk pemilihan pertama setelah UUPA diundangkan.

Pada pemilihan gubernur dan wakil gubernur yang diadakan tanggal 11 Desember 2006, pasangan Irwandy Yusuf dan Muhammad Nazar yang merupakan calon independen memperoleh suara terbanyak (38,2%) mengalahkan secara telak seluruh pasangan-pasangan lain yang didukung oleh partai politik. Hasil akhir perolehan suara pemilihan Gubernur-Wakil Gubernur Aceh secara langsung yang pertama bisa dilihat pada tabel di bawah ini.[12]

[11] Dikutip dari Thung Julan dkk, 2006, *Penyelesaian Konflik Aceh*, hlm. 49.

Tabel 6.1 Hasil Pemihan Gubernur-Wakil Gubernur NAD

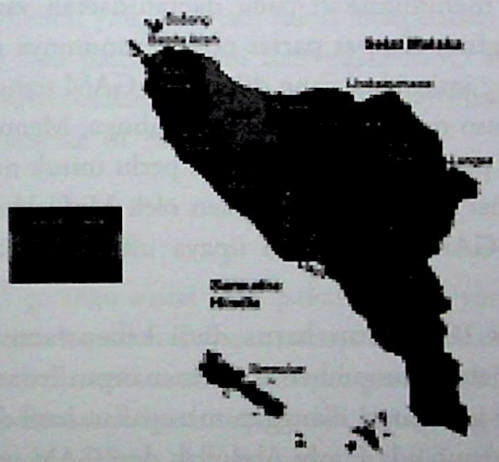
Rank Order	Pair of Candidates	Number of the Vote	Percentage of the Vote	Supporting Party(ies)
1.	Irwandi Yusuf – Muhammad Nazar	768,745	38.20	Independent
2.	A Humam Hamid – Hasbi Abdullah	334,484	16.62	PPP and ex-GAM
3.	A. Malik Raden – Sayed Fuad Zakaria	281,174	13.97	Golkar
4.	Azwar Abubakar – Nasir Djamil	213,566	10.61	PAN & PKS
5.	Ghazali Abbas – Shalahuddin Al-Fata	156,978	7.80	Independent
6.	Iskandar Hosein – Saleh Manaf	111,553	5.54	PBB & seven small parties
7.	Tamlicha Ali – Harmen Nuriqmar	80,327	3.99	PBR, PPNU and PKB
8.	Djali Yusuf – Syaukas Rahmatillah	65,543	3.26	Independent

Note: During the elections, there were no regional (Aceh) political parties. All parties were national parties. PPP, PKS, PBR, and PPNU are Islamic parties. PKB and PAN are secular parties with Muslims as their constituents GOLKAR is a secular party. "Independents" are those not affiliated with any party. In fact, they constituted of mostly GAM members. Source: Compiled from http://www.kip-acehprov. go.id/news/1/tahun/2006/bulan/12/tanggal/29/id/133/.

Kemenangan pasangan Irwandy Yusuf dan Muhammad Nazar, yang tidak didukung oleh partai politik, merupakan gejala yang sangat menarik dan pertama kali terjadi dalam sejarah politik di Indonesia. Fenomena ini memperlihatkan betapa mesin politik yang dimiliki oleh partai-partai politik dapat dikalahkan oleh pasangan calon yang maju secara perseorangan tanpa dukungan partai politik. Di sinilah barangkali kita bisa membuat sebuah hipotesis bahwa gerakan sosial dari *civil society* di Aceh dengan NGO sebagai sebagai salah satu motor penggeraknya tampaknya telah menjadi kenyataan yang sulit dibantah signifikansinya dalam transisi demokrasi di Aceh. Irwandy Yusuf adalah salah satu tokoh GAM yang selama ini menjabat sebagai juru bicara GAM, sedangkan Muhammad Nazar adalah ketua SIRA yang

[12] Dikutip dari Evi Nurvidya Arifin dkk. 2007, "Demography and Politics in New Aceh", hlm. 17.

pernah menggerakkan sejuta penduduk Aceh untuk mendukung referendum di Aceh pada tanggal 10–11 November 2000. Dalam masa konflik sebelum bencana tsunami, keduanya adalah tokoh Aceh yang pernah merasakan dinginnya penjara rezim pemerintah RI. Tidaklah sulit untuk menduga bahwa kemenangan keduanya dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur diperoleh melalui proses dukungan luas masyarakat Aceh, yang dilakukan oleh mesinmesin penggerak massa yang bersifat nonpartai dan non-pemerintah. Dukungan massa yang mereka peroleh memiliki cakupan geografis yang sangat luas sebagaimana terlihat pada gambar perolehan suara menurut wilayah kabupaten di Aceh di bawah ini.[13]



Source: Constructed from http://www.kip-acehprov.go.id/news/1/tahun/2006/bulan/12/ tanggal/29/id/133/.

[13] Dikutip dari Evy Nurvidya Anwar *et al.* 2007, "Demography and Politics in the New Aceh", pp. 18.

International Crisis Group (ICG) sebuah lembaga studi yang memberikan perhatian pada daerah-daerah yang dilanda konflik, dalam analisisnya tentang kemenangan pasangan Irwandy-Nazar dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur menyebutkan adanya dua hal yang berkaitan dengan besarnya peranan dari GAM. Pertama, pada level provinsi GAM memperoleh keuntungan dari adanya antipati masyarakat yang sangat luas dan dalam terhadap partai politik dan calon-calonnya yang dianggap hanya akan menguntungkan segelintir elite politik. Kedua, pada pemilihan tingkat kabupaten dan kota, menurut analisis ICG, kemenangan itu dimungkinkan karena adanya efektivitas dari jaringan para pejuang GAM dan para pendukungnya—yang melakukan kerja keras secara sukarela dengan membawa simbol-simbol identitas keacehan, memfokuskan pada daerah-daerah yang miskin dan lokasi pinggiran tempat partai politik umumnya mengabaikan—di samping intimidasi yang dilakukan GAM terhadap calon pemilih, meskipun mungkin kecil pengaruhnya. Menurut kajian ICG, mayoritas penduduk Aceh merasa perlu untuk memelihara momentum damai yang telah dibawakan oleh MoU Helsinki dan memilih calon GAM merupakan upaya untuk menjamin perdamaian itu.

Hasil analisis ICG tentu harus diuji kebenarannya melalui penelitian yang lebih komprehensif. Kemenangan Irwandy-Nazar terlalu spekulatif jika hanya dianggap merupakan hasil dari GAM. Selain Irwandy Yusuf, ada Hasbi Abdullah dari GAM yang berpasangan dengan A. Humam Hamid, yang meskipun menduduki tempat kedua hanya mendapatkan kurang dari separuh (16,62%) perolehan suara Irwandy-Nazar (38,2%). Peran para pendukung Nazar, oleh karena itu, diduga memberikan kontribusi yang tidak sedkit dalam kemenangan Irwandy sebagai gubernur NAD.

Siapakah para pendukung Muhammad Nazar dan mesin penggerak massa apakah yang membuat Nazar menjadi faktor penting dalam kemenangan Irwandy Yusuf? Dari pengamatan dan wawancara yang dilakukan selama penelitian di Aceh serta dari data-data sekunder yang berhasil dikumpulkan, tampaknya sulit untuk dibantah bahwa jaringan masyarakat sipil dengan NGO sebagai ujung tombaknya telah mampu menggerakkan penduduk untuk memilih pasangan Irwandy-Nazar. Hampir meratanya secara geografis kemenangan Irwandy-Nazar memperlihatkan bahwa para pemilih Irwandy-Nazar diduga tidak memilih karena adanya dorongan rasa kesukuan maupun rasa kedaerahan yang bersifat sempit dan parokhial. Komposisi etnodemografis dan penyebarannya secara geografis terbukti bukan kendala bagi kemenangan pasangan Irwandy-Nazar yang menjadi calon independen. Gerakan sosial masyarakat sipil pascatsunami dan pasca-MoU Helsinki diduga kuat telah memberikan sumbangan yang signifikan dalam proses transisi demokrasi di Aceh.

Catatan Penutup

Di Aceh gerakan sosial merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sejarah perkembangan masyarakat Aceh. Keterbukaan masyarakat Aceh, terutama di wilayah pesisirnya, terbentuk melalui proses interaksi dan interkoneksi jaringan perdagangan, penyebaran agama Islam, dan pertukaran nilai-nilai yang bersifat lintas bangsa, kosmopolitan, dan inklusif. Resistensi masyarakat Aceh sejak zaman kolonial hingga periode pascakemerdekaan merupakan cerminan dari penolakannya terhadap dominasi kekuasaan yang berusaha membelenggu tradisi keterbukaan dan kosmo-politan yang menjadi karakter dasar masyarakat Aceh.

Bencana gempa dan tsunami membawa hikmah terbukanya kembali Aceh terhadap dunia luar dan menjadi momentum kelahiran kembali interaksi masyarakat Aceh dengan masyarakat global. Dalam kaitan ini imposisi penerapan Syariat Islam "dari atas" ke dalam masyarakat Aceh bisa merupakan faktor eksklusif yang bertentangan dengan karakter dasar masyarakat Aceh yang inklusif. Gerakan masyarakat sipil di Aceh pasca Orde Baru Soeharto bisa dianggap sebagai *new social movement* di mana hak-hak sosial, ekonomi, budaya, dan politik masyarakat merupakan bagian dari gagasan dan cita-cita ideal masyarakat Aceh yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan, kesetaraan, dan kemerdekaan. Transisi demokrasi yang berlangsung di Aceh saat ini haruslah merupakan awal dari transisi demokrasi yang lebih *genuine* di tempat-tempat lain dan secara nasional di Indonesia.

Bab 7
Cendekiawan Publik dan Pemekaran Wilayah di Sulawesi Tenggara

Menurut perspektif *neo-institutionalist/good governance*, salah satu pertanyaan besar yang harus dijawab dalam fase transisi menuju demokrasi adalah "apakah desentralisasi dan otonomi daerah akan membawa dampak yang positif terhadap pelaksanaan pemerintahan yang bersih dan baik (*clean and good governance*)".[1] Penelitian yang dilakukan di Sulawesi Tenggara ini berdasar pertanyaan besar yang diajukan oleh pandangan *neo-institutionalis/ good governance,* yang di Indonesia terutama dikampanyekan oleh negara-negara donor (Jepang, Amerika Serikat, Kanada, Australia, dan negara-negara Eropa Barat maupun Utara) dan lembaga-lembaga pembagunan internasional seperti UNDP dan Bank Dunia. Berbagai studi yang telah dilakukan oleh berbagai kalangan tentang perkembangan politik pasca-Soeharto umumnya mendukung tesis perspektif *neo-institutionalist/good governance* dan meyakini bahwa Indonesia memang berada dalam periode transisi menuju demokrasi. Dalam periode transisi ini yang diperlukan adalah penciptaan dan penguatan lembaga-lembaga demokrasi, terutama pelaksanaan pemilu yang demokratis dan parlemen yang kuat, pers yang bebas, dan *civil society* yang aktif.

Desakan untuk meninggalkan pendekatan pembangunan yang sangat sentralistis pada masa pemerintahan Soeharto mendapatkan

[1] Lihat Michael S. Malley (2003) "New Rules, Old Structures and the Limits of Democratic Decentralization".

momentum setelah B.J. Habibie menggantikan Soeharto pada Mei 1998. Desakan yang tidak mungkin dibendung itu antara lain telah bermuara pada keluarnya UU No. 22 dan 25, 1999, yang berusaha mengatur desentralisasi dan otonomi daerah di samping pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Salah satu respons daerah yang sangat besar terhadap terbukanya kesempatan untuk melakukan pengaturan tata pemerintahan (*governance*) dan otonomi daerah adalah pemekaran wilayah. Pemekaran wilayah, terutama pada tingkat kabupaten, oleh para pendukungnya di daerah, dianggap sebagai salah satu cara untuk meningkatkan pelayanan pemerintah yang lebih baik kepada masyarakat. Luasnya wilayah kabupaten dianggap sebagai kendala yang mengakibatkan tidak terjangkaunya pelayanan publik dari ibu kota kabupaten bagi masyarakat-masyarakat yang lokasi permukimannya terpencil dan jauh dari ibu kota kabupaten.

Sulawesi Tenggara merupakan sebuah provinsi yang memiliki wilayah yang cukup luas, di samping beberapa pulau yang cukup besar, yaitu Buton dan Muna. Jumlah penduduknya yang relatif kecil (1,7 juta jiwa) dengan wilayahnya yang luas membuat Sulawesi Tenggara termasuk provinsi yang memiliki kepadatan penduduk rendah dengan konsentrasi penduduk, terutama di sekitar ibu kota provinsi (Kendari), di Ibu Kota Kabupaten Buton (Bau-Bau), dan Muna (Raha). Secara umum memang bisa dikatakan bahwa alasan untuk memekarkan wilayah dengan pembentukan kabupaten-kabupaten baru merupakan sebuah pemikiran yang logis. Dengan dibentuknya kabupaten baru, pusat pelayanan publik yang pada umumnya masih berada di ibu kota kabupaten, akan semakin dekat dengan permukiman penduduk yang sebelumnya jauh dari ibu kota kabupaten lama (induk). Sejak dilaksanakannya otonomi daerah, beberapa kabupaten baru telah

terbentuk di Sulawesi Tenggara, yaitu Konawe Selatan, Kolaka Utara, Bombana, dan Wakatobi.

Tulisan ini, yang data dasarnya merupakan himpunan dari wawancara dengan akademisi dan intelektual di Kendari ditambah dengan data dan informasi yang berhasil dikumpulkan dari kliping media massa, berusaha untuk mendapatkan gambaran tentang sejauh mana akademisi/intektual telah berperan dalam proses pemekaran yang terjadi di Sulawesi Tenggara. Sebagai temuan awal, tulisan ini masih harus dilengkapi dengan wawancara dan pengamatan lapangan yang lebih terperinci.

Sejarah dan Etnodemografi Sulawesi Tenggara

Sebelum kemerdekaan istilah Sulawesi Tenggara sudah dikenal dalam berbagai tulisan. Menurut Tamburaka (2003: 608–609) "Sulawesi Tenggara" menjadi istilah politik (Administrasi Pemerintahan) sejak tahun 1938, ketika *Afdeeling* Buton dan Laiwoi diubah menjadi *Afdeeling* Sulawesi Tenggara dengan ibu kotanya Bau-Bau. Setelah kemerdekaan wilayah Sulawesi Tenggara masuk ke dalam wilayah Provinsi Sulawesi, salah satu dari delapan provinsi yang dibentuk berdasarkan Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dengan Ibu Kota Makassar. Pada tahun 1959 Provinsi Sulawesi dipecah menjadi dua: Provinsi Sulawesi Utara-Tengah dan Provinsi Sulawesi Selatan-Tenggara. Baru pada tahun 1964 Sulawesi Tenggara berdiri sebagai provinsi tersendiri yang membawahi empat kabupaten: Kendari, Kolaka, Buton, dan Muna.

Terbentuknya Provinsi Sulawesi Tenggara merupakan hasil perjuangan dari tokoh dan pemimpin daerah di Sulawesi Tenggara. Pada tahun 1958, misalnya, dilakukan musyawarah dari wakil-wakil

setiap daerah. Setiap daerah yang setelah terbentuknya Provinsi Sulawesi Tenggara kemudian menjadi kabupaten itu diwakili oleh 15 orang. Keputusan musyawarah, sebagaimana ditulis oleh Tamburaka (2003: 610), adalah: (1) seluruh peserta sepakat agar segera dibentuk Provinsi Sulawesi Tenggara yang meliputi Buton, Kendari, Muna, dan Kolaka serta mendesak pemerintah pusat agar segera merealisasikan pembentukan Provinsi Sulawesi Tenggara lepas dari dari Provinsi Sulawesi Selatan-Tenggara; (2) menetapkan calon Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tenggara. Khusus penetapan ibu kota, pada saat diskusi ternyata berlangsung dengan alot karena utusan Buton dan Muna (sebagian) mengusulkan Kota Bau-Bau sebagai ibu kota provinsi, sedang utusan Kendari dan Kolaka mengusulkan Kota Kendari sebagai Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tenggara. Tetapi setelah diskusi yang cukup lama, akhirnya semua sepakat dan menyetujui Kota Kendari sebagai Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tenggara.[2]

Di Indonesia dalam periode akhir tahun 1950-an merupakan sebuah masa yang penuh dengan pergolakan dan pemberontakan daerah (*regional rebellions).* Di Sulawesi pemberontakan DITII dan Permesta sangat memengaruhi tarik-menarik di antara kelompok-kelompok dalam masyarakat yang pro dan kontra pemberontakan. Lahirnya Provinsi Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah tidak dapat dilepaskan dari pergolakan politik dan pemberontakan daerah ini. Dalam tulisan Tamburaka (2003: 611) misalnya, disebutkan bahwa sekitar tahun 1960 di Makassar dibentuk Badan Koordinasi Pemuda dan Mahasiswa Indonesia Sulawesi Tenggara (Bakopmist). Pada awalnya Bakopmist mendukung terben-

[2] Beberapa informan, antara lain seorang dosen dari FISIP Universitas Halu Oleo dan seorang aktivis LSM, yang bergerak di pemberdayaan masyarakat adat, mengatakan bahwa peranan militer cukup besar dalam memengaruhi terpilihnya Kendari sebagai Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tenggara, dan bukan Bau-Bau.

tuknya Provinsi Sulawesi Timur, yang meliputi Sulawesi Tenggara sekarang ditambah Poso dan Bungku).[3] Tetapi, usaha ini tidak berlanjut karena di Sulawesi Tengah juga muncul perjuangan di kalangan masyarakat untuk menuntut terbentuknya Provinsi Sulawesi Tengah.[4]

Sulawesi Tenggara, yang sebagian merupakan kepulauan, masih agak terisolasi karena transportasi darat tidak cukup baik menghubungkan provinsi ini dengan provinsi tetangganya, Sulawesi Tengah di sebelah utara dan Sulawesi Selatan di sebelah barat. Transportasi laut justru merupakan alat perhubungan yang sejak zaman kolonial telah berperan menghubungkan, baik manusia maupun berbagai produk pertanian antara daerah ini dan daerah lain di nusantara. Orang Buton dan Muna, seperti halnya orang Bugis dan Makassar, sangat terkenal sebagai pelaut-pelaut yang memiliki tradisisi berlayar dan merantau. Orang Tolaki yang bermukim di Sulawesi Tenggara daratan umumnya adalah petani dan peladang yang kurang memiliki tradisi merantau. Kebiasaan dan tradisi yang berbeda antara "orang darat" dan "orang kepulauan" ini tampaknya berpengaruh terhadap dinamika politik lokal di Sulawesi Tenggara. Dalam persaingan memperebutkan jabatan jabatan politik, terutama di tingkat provinsi, kategori kelompok etnis dan lokalitas (identitas kolektif) menjadi alat mobilisasi

[3] Yang menarik, ternyata gagasan untuk membentuk Provinsi Sulawesi Timur kembali muncul setelah reformasi dari tokoh-tokoh masyarakat yang berasal dari Poso, Banggai, dan Luwuk. Gagasan membentuk Sulawesi Timur semakin menguat setelah terjadi pemekaran kabupaten di Sulawesi Tengah dan munculnya kabupaten-kabupaten baru: Morowali, Tojo Una-Una, dan Banggai Kepulauan. Salah satu persoalan yang masih belum disepakati oleh para tokoh yang menggagas Provinsi Sulawesi Timur adalah soal ibu kota provinsi: Poso atau Luwuk. Tentang perkembangan pembentukan Provinsi Sulawesi Timur, lihat Bab 8 dalam buku ini.

[4] Pada masa ini juga digagas berdirinya Provinsi Luwu Raya oleh para pemimpin lokal di Luwu dan Toraja, namun gagasan pembentukan provinsi baru ini gagal. Tentang gagasan pembentukan Provinsi Luwu Raya, lihat tulisan Dick Roth (2005)

yang penting dalam terjadinya kontestasi politik. Orang darat diidentikkan terutama dengan orang Tolaki dan orang kepulauan diidentikkan dengan orang Buton dan Muna.

Kota Kendari sebagai pusat pemerintahan mengalami perkembangan secara cepat setelah diresmikan sebagai ibu kota provinsi pada tahun 1964. Kendari merupakan sebuah kota yang penduduknya bersifat multietnis tempat terjadinya kontestasi politik lokal dengan jelas. Meskipun dari catatan sejarah Kendari pernah dianggap sebagai pusat Kerajaan Laiwoi, pada saat ini tidak banyak peninggalan yang dapat ditemukan, selain sebuah Raja Sao-Sao yang terletak di daerah Lepo-Lepo. Pada zaman kolonial Belanda, pelabuhan Kendari mulai dikembangkan dan dijadikan tempat pelatihan tentara.[5] Pemilihan Kendari sebagai Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tenggara pada awal tahun 1960-an merupakan sebuah keputusan politik yang tidak dapat dilepaskan dari pertimbangan "strategis-militer" pascapemberontakan DITII/Permesta, yang di Sulawesi Selatan dipimpin oleh Kahar Muzakar.[6] Padahal, dilihat dari sudut konsentrasi penduduk dan sejarah sosial, Bau-Bau memiliki posisi yang jauh lebih signifikan dari Kendari yang merupakan sebuah kota bentukan baru.

Sejak abad ke-14 Buton adalah sebuah pusat kekuasaan dari Kesultanan Buton yang memiliki pengaruh sangat besar ke wilayah sekitarnya. Orang Buton, oleh karena itu, merupakan salah satu kelompok penduduk yang memiliki pengaruh besar dalam konteks politik di Sulawesi Tenggara. Orang Buton, di samping orang Muna, yang menghuni Pulau Muna, memeluk agama Islam, dan

[5] Lihat Suaib (2005: 93) "Etnisisasi Kebijakan Publik: Suatu Studi Etnisitas dalam Persaingan Politik Lokal di Kota Kendari".

[6] Keterangan dari beberapa narasumber di Kendari tentang keputusan memilih Kendari dan bukan Bau-Bau yang terletak di Pulau Buton sebagai Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tenggara.

memiliki sejarah politik yang panjang seperti halnya orang Bugis dan orang Makassar di Sulawesi Selatan.[7] Jika orang Buton dan orang Muna adalah orang-orang kepulauan, maka di Sulawesi Tenggara daratan bermukim penduduk "asli" yang secara etnis cukup beragam. Orang Tolaki adalah salah satu etnik asli di Sulawesi Tenggara daratan yang dianggap mayoritas. Sulawesi Tenggara dilihat dari pengelompokan penduduk menurut etnisitas (etnodemografis) terdiri dari tiga kelompok utama, yaitu Tolaki, Buton, dan Muna. Hasil sensus penduduk tahun 2000 memperlihatkan komposisi penduduk Sulawesi Tenggara secara etnisitas sebagai berikut: Buton 414.530 (23,34%), Bugis 341.742 (19,24%), Tolaki 289.220 (16,28%), Muna 267.722 (15,07%), Jawa 124.686 (7,02%).[8] Dari hasil sensus ini orang Bugis adalah kelompok etnis pendatang yang secara demografis cukup dominan. Sementara itu, komposi penduduk menurut agama yang dianut adalah sebagai berikut: Islam (1.692.641), Protestan (30.456), Katolik (12.956), dan Hindu (39.300). Dibanding Sulawesi Tengah, penduduk yang beragama Kristen di Sulawesi Tenggara jauh lebih sedikit. Keadaan ini memperlihatkan besarnya pengaruh orang Bugis dan orang Buton yang membawa Islam di Sulawesi Tenggara.

Migrasi masuk ke Kendari telah berlangsung sejak lama, terutama dari Sulawesi bagian selatan, pada umumnya karena situasi yang tidak aman akibat perang antarkerajaan di Sulawesi Selatan. Oleh karena itu, tidaklah aneh jika orang Bugis dan orang Makassar boleh dikatakan telah menjadi bagian dari penduduk lokal, di samping Orang Bajo, Tolaki, Buton, Muna, dan lain-lain. Orang Bugis di Sulawesi Tenggara, khususnya di Kendari,

[7] Tentang sejarah Kesultanan Buton, terutama interaksinya dengan Belanda dan kerajaan-kerajaan tetangganya seperti Gowa, Bone, dan Ternate, dapat dibaca di disertasi Susanto Zuhdi (1999).

[8] Dari hasil sensus penduduk 2000, dikutip dari Suryadinata *et al.* (2003: 27).

memiliki posisi yang sangat penting di mata penduduk setempat. Mereka tetap dilihat sebagai pendatang, namun telah dianggap sebagai sahabat atau saudara yang dekat. Berikut adalah penuturan seorang narasumber, seorang tokoh di Kota Kendari, orang Tolaki. "Orang Bugis datang ke Kendari dalam dua gelombang. Gelombang pertama diperkirakan pada abad ke-15. Rombongan ini yang termasuk membentuk pemerintahan Kota Kendari lama atas persetujuan Raja Ranomeeto. Akan tetapi, yang memerintah adalah turunan Bugis yang disebut Kapala Bugis. Gelombang kedua diperkirakan pada abad ke-17. Karena penduduk awal Kota Kendari adalah suku Bugis, dalam komposisi kelompok etnis penduduk Kendari ada kecenderungan *pembugisan*. Perkembangannya kemudian banyak suku Muna dan hampir semua orang To Rete dan To Kapontori menjadi Bugis, baik melalui hubungan kekerabatan (kawin mawin) maupun melalui bahasa. Orang Bajo pun tidak terlepas dari kecenderungan seperti itu walaupun sebagian masih tetap mempertahankan identitas kebajoannya. Karena orang Bugis yang sudah lama masuk ke Kendari, orang Tolaki menganggap bahwa Bugis itu adalah sahabat intim yang kental, tidak berpisah".[9]

Ada istilah yang menarik yang dipergunakan dalam penuturan di atas, yaitu "kecenderungan pembugisan", atau proses pembugisan dari masyarakat Kota Kendari dan Sulawesi Tenggara pada umumnya. Proses sosial yang berlangsung secara perlahan-lahan ini merupakan gejala yang sangat penting, yang menunjukkan bahwa sekat-sekat kelompok etnis sesungguhnya tidak terlalu penting di Kendari atau di Sulawesi Tenggara pada umumnya. Tentang peranan migrasi dalam meretas sekat-sekat etnis ini, Robert Hefner (2005) mengemukakan pengamatannya yang menarik.

[9] Dikutip dari Suaib (2005: 97).

> *... migrations and social mobility blurred ethnic boundaries and challenged established hierarchies ... These changes were destined to strain the country's traditions of commensality and tolerance.*[10]

Kedudukan orang Bugis—dan mungkin orang Buton dan orang Muna sebagai pendatang yang memiliki sifat-sifat *enterpreneurship*—adalah hasil sebuah proses yang wajar ketika mereka kemudian menguasai berbagai kegiatan kemasyarakatan yang penting di Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah.[11] Sekali lagi, arus migrasi masuk orang Bugis dan orang Makassar ke Kendari terjadi secara besar-besaran dari Sulawesi Selatan ketika mereka harus mencari tempat yang aman dari kerusuhan karena pemberontakan DI-TII yang meruyak Sulawesi Selatan sekitar akhir 1950-an dan awal 1960-an. Sementara itu, arus migrasi dari luar Sulawesi Selatan terjadi pada masa Orde Baru, terutama dari Jawa, Bali, Lombok dan lain-lain. Sebagian dari migran ini masuk ke Sulawesi Tenggara sebagai transmigran yang dikirim oleh pemerintah pusat. Eka Suaib (2005) dalam studinya memperlihatkan sangat berperannya faktor etnisitas dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik di Kota Kendari.

Pengaruh politik etnik merupakan hal yang biasa terjadi dalam setiap masyarakat yang memiliki tingkat heterogenitas kelompok etnis yang tinggi seperti halnya terjadi di Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah. Konsep etnisitas dan kelompok etnik (*ethnicity, ethnic group*) sesungguhnya berasal dari literatur barat yang mungkin tidak selamanya pas untuk diterapkan di Indonesia, yang di dalam bahasa Indonesia digunakan konsep suku bangsa. Konsep

---

[10] Lihat Hefner (2005) "Social Legacies and the Possible Future",

[11] Tentang migrasi Orang Bugis ke Sulawesi Tengah (Lore Lindu) dan strategi adaptasi mereka di daerah baru, lihat tulisan-tulisan Greg Accicioli, antara lain tesis doktornya tentang Orang Bugis di Lore-Lindu, Sulawesi Tengah (1989).

suku bangsa tampaknya diperkenalkan setelah Indonesia merdeka untuk menggambarkan bahwa suku (*ethnic group*) yang ada di wilayah Indonesia adalah bagian dari bangsa (*nation*)—bangsa Indonesia. Suku bangsa tidak berdiri sendiri, tetapi ada karena menjadi bagian dari bangsa Indonesia. Terlepas dari masalah konsep suku bangsa ini, barangkali menarik untuk mengetahui hubungan antara etnisitas dan politik. Hubungan ini, antara lain digambarkan oleh Esman (1994: 13–14) sebagai berikut.

> *Ethnicity as politics is meaningful only in a relational framework. As a collective identity is shaped not only by self-definition but also by constraints imposed by outsiders. Thus the internal "we" must be distinguished from the external "they". Where no relevant others exist, the need for solidarity disappears and society fragments on the basis of internal differences. The need for ethnic solidarity arises only when strange, threatening, competitive outsiders must be confronted. Only then are distinctions between "us" and "them" noted, explained, and evaluated to reinforce internal coherence and to signal and explain differences with outsiders and competitors. Only then does the need for internal solidarity and discipline become evident.*

Bergulirnya desentralisasi dan otonomi daerah sejak tahun 1999 telah memberikan kesempatan pada elite politik lokal untuk menguasai jabatan-jabatan politik di pemerintahan daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten. Sejalan dengan meningkatnya peran elite politik lokal, meningkat pula mobilisasi politik etnis, yang menggunakan identitas etnik sebagai alat untuk meraih tujuan-tujuan politik melalui mobilisasi sentimen etnik dan lokalitas. Proses pemekaran wilayah yang terjadi di Sulawesi Tenggara merupakan bagian yang penting dari mekarnya politik etnik ini.

Etnisitas dan Pemekaran Wilayah

Salah satu perubahan yang penting dalam desentralisasi dan otonomi daerah yang dibawa oleh UU No. 22, 1999 adalah dipilihnya kepala daerah (gubernur, bupati/wali kota) secara demokratis dalam pemilu. Perubahan ini merefleksikan bahwa proses desentralisasi dan otonomi daerah pasca-Soeharto sekaligus juga merupakan proses demokratisasi. Namun, dari pengalaman negara-negara lain, semakin rendah tingkat pemerintahan tempat diadakannya pemilu, ada kecenderungan semakin besarnya pemilu akan dikuasai oleh *vested interest.*[12] Michael Malley (2003: 102), peneliti pemerintahan lokal di Indonesia, dalam tulisannya pada tahun 2003 menyatakan sebagai berikut.

> *Anecdotal evidence strongly suggests that Indonesia's decentralisation is producing local governments that are more likely to be captured by elites than held accountable by the general public. Allegations of vote buying mar the election of nearly every governor, bupati and mayor. However, systematic data about decentralisation's political impact in Indonesia are lacking, and the theoretical literature on the issue of government capture is weak. In both cases, further empirical research is needed.*

Meskipun penelitian yang sistematis belum dilakukan, Michael Malley berani menyatakan bahwa kecenderungan yang ada memperlihatkan bahwa elite politik lokal pada umumnya berhasil melakukan konsolidasi kekuasaan meskipun telah terjadi berbagai perubahan yang bersifat institusional dalam proses desentralisasi dan otonomi daerah. Persoalannya, menurut Michael Malley, terletak pada lemahnya institusi yang baru dibentuk dan masih sangat berpengaruhnya kekuatan politik lama di daerah.

[12] Argumentasi ini dikemukakan oleh Bardhan dan Mookherjee (2000: 135) sebagaimana dikutip oleh Michael S. Malley (2003: 102)

Pernyataan oleh Michael Malley tentang masih bercokolnya kekuatan politik lama dalam era reformasi dan desentralisasi pasca-Soeharto mendukung temuan penelitian yang dilakukan penulis di Kalimantan Tengah dan di Sulawesi Utara (Tirtosudarmo, 2007). Berdasar pengamatan yang dilakukan penulis di Kalimantan Tengah, penulis menyimpulkan sebagai berikut. "Dominasi perpolitikan lokal setelah pemilu 1999 yang tercermin dari dua partai—Golkar dan PDIP—menempatkan peran masyarakat adat dan LSM di luar arus politik utama yang ada". Sementara itu, temuan lapangan di Sulawesi Utara juga memperlihatkan pola yang tidak jauh berbeda."Dalam era desentralisasi dan otonomi daerah dan pasca-Soeharto, peran akademisi sebagai representasi dari kelas menengah dan *civil society* semakin meningkat meskipun sikap independensi terhadap negara bukan berarti semakin tinggi. Sikap pragmatis dan oportunistik tampaknya menjadi semacam ideologi dari sebagian besar kaum akademisi dan umumnya kelas menengah di Sulawesi Utara. Sejarah sosial politik yang dialami daerah ini, antara lain dampak dari peristiwa Permesta, sangat berperan dalam mengkondisikan masyarakat Sulawesi Utara, khususnya Minahasa, dalam sikap hidup yang pragmatis ini".

Gejala yang tampaknya tidak teramati oleh Michael Malley adalah sangat pentingnya faktor etnisitas dalam "isu penguasaan kepemerintahan lokal" (*the issue of government capture*). Penelitian yang penulis lakukan di Kalimantan Tengah dan Sulawesi Utara memperlihatkan dengan jelas peranan jaringan etnis dalam menentukan kepemimpinan partai politik maupun birokrasi pemerintah daerah. Gejala pemberian prioritas bagi "putra daerah" untuk menduduki jabatan-jabatan politik di daerah sesungguhnya merupakan gejala yang sejak lama ada. Gejala ini seolaholah menemukan momentumnya yang baru bersamaan dengan dilakukannya

desentralisasi dan otonomi daerah pasca-Soeharto. Jika di Kalimantan Tengah dominasi etnik Dayak terasa sangat kuat, di Sulawesi Utara dominasi etnik Minahasa sudah sejak lama selalu menguasai perpolitikan di Sulawesi Utara, dan menjadi semakin jelas ketika etnik Gorontalo melepaskan diri dan membentuk provinsi sendiri, Provinsi Gorontalo. Selain melatarbelakangi pemekaran wilayah, mobilisasi etnik oleh elite lokal akan meningkat pada saat dilakukan pemilihan kepala daerah.[13]

Bagaimana dengan Situasi di Sulawesi Tenggara?

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian terdahulu, Sulawesi Tenggara mempunyai komposisi etnik yang agak berbeda dengan Kalimantan Tengah dan Sulawesi Utara, yang memiliki sebuah etnik dominan, yaitu Dayak di Kalimantan Tengah dan Minahasa di Sulawesi Utara. Sulawesi Tenggara juga sangat berbeda dari Sulawesi Selatan, yaitu dominasi etnik Bugis-Makassar sangat kuat. Secara sepintas konfigurasi etnik di Sulawesi Tenggara ada kemiripannya dengan Sulawesi Tengah, yakni "etnik lokal" relatif cukup beragam, sedang "etnik pendatang", terutama etnik Bugis dari Sulawesi Selatan dan "transmigran dari Jawa", cukup besar jumlahnya. Sulawesi Tenggara, seperti halnya Sulawesi Tengah, memang merupakan sebuah "daerah *frontier*" yang banyak menarik migran dari daerah lain, terutama dari Sulawesi Selatan, untuk mencari kehidupan ekonomi yang lebih baik. Faktor luasnya wilayah dan sedikitnya jumlah penduduk menjadikan Sulawesi Tenggara (juga Selawesi Tengah) menjadi target utama daerah penempatan transmigrasi masa Soeharto berkuasa. Seperti halnya di tempat lain, konfigurasi etnik memiliki pengaruh yang cukup

[13] Lihat Bab 6 dalam buku *Mencari Indonesia: Demografi-Politik Pasca-Soeharto* (2007).

besar terhadap dorongan untuk untuk melakukan pembentukan kabupaten baru di Sulawesi Tenggara.

Berkaitan dengan pemekaran wilayah di Sulawesi Tenggara salah seorang narasumber, dosen Fakultas Ekonomi Universitas Halu Oleo, mengatakan sebagai berikut. "Sulawesi Tenggara termasuk salah satu provinsi yang elit lokalnya mempunyai mantra pemekaran sebagai suatu obat yang cukup ampuh dalam mengejar ketertinggalan dalam pembangunan dan alasan pemerataan". Sebelum tahun 2001, Sulawesi Tenggara hanya terdiri dari empat kabupaten dan satu kota serta satu kota administratif. Setelah dimekarkan, Sulawesi Tenggara menjadi delapan kabupaten dan dua kota mandiri, dan saat ini masih berjuang untuk mendirikan dua kabupaten baru lagi. Salah satu yang akan ditingkatkan statusnya adalah Kota Bau-Bau dari kota administratif menjadi kabupaten kota yang mandiri. Sebagai kabupaten induk, Buton telah melahirkan tiga kabupaten baru: Kota Bau-Bau, Kabupaten Wakatobi, dan Kabupaten Bombana. Alasan yang melatarbelakangi pemekaran wilayah ini, menurut salah seorang akademisi di Halu Oleo, bersifat klise, yaitu "karena faktor jarak tempuh dan keterisolasian daerah, pemekaran merupakan jawaban yang paling dianggap tepat, yang sebagian besar wilayahnya adalah kepulauan".

Selain konflik-konflik yang terjadi sebelum terbentuknya sebuah wilayah baru, konflik juga terjadi setelah wilayah baru terbentuk, biasanya antara kabupaten induk dan kabupaten yang baru dimekarkan. Pada saat ini umpamanya terjadi konflik antara Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Buton dan Pemerintah Kota (Pemkot) Kota Bau-Bau. Seorang narasumber melihat bahwa akar konflik yang saat ini berlangsung dalam kasus peningkatan status Kota Bau-Bau menjadi kabupaten kota yang mandiri—

yang tercermin pada konflik antara Bupati Buton dan Wali Kota Bau Bau—pada dasarnya bermula pada perbedaan interpretasi terhadap implementasi dari UU No. 13 Tahun 2001, khususnya perihal pengelolaan aset-aset pemerintahan. Wali Kota Bau-Bau berpegang pada Kepmendagri No. 42 Tahun 2001 tentang penyerahan barang-barang bergerak dan tidak bergerak pada daerah yang baru terbentuk. Pada pihak lain, Bupati Buton dalam menafsirkan UU No. 31 Tahun 2001 tentang pembentukan Kota Bau-Bau menggunakan Surat Mendagri No. 135/1294/SJ tertanggal 16 Oktober 2001.

Salah seorang staf pengajar di Fisipol Universitas Halu Oleo mengatakan bahwa konflik pemekaran wilayah disebabkan oleh perebutan pengelolaan aset dan batas wilayah. Dia mengilustrasikan terjadinya perbedaan pendapat antara Pemkot Bau-Bau dan Pemkab Buton. Pemkot Bau-Bau berpendapat bahwa di dalam UU No. 13 Tahun 2001 telah diuraikan secara jelas tentang batasan dan cakupan wilayah, bahkan telah disertakan peta wilayah. Sementara itu, pihak Pemkab Buton berpendapat bahwa batas wilayah yang ada seharusnya mengacu pada apa yang telah diyakini oleh masyarakat setempat. Misalnya, keberadaan Kampung Lama Wabaere yang terletak di daerah perbatasan, dari dahulu merupakan wilayah Kecamatan Baauga. Konflik batas wilayah juga terjadi antara daerah calon pemekaran Buton Utara dengan daerah induk (Kabupaten Muna). Berdasar latar belakang sejarah, terdapat kesepakatan politik yang tidak tertulis tentang pembagian wilayah antara Buton dan Muna sejak zaman kesultanan Buton, yakni sebagian daratan ke arah selatan Pulau Muna disepakati sebagai bagian dari wilayah Muna. Tampaknya, persoalan yang menyangkut garis batas ini bisa menjadi sumber konflik yang serius karena batas-batas administratif suatu wilayah akan

memisahkan sebuah komunitas yang telah secara turun-temurun memiliki sebuah identitas kolektif yang tidak dapat begitu saja dipisahkan oleh sebuah keputusan politik dari atas. Sebuah studi yang dilakukan oleh Najib Husain (2006) pada komunitas adat Dariango di Pulau Muna memperlihatkan dengan jelas bagaimana komunitas ini merupakan sebuah "komunitas perbatasan" yang secara kultural bisa dimasukkan ke dalam etnis Buton, tetapi secara geografis berada di kawasan administrasi Muna. Ketika pemerintah Kabupaten Muna memutuskan untuk menjadikan komunitas ini sebagai sebuah "desa resmi" sebagai bagian dari pemekaran wilayah, terjadi proses penolakan keras dari masyarakat Dariango. Komunitas adat yang bermukim di antara dua kabupaten yang telah mengalami pemekaran terbukti sering menjadi korban keputusan politik yang datang dari atas yang tidak pernah dikonsultasikan kepada komunitas-komunitas adat yang terkena akibatnya.[14]

Pada hari-hari saat penulis mengunjungi Kendari, *headlines* koran-koran lokal adalah tentang pemekaran wilayah Buton Utara menjadi kabupaten sendiri, terlepas dari Kabupaten Muna. Terlihat dengan jelas dari berita-berita itu adanya perbedaan pendapat yang cukup tajam antara Gubernur Sulawesi Tenggara, Ali Mazi, yang mendukung terbentuknya Kabupaten Buton Utara dan Ridwan BAE, Bupati Muna yang menolak pembentukan Kabupaten Buton Utara. Masyarakat di Sulawesi Tenggara, khususnya orang Buton dan orang Muna, tampaknya juga terbelah dalam menghadapi pemekaran Buton Utara ini. Kecamatan-kecamatan yang berada dalam kawasan yang diharapkan oleh para pendukungnya untuk menjadi

[14] Kasus yang sama dialami oleh komunitas adat di Mamasa yang harus mengalami konflik komunal sebagai akibat dari proses pemekaran wilayah (pembentukan Provinsi Sulawesi Barat dan pemekaran Kabupaten Mamasa). Tentang kasus ini lihat makalah Edison dan Yusuf Rachmad (2006).

Kabupaten Buton Utara juga terbagi dua. Hal itu menyebabkan tarik-menarik antara yang mendukung dan yang menginginkan lain. Persoalan yang juga muncul adalah letak ibu kota kabupaten baru nantinya, apakah di Raha atau di Kambara. Pada saat itu terjadi pengerahan massa (orang Buton) yang didatangkan dengan kapal untuk melakukan demonstrasi di kantor DPRD di Kendari. Mereka menuntut agar pembentukan kabupaten Buton utara segera dikabulkan. Sementara itu, di Muna terjadi juga pengerahan massa (orang Muna) yang menolak pembentukan kabupaten baru. Pro-kontra pembentukan kabupaten ini dengan jelas memperlihatkan kuatnya faktor etnisitas dalam pemekaran wilayah.

Menurut seorang narasumber di Universitas Halu Oleo, gagasan untuk membentuk Kabupaten Buton Utara sudah dimulai pada 11 Maret 2003 dalam wujud Piagam Kesepakatan Masyarakat Adat Buton Utara. Kesepakatan ini dilakukan oleh orang-orang yang dianggap sebagai tokoh masyarakat dan tokoh adat untuk membentuk sebuah kabupaten baru, Buton Utara. Pada tanggal 22–23 Juli 2003 para penggagas Kabupaten Buton Utara ini menyelenggarakan kongres dan mengeluarkan beberapa keputusan yang dianggap penting, antara lain menolak berbagai bentuk eksplorasi minyak dan tambang serta sumber mineral lainnya di wilayah yang akan dijadikan sebagai wilayah kabupaten baru yang otonom; membentuk tim persiapan pembentukan Kabupaten Buton Utara; dan menyetujui nama dan batas-batas wilayah dari kabupaten baru yang akan dibentuk. Dalam perjalanannya ternyata gagasan untuk membentuk Kabupaten Buton Utara—terlepas dari Kabupaten Muna—tidak berjalan dengan mulus. Bupati Muna yang sebelumnya tampak mendukung terbentuknya Kabupaten Buton Utara ternyata menarik dukungannya dan membuat proses memekaran Buton Utara berlangsung alot.

Konflik tampaknya bersumber dari perbedaan sikap antara Bupati Muna dan Gubernur Sulawesi Tenggara yang berada di belakang mereka yang menginginkan berdirinya Buton Utara. Meskipun pada tingkat akar rumput konflik terjadi karena adanya perbedaan tentang kecamatan yang setuju dan yang tidak setuju bergabung dengan rencana pembentukan kabupaten baru, konflik kepentingan elite politik lokal di Sulawesi Tenggara—antara Bupati Muna dan Gubernur Sulawesi Tenggara—tampaknya yang menjadi penyebab utama. Dalam konteks konflik pemekaran Kabupaten Buton Utara, dua narasumber yang berasal dari etnik Bugis, seorang pengamat politik dari Fisipol Universitas Halu Oleo, dan seorang aktivis LSM yang bergerak dalam pemberdayaan masyarakat adat Sulawesi Tenggara, melihat bahwa konflik yang terjadi merupakan refleksi dari adanya rivalitas antara dua elite politik yang berasal dari dua etnik utama di Sulawesi Tenggara, yaitu antara etnik Buton dan Muna, dalam memperebutkan pengaruh dan kekuasaan di Pulau Buton. Sebagai pengamat yang berasal dari etnik Bugis, kedua narasumber ini mengatakan bahwa orang Bugis di Sulawesi Tenggara umumnya berusaha bersikap netral dalam rivalitas yang terjadi antara tokoh-tokoh elite lokal di Sulawesi Tenggara. Para tokoh Bugis di Sulawesi Tenggara memilih untuk tidak tampil dalam perebutan terbuka jabatan-jabatan politik meskipun dalam kenyataan posisi-posisi penting di bidang ekonomi, politik maupun akademis di Sulawesi Tenggara banyak dipegang oleh orang Bugis.

Menurut salah seorang narasumber, dosen Fisipol di Universitas Halu Oleo di Kendari, konflik dan pengerahan massa berbasis etnik secara massif seperti terlihat saat itu merupakan fenomena yang baru di Sulawesi Tenggara. Pengalaman pemekaran wilayah yang sebelumnya terjadi, yaitu pembentukan Kabupaten Konawe

Selatan (2 Mei 2003), Kolaka Utara (18 Desember 2003), Bombana (18 Desember 2003), dan Wakatobi (18 Desember 2003)—yang semuanya melibatkan etnik Tolaki—tidak menimbulkan gejolak sebagaimana dialami Buton Utara. Menurut pengamatan seorang narasumber, penyebab konflik dalam kasus rencana pemekaran Buton Utara bukanlah persoalan ideologi atau agama. Orang Buton dan orang Muna, di samping orang Tolaki, umumnya beragama Islam. Penyebab konflik tampaknya merupakan gabungan dari faktor etnisitas, sejarah, dan kepentingan ekonomi dan politik, terutama dari elite lokal Buton dan Muna. Di balik kontroversi pembentukan Kabupaten Buton Utara, seorang narasumber melihat adanya aspirasi lama dari elite politik di "daerah kepulauan" untuk membentuk provinsi baru, "Buton Raya". Berdasarkan UU yang baru, untuk membentuk sebuah provinsi baru, diperlukan adanya lima kabupaten yang setuju untuk bergabung. Pemekaran-pemekaran yang sedang berlangsung, menurut narasumber ini, adalah upaya untuk menggenapkan jumlah kabupaten pendukung menjadi lima. Keinginan membentuk provinsi baru ini juga merefleksikan adanya persepsi atau wacana di masyarakat tentang dikotomi di Sulawesi Tenggara antara "orang daratan" versus "orang kepulauan" sebagaimana disinggung di muka.

Etnisisasi politik merupakan gejala yang terjadi secara mencolok di berbagai jabatan-jabatan penting di Kota Kendari, terutama di birokrasi pemerintah daerah dan di universitas. Seorang narasumber mengatakan bahwa penguasaan oleh kelompok etnis tertentu dianggap sebagai sesuatu yang sudah biasa di fakultas-fakultas di Universitas Halu Oleo. Misalnya, orang Bugis menguasai Fakultas Ekonomi, orang Buton dan orang Muna menguasai Fakultas Pertanian dan Pendidikan, Fisipol dikuasai orang Bugis, orang Makassar, dan Tolaki. Sementara itu, jabatan rektor dipegang

oleh orang Muna atau orang Tolaki (pernah sekali dijabat oleh orang Sunda yang dikirim oleh IPB). Begitu juga halnya dengan pimpinan partai politik di Sulawesi Tenggara, para pimpinanya sangat kental diwarnai oleh faktor etnisitas. Pimpinan Golkar dikuasai oleh orang Buton atau Muna, PDIP oleh orang Muna, PAN oleh orang Tolaki, PDK oleh orang Bugis (orangnya Ryaas Rasyid, orang Bugis, Ketua PDK), PBB oleh orang Buton (eks. Masyumi), sedang PPP dipimpin oleh orang Muna (Laode Kalimuddin). Gubernur saat ini adalah orang Buton, sebelumnya adalah orang Tolaki.

Etnisisasi politik yang telah berlangsung sejak lama di Sulawesi Tenggara jelas sangat berpengaruh terhadap proses pemekaran wilayah, yaitu pembentukan kabupaten-kabupaten baru. Salah seorang pembantu dekan bidang akademis dari salah satu fakultas di Universitas Halu Oleo dalam wawancara dengan penulis menceritakan bagaimana sebagai tokoh dari kelompok Moronene yang merupakan etnik kecil di Sulawesi Tenggara mengambil peranan yang sangat aktif dalam proses pembentukan Kabupaten Bombana, yang sebelumnya merupakan bagian dari Kabupaten Buton, meskipun wilayahnya terletak di daratan Sulawesi Tenggara. Terbentuknya Kabupaten Bombana membutuhkan waktu yang cukup lama, empat tahun. Alotnya proses pemekaran ini karena sikap setengah hati dari kabupaten induk (Buton) untuk melepaskan wilayah yang mayoritasnya dihuni oleh etnik Moronene.

Sekitar 46% pendapatan Buton, menurut narasumber ini, berasal dari wilayah yang akan melepaskan diri ini. Padahal, aspirasi untuk membentuk kabupaten sendiri sudah ada sejak tahun 1948 ketika muncul rencana untuk membentuk Provinsi Sulawesi Timur setelah kemerdekaan. Namun, karena alasan keamanan, teru-tama karena adanya pemberontakan bersenjata di Sulawesi

bagian selatan, aspirasi untuk membentuk kabupaten ini praktis ditinggalkan.[15] Dari sudut komposisi etnodemografis, wilayah yang direncanakan menjadi kabupaten baru, selain orang Moronene sebagai mayoritas, terdapat cukup besar orang Bugis—terutama yang berasal dari Bone dan Sinjai—yang telah lama tinggal dan menguasai tanah-tanah di sana. Gejala ini memiliki potensi cukup besar untuk mendorong terjadinya konflik komunal. Selain orang Bugis, di wilayah ini juga tinggal orang Jawa, Bali, Lombok, Muna, Bajau, dan Buton. Setelah ada persetujuan untuk mendirikan kabupaten, hampir dua tahun waktu dihabiskan untuk membuat nama kabupaten baru ini. Nama Moronene ditolak oleh orang Bugis dan akhirnya terjadi kompromi dengan nama Bombana, yang katanya nama lain dari Moronene, tetapi juga bisa merupakan kepanjangan dari "Bone, Moronene, Kabaena".

Keterlibatan para akademisi dan intelektual di Sulawesi Tenggara dalam proses pembentukan kabupaten baru, sebagaimana dituturkan oleh seorang dekan sebuah fakultas di Universitas Halu Oleo, umumnya dilakukan secara perorangan dan bukan atas nama lembaga. Dalam peraturan, pemerintah memang berkewajiban untuk melibatkan pihak universitas untuk memberikan naskah akademis dalam rencana pemekaran yang akan dilakukan. Tetapi, ternyata hal itu tidak selalu dilakukan. Pada dasarnya, terdapat dua model pemekaran wilayah. Pertama, rencana pemekaran berasal dari pemerintah. Kedua, berasal dari aspirasi masyarakat. Model yang pertama terjadi untuk kasus Konawe Selatan dan Kolaka Utara. Sementara untuk model kedua, aspirasi dari

[15] Gagasan untuk membentuk provinsi baru dengan nama yang sama—Provinsi Sulawesi Timur—muncul pada tahun 2000 di Palu Sulawesi Tengah. Kali ini yang diinginkan sebagai wilayah Provinsi Sulawesi Timur terdiri dari Kabupaten Poso, Morowali, Tojo Una-Una, Banggai, dan Banggai Kepulauan. Jadi sama sekali berbeda dengan gagasan mendirikan Provinsi Sulawesi Timur yang pernah timbul di awal kemerdekaan.

masyarakat, terjadi untuk kasus pembentukan Buton Utara. Hanya sekali pihak universitas diminta secara resmi sebagai lembaga untuk melakukan studi kelayakan pembentukan Kabupaten Konawe Selatan dan Kolaka Utara. Oleh pimpinan universitas saat itu dibentuk Tim Studi Kelayakan, yang anggotanya terdiri dari Pembantu Rektor IV, Ketua Lembaga Penelitian, Ketua Lembaga Pengabdian Masyarakat, seorang Staf Ahli dan dibantu oleh seorang Staf Administrasi. Tim bekerja selama lima bulan dengan sekali kunjungan lapangan untuk wawancara di kabupaten induk. Tim pada intinya memberikan rekomendasi tentang keekurangan dan kelebihan dari rencana yang ada dan rekomendasi itu diberikan kepada pemerintah dan DPRD.

Seorang ahli ekonomi, staf pengajar di Fakultas Ekonomi, mengatakan bahwa sejak diimplementasikannya UU No. 22 dan 25 Tahun 1999, Bappenas dengan bantuan dari lembaga donor, seperti UNDP dan Bank Dunia, telah melakukan berbagai upaya untuk memperkuat lembaga-lembaga pendukung dari implementasi desentralisasi dan otonomi daerah. Sebagai contoh narasumber ini terlibat dalam sebuah proyek yang bernama *Building and Reinventing Decentralized Government* (BRIDGE). Ada empat sektor/bidang yang menjadi fokus dari proyek ini, yaitu kesehatan, perencanaan partisipatif (Bappeda dan CSO/NGO), ekonomi lokal, dan pendidikan. Tujuan umum yang hendak dicapai dari kegiatan ini adalah untuk mendorong masyarakat agar menyampaikan aspirasinya dan menyalurkan kontrol sosial terhadap pelayanan publik. Dalam kaitan dengan pemekaran wilayah, dilakukan *assessment* apakah upaya mendekatkan pelayanan publik yang dijanjikan telah terlaksana. Jika belum terlaksana, dicari apa yang menjadi kendalanya. Dalam observasi yang telah dilakukannya proses pemekaran wilayah di Sulawesi Tenggara sesungguhnya

masih terlalu dini untuk melihat dampaknya terhadap pelayanan publik. Namun, sejauh yang bisa diamati, ada indikasi kuat bahwa kendala yang dihadapi cukup banyak dan tidak sedikit konflik kepentingan yang harus segera diselesaikan sebelum tujuan akhir pemekaran untuk meningkatkan pelayanan publik bisa dicapai.

Peran Netral Akademisi dan Intelektual Bugis?

Salah satu fenomena yang menarik yang ditemukan dalam penelitian tentang peran akademisi dan intektual dalam pemekaran wilayah di Sulawesi Tenggara adalah dijumpainya narasumber penelitian yang berlatar belakang etnik Bugis. Mayoritas dari narasumber yang tidak secara sengaja ditemui dan diwawancarai ternyata berasal dari etnik Bugis dari Sulawesi Selatan. Para nara-sumber ini pada umumnya mengakui bahwa peranan orang Bugis di berbagai bidang dan sektor sesungguhnya sangat besar di Sulawesi Tenggara. Di bidang perekonomian, baik yang berada di kota maupun di desa, hampir tidak ada yang membantah besarnya dominasi dari orang-orang Bugis di Sulawesi Tenggara. Di bidang akademis, meskipun posisi-posisi tertinggi secara formal dipegang oleh mereka yang berasal dari suku-suku setempat (Tolaki, Muna, dan Buton), posisi-posisi menengah tidak sedikit yang diduduki oleh orang Bugis. Bahkan, di Fakultas Ekonomi dikenal sebagai sebuah fakultas yang terutama didominasi oleh mereka yang berasal dari etnik Bugis. Yang menarik adalah di bidang politik. Dari para narasumber diperoleh informasi bahwa di Sulawesi Tenggara, baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten, peranan orang Bugis sangat signifikan. Sebagai ilustrasi, seorang narasumber dari etnik lokal non-Bugis yang terlibat dalam memperjuangkan terbentuknya Kabupaten Bombana. Pada awalnya

Penutup

Dari pengamatan awal yang dilakukan di Sulawesi Tenggara tampak adanya indikasi yang kuat bahwa proses-proses sosial dan kebudayaan yang wajar dan bukan merupakan hasil manifestasi dari proses-proses rekayasa, seperti misalnya proses penyebaran agama Islam terhadap masyarakat lokal oleh pemerintah kolonial Belanda dianggap merupakan ancaman terhadap penguasaan teritorial oleh Belanda.

Pengembangan agama Kristen oleh Zending di Sulawesi bagian tengah tidak dapat dilepaskan dari kepentingan pemerintah kolonial Belanda untuk membendung perkembangan agama Islam yang umumnya dibawa oleh orang Bugis dari Sulawesi bagian selatan. Sebagaimana dikemukakan oleh Roth (2005: 492) berikut ini.

masih terlalu dini untuk menilai dampaknya terhadap pelayanan publik. Namun, sejauh yang bisa diamati, ada indikasi kuat bahwa kendala yang dihadapi cukup banyak dan tidak sedikit konflik kepentingan yang harus segera diselesaikan sebelum tujuan akhir pemekaran, untuk meningkatkan pelayanan publik, bisa dicapai.

A colonial policy which became more active in relation to government became bent on restricting the influence of Islam and preventing it from expanding into 'pagan' territories where colonial rule was still weak or absent. One important instrument was the Christian mission. As in the Poso area, where a Dutch missionary post had been established in 1892, the establishment of missionary activities in the Sa'dan highlands fitted in neatly with the main preoccupation of the colonial government: creating a buffer against incursions of Islam from the Bugis lowlands.

Peran Netral Akademisi dan Intelektual Bugis?

Salah satu fenomena yang menarik yang ditemukan dalam penelitian tentang pemekaran di Sulawesi bagian tengah, sebagaimana di Sulawesi Tenggara adalah (lihat Pelras (2005: 493), merupakan bagian dari strategi pemerintah kolonial Belanda untuk menjadikan wilayah yang "tidak" dari pengaruh Islam ditemukan dan diwawancarai ternyata berasal dari etnik Bugis dari Sulawesi Selatan. Para nara-sumber ini pada umumnya mengakui bahwa peranan orang Bugis di berbagai bidang dan sektor sesungguhnya sangat besar di Sulawesi Tenggara. Di bidang perekonomian, baik yang berada di kota maupun di desa, hampir tidak ada yang membantah besarnya dominasi dari orang-orang Bugis di Sulawesi Tenggara. Di bidang akademis, meskipun posisi-posisi tertinggi secara formal dipegang oleh mereka yang berasal dari suku-suku setempat (Tolaki, Muna, dan Buton), posisi-posisi menengah tidak sedikit yang diduduki oleh orang Bugis. Bahkan, di Fakultas Ekonomi dikenal sebagai sebuah fakultas yang terutama didominasi oleh mereka yang berasal dari orang Bugi. Yang di Sulawesi Tenggara, sebagai "tanah orang Bugis". Dalam konteks ini sebagai nara sumber dari etnik lokal non Bugis yang terlibat dalam pemekaran terbukti bahwa peran para intelektual akademisi yang secara politik berafiliasi dengan orang Muna sudah sangat kuat di Kabupaten Buton, sedangkan di Kabupaten Bombana pada awalnya

Colonial administration in Bugis and Sulawesi Selatan. Mission and colonial government hoped that this policy would ultimately result in the creation of Christian highland Sulawesi from which Islam would be completely banned.

Sejarah selanjutnya membuktikan bahwa proses migrasi orang Bugis dan penyebaran agama Islam di wilayah-wilayah bagian tengah Pulau Sulawesi (*middle belts*) tidak dapat dibendung oleh Belanda. Semenjak Indonesia merdeka dari Belanda, proses migrasi orang Bugis haruslah dianggap sebagai sebuah proses sosiokultural yang wajar dari warga negara Indonesia.

proses sosial-politik yang berangsung secara wajar. Posisi yang umumnya diambil dan diakui oleh para narasumber sebagai "netral" bisa dimengerti karena sensitifnya masalah identitas etnis dan politik etnis yang hidup di berbagai lembaga—antara lain di perguruan tinggi—di Sulawesi Tenggara. Ada semacam hegemoni politik yang diam-diam berlaku, yaitu posisi-posisi puncak haruslah diduduki oleh tiga etnik lokal yang besar, yaitu Tolaki, Buton, dan Muna. Hegemoni etnik lokal ini menjadikan para intelektual dan akademisi Bugis harus bersikap hati-hati karena orang Bugis masih dianggap sebagai etnis pendatang bukan lokal. Gejala semacam ini sesungguhnya kontra-produktif jika dilihat dalam perspektif keindonesian yang justru harus dibangun. Desentralisasi dan otonomi daerah yang sedang bergulir—dalam perspektif keindonesiaan—bisa menjadi langkah mundur karena memperkuat etnosentrisme dan sentimen teritorialisme yang bersifat eksklusif.

Penutup

Dari pengamatan awal yang dilakukan di Sulawesi Tenggara tampak dengan jelas desentralisasi dan otonomi daerah yang merupakan salah satu manifestasi dari proses transisi demokrasi pasca-Soeharto tidak secara langsung memiliki dampak terhadap penciptaan penyelenggaraan pemerintahan lokal yang baik dan bersih sebagaimana diasumsikan oleh para penganjur aliran institutionalist/*good governance*. Pemekaran wilayah (*regional splitting*) yang terlihat dalam wujud pembentukan kabupaten-kabupaten baru adalah salah satu respons daerah terhadap pemberian otonomi yang lebih besar dan secara retorik dimaksudkan sebagai cara untuk meningkatkan pelayanan publik. Namun, berdasarkan hasil pengamatan, tampak jelas bahwa peningkatan pelayanan

publik hanyalah legitimasi yang dikemukakan oleh elite politik lokal untuk menutupi dorongan yang sesungguhnya (*hidden agenda*), yaitu untuk mendapatkan posisi-posisi politik dan memenuhi kepentingan-kepentingan ekonomi mereka.

Di dalam penelitian ini secara khusus dilihat bagaimana peran para akademisi dan intelektual di Kendari—yang umumnya bekerja di lingkungan Universitas Halu Oleo—dalam proses pemekaran wilayah di Sulawesi Tenggara. Pada dasarnya peran mereka dapat dikelompokkan menjadi dua kategori. Kategori pertama adalah peran sebagai fasilitator dari proses pemekaran wilayah. Sebagai fasilitator fungsi mereka adalah melakukan kajian akademis terhadap prospek dari rencana pemekaran yang akan dilakukan. Bentuk konkret dari kegiatan sebagai fasilitator ini antara lain melakukan kajian (*assessment*) dan membuat naskah akademis yang diberikan kepada pemerintah dan DPRD serta sebagai pendamping (konsultan) dalam proses yang sedang berjalan. Kategori peran yang kedua dari para akademisi dan intelektual di daerah dalam pemekaran adalah sebagai kontrol sosial dalam pelaksanaan pemekaran yang sedang berjalan—biasanya berupa kritik dan komentar yang mereka salurkan melalui media massa: koran, radio, dan TV lokal. Di Kendari sedang dikembangkan sebuah stasiun TV swasta yang berusaha memberikan tayangantayangan untuk konsumsi lokal.

Sebagai sebuah wilayah yang dihuni oleh penduduk dengan latar belakang etnik yang berbeda-beda, etnisitasi politik merupakan sebuah proses yang tidak terhindarkan di Sulawesi Tenggara. Ketika desentralisasi dan otonomi daerah bergulir bersamaan dengan pergantian rezim politik nasional dari Soeharto ke pasca-Soeharto, mobilisasi politik berdasarkan identitas kolektif (etnisitasi) oleh para elite politik lokal merupakan gejala yang juga

yang dapat dihindarkan. Sejak Indonesia memekarkan wilayah di Sulawesi Tenggara pada sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan pelayanan publik akan semakin jauh dari kenyataan.

Pembagian Indonesia menjadi Indonesia bagian barat dan Indonesia bagian timur mencuat ke permukaan pada awal tahun 1990-an ketika Soeharto ingin ketimpangan pembangunan antara Indonesia bagian barat dan Indonesia bagian timur di koreksi. Pada tahun 1993 Soeharto membentuk Badan Penasihat Pembangunan Kawasan Timur Indonesia (KTI) yang diketuai oleh B.J. Habibie, saat itu menjabat Menristek/Ketua BPPT. Keinginan Soeharto ini segera menimbulkan pertanyaan, terutama bagi birokrasi, dimana sesungguhnya batas-batas antara Indonesia bagian barat dan Indonesia bagian timur? Salah satu alternatif yang muncul adalah menggunakan Garis Wallacea sebagai batas sehingga hanya Sulawesi, Maluku, Papua, dan NTT yang termasuk sebagai Indonesia bagian timur. Namun, cara ini tidak diterima oleh para gubernur di Kalimantan yang menganggap bahwa Pulau Kalimantan harus termasuk ke dalam Indonesia bagian timur karena kalau tidak termasuk, Kalimantan tidak akan mendapatkan tambahan subsidi pembangunan dari pusat sebagai daerah tertinggal. Kisah ini penulis dapatkan dari Profesor Mubyarto dalam sebuah seminar di LIPI awal tahun 1990-an.

publik hanyalah legitimasi yang dikemukakan oleh elite politik lokal untuk menutupi dorongan yang sesungguhnya *(hidden agenda)*, yaitu untuk mendapatkan posisi-posisi politik dan memenuhi kepentingan-kepentingan ekonomi mereka.

Bab 8
PROVINSI SULAWESI TIMUR?

... these riots rarely concern settling old scores and 'return of the repressed' repercussions. Rather, they are implicated in a swiftly changing political landscape; they invoke an uneasy present and an insecurity future.

Jamie Davidson (2005: 184)

Di dalam penelitian ini secara khusus dilihat bagaimana peran para akademisi dan intelektual di Kendari—yang umumnya bekerja di lingkungan Universitas Halu Oleo—dalam proses pemekaran wilayah di Sulawesi Tenggara. Pada dasarnya peran mereka dapat dikelompokkan menjadi dua kategori. Kategori pertama adalah peran sebagai fasilitator, dan kategori kedua sebagai aktor. Sebagai fasilitator, para akademisi ini berperan sebagai pihak yang menyediakan ruang dan kesempatan bagi berlangsungnya proses pemekaran wilayah. Sebagai aktor, mereka terlibat secara langsung dalam proses pemekaran wilayah, baik sebagai pendukung maupun penentang pemekaran wilayah.

Pada tanggal 21 Mei 1998, pukul 09.00 WIB di Ibukota Jakarta, Soeharto, presiden Republik Indonesia yang telah berkuasa selama 32 tahun, mengundurkan diri dari jabatannya sebagai presiden. Pengunduran diri Presiden Soeharto merupakan sebuah *(conjuncture)* yang sangat penting dalam sejarah Indonesia. Pasca pemerintahan Orde Baru, Soeharto dianggap sebagai penyebab dari berbagai krisis yang terjadi di Indonesia, baik krisis ekonomi, politik, sosial, budaya, maupun krisis kepemimpinan. Kejatuhan Soeharto juga diikuti oleh munculnya berbagai konflik komunal di berbagai daerah di Indonesia, seperti konflik Sambas, konflik Ambon, konflik Poso, dan konflik-konflik lainnya. Konflik komunal yang terjadi di Kalimantan Barat pada bulan Januari–Februari 1997 yang melibatkan orang Madura dan orang Dayak, misalnya, merupakan salah satu konflik komunal yang terjadi setelah Soeharto turun dari kekuasaan. Konflik komunal di Kalimantan Barat ini merupakan konflik yang sangat besar dan memakan banyak korban jiwa. Konflik ini juga merupakan konflik komunal yang terjadi di Kalimantan Barat yang kedua kalinya setelah konflik Sambas pada tahun 1967. Konflik Sambas sendiri merupakan konflik yang terjadi di Kabupaten Sambas, di Kalimantan Barat pada bulan Januari–Februari 1997 yang melibatkan orang Madura dan orang Dayak. Konflik komunal yang terjadi di Kalimantan Barat sering dianggap sebagai konflik antara penduduk yang menganggap diri sebagai penduduk asli dengan pendatang atau migran, meskipun tidak jarang mereka juga lahir dan dibesarkan di tempat itu.

Sebagai sebuah wilayah yang dihuni oleh penduduk dengan latar belakang etnik yang berbeda-beda, etnisitas politik merupakan sebuah proses yang tidak terhindarkan di Sulawesi Tenggara. Ketika desentralisasi dan otonomi daerah berjalan bersamaan dengan pergantian rezim politik nasional dari Soeharto ke pasca-Soeharto, mobilisasi politik berdasarkan konflik komunal yang melibatkan para elite politik lokal merupakan sesuatu yang juga

yang agak merata di Kawasan Indonesia Timur. Memang bisa dikatakan bahwa proses migrasi yang terjadi di Indonesia sejak tahun 1970-an secara perlahan-lahan bergerak dari Indonesia bagian barat (Jawa dan Sumatra) ke Indonesia bagian timur.[1] Migrasi penduduk selain terjadi secara alamiah dari daerah padat ke daerah yang masih jarang penduduknya karena didorong oleh alasan-alasan yang bersifat ekonomis, juga berlangsung secara terencana melalui program transmigrasi. Program transmigrasi memang mulai diarahkan ke arah timur (Kalimantan, Sulawesi, Maluku, Irian Jaya, dan Timor Timur) sejak pertengahan tahun 1970-an ketika Sumatra dianggap sudah padat penduduknya. Ketegangan antara penduduk setempat dan migran meningkat di daerah perkotaan tempat para migran spontan pada umumnya mencari kesempatan ekonomi.

Konflik antara penduduk setempat dan pendatang di Indonesia Timur merebak setelah peristiwa Santa Cruz di Dili, Timor Timur, pada tanggal 12 Novemer 1992. Meskipun peristiwa Santa Cruz adalah sebuah peristiwa politik, dampaknya sangat besar terhadap berkembangnya wacana konflik antara penduduk lokal dan kaum pendatang di luar Timor Timur. Sejak saat ini berbagai

[1] Pembagian Indonesia menjadi Indonesia bagian barat dan Indonesia bagian timur mencuat ke permukaan pada awal tahun 1990-an ketika Soeharto ingin ketimpangan pembangunan antara Indonesia bagian barat dan Indonesia bagian timur di koreksi. Pada tahun 1993 Soeharto membentuk Badan Penasihat Pembangunan Kawasan Timur Indonesia (KTI) yang diketuai oleh B.J. Habibie, saat itu menjabat Menristek/Ketua BPPT. Keinginan Soeharto ini segera menimbulkan pertanyaan, terutama bagi birokrasi, dimana sesungguhnya batas-batas antara Indonesia bagian barat dan Indonesia bagian timur? Salah satu alternatif yang muncul adalah menggunakan Garis Wallacea sebagai batas sehingga hanya Sulawesi, Maluku, Papua, dan NTT yang termasuk sebagai Indonesia bagian timur. Namun, cara ini tidak diterima oleh para gubernur di Kalimantan yang menganggap bahwa Pulau Kalimantan harus termasuk ke dalam Indonesia bagian timur karena kalau tidak termasuk, Kalimantan tidak akan mendapatkan tambahan subsidi pembangunan dari pusat sebagai daerah tertinggal. Kisah ini penulis dapatkan dari Profesor Mubyarto dalam sebuah seminar di LIPI awal tahun 1990-an.

kasus yang melibatkan ketegangan dan konflik antara penduduk setempat dan pendatang terus bermunculan di berbagai tempat di Indonesia Timur. Pada tahun 1995 dan 1996, misalnya, beberapa konflik terbuka antara penduduk setempat dan pendatang terjadi di beberapa lokasi di Irian Jaya, antara lain di Abepura, Timika, dan Jayapura. Konflik tersebut antara lain tercermin pada aksi pembakaran pasar atau kios-kios milik para pendatang oleh penduduk setempat. Pada bulan Oktober 1995 sebuah aksi massa dari penduduk setempat terjadi di Maumere, Flores, Nusa Tenggara Timur, akibat keputusan pengadilan yang dianggap terlalu ringan memberi hukuman kepada seorang pendatang yang dianggap telah menghina agama Kristen. Kejadian serupa terjadi pada pertengahan Maret 1997 di Kefamenanu di Timor Barat, Nusa Tenggara Timur, ketika sekelompok migran diserang oleh penduduk setempat yang umumnya Katolik karena dianggap melecehkan gambar Jesus Kristus.[2]

Rentetan ketegangan, yang meletus di sana-sini sebagai konflik komunal terbuka antara migran dan nonmigran di berbagai tempat di kawasan timur, jauh sebelum lengsernya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998, menunjukkan bahwa konflik komunal yang terjadi di Poso (Sulawesi Tengah), di Ambon dan Halmahera (Maluku) di Sambas dan Sampit (Kalimantan) merupakan bagian dari proses transformasi sosial yang panjang. Konflik komunal pasca-Soeharto merupakan akumulasi berbagai persoalan yang telah lama berlangsung yang muncul bersamaan dengan dinamika politik baru setelah berakhirnya rezim politik Soeharto. Pergantian dari rezim politik Soeharto yang sentralistis ke rezim politik

[2] Pembahasan tentang konflik komunal di Indonesia bagian timur sebelum jatuhnya Soeharto, bisa dibaca di Tirtosudarmo (1997) "Economic Development, Migration and Ethnic Conflict in Indonesia: A Preliminary Observation".

Mencari Indonesia 2: Batas-Batas Rekayasa Sosial

lokasi tempat permukimannya. Penyebutan penduduk berdasarkan etnisitas atau suku bangsa seperti yang kita temui sekarang tidak berlaku saat itu di Sulawesi bagian tengah. Sebagai contoh, mengutip tulisan R.E. Downs (1920) daerah di sekitar lembah sungai Poso dihuni oleh penduduk dengan penamaan sebagai berikut: (1) *To Wingke Mposo* "orang-orang di pinggiran sungai Poso", (2) *To Pebato* "orang-orang di sebelah barat sungai Poso" (3) *To Lage* "orang-orang di sebelah timur sungai Poso". Kenyataan ini memperlihatkan bahwa penamaan penduduk berdasarkan sebuah identitas kultural tertentu merupakan proses sosial yang terjadi dalam kurun waktu tertentu. Identitas kultural—apakah itu dianggap cukup berperan di belakang proses pemekaran wilayah basiskan etnisitas atau agama—merupakan suatu konstruksi sosial. Pembeda kelompok kultural yang satu dengan kelompok kultural lain oleh Frederik Barth (1969) disebut sebagai *ethnic boundary*. berdasarkan identitas etnis dan agama dianggap telah banyak berperan dalam pembentukan kabupaten baikan provinsi baru.

Bab ini adalah sebuah upaya untuk memahami fenomena pemekaran wilayah yang mulai bergulir sejak tahun 1999 di Sulawesi Tengah. Pembentukan kabupaten-kabupaten baru yang terjadi, khususnya di wilayah Poso, berlangsung secara paralel dengan konflik komunal yang melibatkan penduduk Poso yang ber-

> *It is important to recognize that although ethnic categories take cultural differences into account, we can assume no simple one-to-one relationship between ethnic units and cultural similarities and differences. The features that are taken into account are not the overt manifestations of "culture" as a whole but only those which the actors themselves regard as significant. Not only do ecologic variations mark and exaggerate differences, some cultural features are used by the actors as signals and emblems of differences, others are ignored, and in some relations radical differences are played down and denied.*[4]

Cirri-cirri yang dianggap menjadi identitas dari sebuah kelompok etnis, menurut Barth, sangat ditentukan oleh apakah hal itu dianggap penting oleh para aktor dan tokohnya atau tidak.

Tahap kedua, masyarakat Sulawesi bagian tengah memiliki karakteristik yang menarik sehubungan dengan pentingnya peranan

[3] Berbagai penelitian yang dilakukan di antaranya adalah tidak terlepas dari tumbuh dengan subur hingga sekarang. Beberapa buku berikut ini adalah beberapa contohnya saja: Damien Kingsbury and Harry Aveling (eds.), *Autonomy and Disintegration in Indonesia*. London: Routledge Curzon, pp. 189-200. Jim Schiller (ed.) *Jalan Terjal Reformasi Lokal: Dinamika Politik di Indonesia* (2005), Aspinall, E. and Hall, G. (eds.) *Local Power and Politics in Indonesia* (2003), Jahil Gunawan, dkk (eds.), *Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal* (2005). Percik merupakan salah satu lembaga studi yang turut mengambil bagian dalam kancah penelitian di Sulawesi bagian tengah ini dan cukup konsisten menerbitkan hasil-hasilnya, antara lain: *Desentralisasi dalam Perspektif Lokal* (2004), *Demokratisasi Pilkada Lokal Pemilu 2004*, *Dinamika Politik Lokal Indonesia* (2005).

[4] Contoh yang paling jelas besarnya dorongan etnis dan agama adalah pembentukan Provinsi Banten dan Gorontalo. Untuk analisis kuantitatif yang luas tentang pemekaran wilayah, lihat tulisan Fitria Fitrani, *et al* (2005).
Lihat Frederick Barth (1969), "Introduction", pp. 14.

kasus yang melibatkan warga Bugis dan Toraja di Sulawesi Tengah, antara penduduk setempat dan pendatang transmigran dari Bali di Sulawesi Tengah, dan antara penduduk asli dan pendatang di Irian Jaya. Tetapi, tidak ada satu pun yang berkembang menjadi konflik terbuka antarprovinsi. Konflik yang paling mengerikan terjadi di Poso, ibu kota kabupaten di Sulawesi Tengah, yang berbatasan dengan Sulawesi Utara. Pada tahun 1995 dan 1996 Sulawesi Tengah juga mengalami konflik terbuka antarprovinsi yang melibatkan warga Toraja dan penduduk asli di Poso. Konflik tersebut antara lain disebabkan oleh pembakaran rumah-rumah milik orang Toraja di Poso oleh penduduk asli yang marah karena seorang pemuda asli dituduh mencuri kerbau milik orang Toraja. Pembakaran rumah-rumah tersebut kemudian diikuti oleh aksi balas dendam yang dilakukan oleh orang Toraja terhadap penduduk asli di Tentena, Pamona Selatan, dan Poso Pesisir. Pada bulan Oktober 1995 sebuah aksi massa dari penduduk asli di Poso Pesisir menyerang dan membakar rumah-rumah milik orang Toraja di Desa Kilo, Kecamatan Lage, Kabupaten Poso. Aksi massa

lokasi tempat permukimannya. Penyebutan penduduk berdasarkan etnisitas atau suku bangsa seperti yang kita temui sekarang tidak berlaku saat itu di Sulawesi bagian tengah. Sebagai contoh, mengutip tulisan R.E. Downs (1920) daerah di sekitar lembah sungai Poso dihuni oleh penduduk dengan penamaan sebagai berikut: (1) *To Wingke Mposo* "orang-orang di pinggiran sungai Poso", (2) *To Pebato* "orang-orang di sebelah barat sungai Poso", (3) *To Lage* "orang-orang di sebelah timur sungai Poso". Kenyataan ini memperlihatkan bahwa penamaan penduduk berdasarkan sebuah identitas kultural tertentu merupakan proses sosial yang terjadi dalam kurun waktu tertentu. Identitas kultural—apakah itu berbasiskan etnisitas atau agama—merupakan suatu konstruksi sosial. Pembeda kelompok kultural yang satu dengan kelompok kultural lain oleh Frederik Barth (1969) disebut sebagai *ethnic boundary*.

> *It is important to recognize that although ethnic categories take cultural differences into account, we can assume no simple one-to-one relationship between ethnic units and cultural similarities and differences. The features that are taken into account are not the sum of "objective" differences, but only those which the actors themselves regard as significant. Not only do ecologic variations mark and exaggerate differences; some cultural features are used by the actors as signals and emblems of differences, others are ignored, and in some relationships radical differences are played down and denied.*[6]

Ciri-ciri yang dianggap menjadi identitas dari sebuah kelompok etnis, menurut Barth, sangat ditentukan oleh apakah hal itu dianggap penting oleh para aktor dan tokohnya atau tidak.

Tampaknya, masyarakat Sulawesi bagian tengah memiliki karakteristik yang menarik sehubungan dengan pentingnya peranan

[6] Lihat Frederick Barth (1969), "Introduction", pp. 14.

pemimpin masyarakat yang justru berasal dari luar kelompok masyarakatnya sendiri, atau yang dalam literatur disebut *stranger king*. Tentang hal ini, Henley (2004) menyatakan bahwa:

> *In the interior of Central Sulawesi before the colonial conquest this alien third party was often the raja, typically a man of Bugis (South Sulawesi) origin or descent, at the head of one of the coastal trading polities to which the upland or 'Toraja' population professed formal allegiance (mepue). 45 'People say,' recorded Kruyt (1938, I: 177), 'that the advantage of this mepue lay in the fact that because the ruler now came between the opposing parties in all kinds of conflicts, the tribes were no longer free to fine and attack each other arbitrarily'.*

Tentang peranan dari orang Belanda, dikatakan bahwa:

> *"The status of the Dutch as ethnic, genealogical, and social outsiders, in other words, gave their arbitration a degree of objectivity and impartiality which could seldom be hoped for from any existing indigenous authority. In the era of nationalism, we are accustomed to regard shared ethnic identity as a factor conducive to effective cooperation, and ethnic differences as potential sources of conflict. In the past, however, the reverse was often true. In Minahasa, as Minahasan anthropologist Paul Renwarin (2000: 55) has recently pointed out, most armed conflict seems to have taken place not across the language boundaries which formed the most important local ethnic divides, but between neighbouring villages or village federations within a single language community Relations between different language groups, by comparison, were more stable, reinforced in some cases by cultural stereotypes and joint rituals which portrayed them in terms of sexual complementarity".*
>
> *In Minahasa prior to the military pacification of 1809, and in the Bugis-dominated kingdoms of Central Sulawesi,*

kan animisme sebagai kepercayaan terhadap roh manusia maupun binatang, baik sebelum maupun sesudah mati. Dengan mengutip *Ensiklopedi Indonesia*, Nadjamuddin menyebutkan bahwa animisme adalah bentuk kepercayaan terhadap bermacam-macam roh dan makhluk halus yang menempati alam sekitar, tempat tinggal manusia, benda-benda yang aneh, dan sebagainya. Bentuk kepercayaan semacam ini menyebabkan adanya aktivitas untuk menghormati dan memuja roh dan makhluk halus dengan cara berdoa, memberi sesaji atau persembahan, karena diyakini bahwa roh dan makhluk halus berasal dari jiwa manusia yang sudah meninggal.

Pengembangan agama Kristen oleh *Zending* di Sulawesi bagian tengah tidak dapat dilepaskan dari kepentingan pemerintah kolonial Belanda untuk membendung perkembangan agama Islam yang pada waktu itu dibawa oleh orang Bugis dari Sulawesi bagian selatan sebagaimana dikemukakan oleh Roth (2003: 492) berikut ini.

> *As colonial policy changed to more active intervention, the government became bent on restricting the influence of Islam and preventing it from expanding into pagan territories where colonial rule was still weak or absent. One important instrument was the Christian mission. As in the Poso area, where a Dutch missionary post had been established in 1892, the establishment of missionary activities in the Sa'dan Highlands fitted in neatly with the main preoccupation of the colonial government: creating a buffer against incursion of Islam from the Bugis lowlands.*

Proses pengkristenan penduduk di Sulawesi bagian tengah, sebagaimana diperlihatkan oleh Roth (2003: 493), merupakan bagian dari strategi pemerintah kolonial Belanda untuk menjadikan wilayah ini "terbebas" dari pengaruh Islam.

pemimpin masyarakat yang juga berasal dari luar kelompok masyarakatnya sendiri, atau yang dalam literatur disebut *stranger king*. Tentang hal ini, Henley (2004) menyatakan bahwa:

> *In the interior of Central Sulawesi before the colonial conquest this alien third party was often the raja, typically a ruler of one of the coastal trading polities to which the upland or 'Tomia' population professed formal allegiance (mepue). 'People say,' recorded Kruyt (1938, I: 177), 'that the advantage of this mepue lay in the fact that because the ruler now came between the opposing parties in all kinds of conflicts, vendetta was no longer free to flare up and other disputes arose less quickly.'*

Tentang peranan dari orang Belanda, dikatakan bahwa:

> *"The status of the Dutch as ethnic, genealogical and social outsiders, in other words, gave their arbitration a degree of objectivity and impartiality which could seldom be hoped for from any existing indigenous authority. In the era of nation-alism, the ascendancy of a supposedly ethnic identity is a factor conducive to effective cooperation and ethnic differences as potential sources of conflict. In the past, however, the reverse was often true. In Minahasa, as Minahasan anthropologist Paul Renwarin (2000: 53) has recently pointed out, myths and origin stories do not divide neighbouring villages but, rather, they unite them in a single language community. Relations between different language groups, by comparison, were more stable, reinforced in some cases by cultural stereotypes and joint rituals which portrayed them in terms of sexual complementarity".*

Sejarah sosial di Sulawesi bagian tengah dengan pusatnya di Poso, mulai dapat diterangkan dari proses penyebaran agama Kristen yang dilakukan oleh penginjil berkebangsaan Belanda yang bernama Albertus Christiaan Kruyt (1869–1949) bersama rekan kerjanya N. Adriani. Kruyt pertama kali menginjakkan kakinya di daerah Poso pada tanggal 20 Juni 1891, setelah kurang berhasil menyebarkan agama Kristen di Gorontalo yang masyarakatnya telah mengenal Islam.[7] Selama 40 tahun Kruyt melakukan penyebaran ajaran Kristen sebagai utusan dari *Nederlandsch Zendeling Genootschap*. Penginjilan dilakukan bersama-sama dengan kegiatan pembangunan masyarakat seperti mengajarkan baca-tulis, memberantas penyakit, dan mengajarkan pertanian. Keberhasilan Kruyt dalam menanamkan ajaran Kristen di Poso, banyak disamakan dengan keberhasilan penginjil Jerman Ludwig Ingwer Nommensen di tanah Batak pada paruh abad XIX.

Sebelum kedatangan penginjil Kristen, daerah Poso dan sekitarnya belum tersentuh oleh agama-agama lain, kecuali di daerah pesisir yang telah dimasuki oleh agama Islam.[8] Oleh karena itulah, bisa dikatakan bahwa perkembangan kehidupan agama di daerah Poso bergerak dari kepercayaan-kepercayaan animisme lokal ke monoteisme-Kristen. Nadjamuddin (2002: 14) mengarti-

[7] Lihat juga uraian tentang Kruyt dalam bab ke-2 buku *Dari Animisme ke Monoteisme* karya Lukman Nadjamuddin (2002: xvi).

[8] Yang dimaksud daerah Poso dan sekitarnya adalah sebuah wilayah yang terletak di bagian timur Sulawesi Tengah, meliputi daerah pantai pesisir pegunungan. Di utara terletak Teluk Tomini, sebelah barat dengan Donggala, sebelah timur dengan Luwuk, dan di selatan berbatasan dengan daerah Luwu.

kan animisme sebagai kepercayaan terhadap roh manusia maupun binatang. Baik sebelum maupun sesudah itu. Dengan mengutip *Ensiklopedi Indonesia*, Nadjamuddin menyebutkan bahwa animisme adalah bentuk kepercayaan terhadap bermacam-macam roh dan makhluk halus yang menempati alam sekitar tempat tinggal manusia, seperti sebatang pohon, batu, dan sebagainya. Bentuk kepercayaan semacam ini menyebabkan adanya aktivitas untuk menghormati dan memuja roh dan makhluk halus dengan cara berdoa, memberi sesaji atau persembahan, karena diyakini bahwa roh dan makhluk halus berasal dari jiwa manusia yang sudah meninggal.

animism as a belief in spirits connected with human and animal life. Authorities intervening only at the active request of one or both parties in a given local conflict, to flout their judgment after they had become involved, nevertheless, was to invite military (judicial) punishment. Whether it was denial of violence or merely the level-present threat of violence, there was always a strong aspect of avoidance of violence in the part. There surely remains something naive about the search for the 'roots of violence' (Colombijn and Lindblad 2002) which now preoccupies many anthropologists and other scholars of Indonesia—the more so since writers in this genre are often inclined to lay the blame in the first place at the door of the state itself. In reality there are always reasons for people to be in conflict with one another, and in all cultures to make matters worse, there are at least some people (mainly young men) who actually relish the prospect of violence. The more significant question, of course, is that of how conflicts are resolved or contained. Here, the emphasis should be on the factors of violent conflict than on the origins of peaceful cooperation.

Pengembangan agama Kristen oleh *zending* di Sulawesi bagian tengah tidak dapat dilepaskan dari kepentingan pemerintah kolonial Belanda untuk membendung perkembangan agama Islam yang pada waktu itu dibawa oleh orang Bugis dari Sulawesi bagian selatan sebagaimana dikemukakan oleh Roth (2005: 492) berikut ini.

As colonial policy changed to more active intervention, the government became bent on restricting the influence of Islam and preventing it from expanding into 'pagan' territories where colonial rule was still weak or absent. One important instrument was the Christian mission. As in the Poso area, where a Dutch missionary post had been established in 1892, the establishment of missionary activities in the Sa'dan highlands fitted in neatly with the main preoccupation of the colonial government: creating a buffer against incursion of Islam from the Bugis lowlands.

Proses pengkristenan penduduk di Sulawesi bagian tengah, sebagaimana diperlihatkan oleh Roth (2005: 493), merupakan bagian dari strategi pemerintah kolonial Belanda untuk menjadikan wilayah ini "terbebas" dari pengaruh Islam.

northern Sulawesi, as we have seen, it is possible to go further and conclude that from the beginning, Dutch intervention was considered by many indigenous actors not only as a useful aid to realizing their individual political and military ambitions, but also as an acceptable, if imperfect, solution to their broader collective problems of mutual conflict and political instability. This is not to suggest that the stateless societies of Indonesia were any more violent, fissiparous or fragile than their counterparts elsewhere in the world. But we will not understand the nature of those societies better if, whether out of embarrassment, disbelief or lack of interest, we choose to ignore either the ease with which they were often brought under colonial control, or the evidence that strangerkings were perceived as fulfilling useful functions among them. Focusing on the indigenous roots of colonialism

pemimpin masyarakat yang juga bertindak sebagai *raja* dari kelompok masyarakatnya sendiri, atau yang dalam literatur disebut *stranger king*. Tentang hal ini, Henley (2004) menyatakan bahwa:

> *In the interior of Central Sulawesi before the colonial conquest this often third party was the raja, typically a member of the coastal trading polities to which the upland or 'Toraja' population professed formal allegiance (mepue). '45 'People say,' recorded Kruyt (1938, I: 177), 'that the advantage of this mepue lay in the fact that because the ruler now came between the opposing parties in all kinds of conflicts, there was no longer [a] need to fear attacks and other calamities.'*

Selama 40 tahun Kruyt melakukan penyebaran ajaran Kristen sebagai utusan dari *Nederlandsch Zendeling Genootschap*. Penginjilan dilakukan bersama-sama dengan kegiatan pembangunan masyarakat seperti mengajarkan baca-tulis, memberantas penyakit, dan mengajarkan pertanian. Keberhasilan Kruyt dalam menanamkan ajaran Kristen di Poso, banyak disamakan dengan keberhasilan penginjil Jerman Ludwig Ingwer Nommensen di tanah Batak pada paruh abad XIX.

Sebelum kedatangan penginjil Kristen, daerah Poso dan sekitarnya belum tersentuh oleh agama-agama lain, kecuali di daerah pesisir yang telah dimasuki oleh agama Islam.[8] Oleh karena itulah, bisa dikatakan bahwa perkembangan kehidupan agama di daerah Poso bergerak dari kepercayaan-kepercayaan animisme lokal ke monoteisme-Kristen. Nadjamuddin (2002: 14) mengartikan *sara pogiri* sebagai

> *'the joining of ritual which pertained to the life of the people in the form of sexual complementarity'.*

> *In Minahasa, prior to the military pacification of 1809, and in the Buggi-dominated kingdoms of Central Sulawesi, [...] the political boundaries which formed the most important local ethnic dividers lay not between neighbouring villages or village federations within a single language community. Relations between different language groups, by comparison, were more stable, reinforced in some cases by cultural stereotypes [...] and joint rituals which portrayed them in terms of sexual complementarity'.*

[7] Lihat juga ritual *sara pogiri* yang dalam bahasa Inggris disebut *Dance of Monotheisme* karya Lukman Nadjamuddin (2002: xvi).

[8] Yang dimaksud daerah Poso dan sekitarnya adalah sebuah wilayah yang terletak di bagian timur Sulawesi Tengah, meliputi daerah pantai pesisir pegunungan. Di utara terletak Teluk Tomini, sebelah barat dengan Donggala, sebelah timur dengan Luwuk, dan di selatan berbatasan dengan daerah Luwu.

kan animisme sebagai kepercayaan terhadap roh manusia maupun binatang, baik sebelum maupun sesudah mati. Dengan mengutip *Ensiklopedi Indonesia*, Nadjamuddin menyebutkan bahwa animisme adalah bentuk kepercayaan terhadap bermacam-macam roh dan makhluk halus yang menempati alam sekitar tempat tinggal manusia, terutama yang sepi sehingga terkesan angker. Bentuk kepercayaan semacam ini menyebabkan adanya aktivitas untuk menghormati dan memuja roh dan makhluk halus dengan cara berdoa, memberi sesaji atau persembahan, karena diyakini bahwa roh dan makhluk halus berasal dari jiwa manusia yang sudah meninggal.

Pengembangan agama Kristen oleh *zending* di Sulawesi bagian tengah tidak dapat dilepaskan dari kepentingan pemerintah kolonial Belanda untuk membendung perkembangan agama Islam yang pada umumnya dibawa oleh orang Bugis dari Sulawesi bagian selatan sebagaimana dikemukakan oleh Roth (2005: 492) berikut ini.

> *As colonial policy changed to more active intervention, the government became bent on restricting the influence of Islam and preventing it from expanding into 'pagan' territories where colonial rule was still weak or absent. One important instrument was the Christian mission. As in the Poso area, where a Dutch missionary post had been established in 1892, the establishment of missionary activities in the Sa'dan highlands fitted in neatly with the main preoccupation of the colonial government: creating a buffer against 'incursion' of Islam from the Bugis lowlands.*

Proses pengkristenan penduduk di Sulawesi bagian tengah, sebagaimana diperlihatkan oleh Roth (2005: 493), merupakan bagian dari strategi pemerintah kolonial Belanda untuk menjadikan wilayah ini "terbebas" dari pengaruh Islam.

Colonial and missionary ambition did not stop at this pre-emptive strategy of Christianization. Mission and colonial government hoped that this policy would ultimately result in the creation of Christian highland Sulawesi from which Islam would be completely banned.

Tentang orang Bugis ini, persepsi orang Eropa terhadapnya, mungkin terwakili dari gambaran yang diberikan oleh seorang kapten Belanda van der Hart yang pada pertengahan abad 19 ditugasi untuk mengawasi pembayaran upeti/pajak dari para penguasa dan pedagang lokal di seluruh Sulawesi. Dalam rekomendasinya, sebelum mengakhiri masa tugasnya, secara khusus Hart memberikan penekanan perlunya memperhatikan secara khusus terhadap orang Bugis yang tinggal di luar Sulawesi Selatan.

But the Bugis are also the most remarkable people of all Celebes; they are regarded not only as the most spirited and daring warriors of all the island's inhabitants, but in this regard they even surpass all other Malay peoples in the entire East Indies Archipelago. In addition, the Bugis are industrious and sagacious, as well as being skillful and wily merchants and traders. They are no less bold and vigilant sailors, who visit the furthest regions with their relatively weak, though still well-manned ships, being found not only on the Papuan and Philippine islands, but also in Singapore and India, indeed they even direct their course to Australia, in which portion of the world they fishing for trepang and tortoise shell. It is thus easily understood that such a resilient and undaunted people has quickly gained the upper hand and considerable effort to destroy what they have attained in the regions that find themselves under our administration (Hart, 1853: 244–245).

Perebutan Ruang Sosial[9] di Middle Belts

Pembentukan wilayah-wilayah administratif di Pulau Sulawesi baru dimulai ketika Belanda berhasil menaklukkan para penguasa politik lokal yang tidak selalu berbentuk kerajaan atau sejenisnya. Meskipun pada abad 16 dan 17 daerah Sulawesi bagian utara telah menjadi rebutan antara orang-orang Eropa (Portugis, Spanyol, dan Belanda) baru pada tahun 1729 VOC mendirikan benteng di Gorontalo, terutama untuk mengontrol pengiriman emas. Dari 1747 sampai 1795 VOC juga mendirikan benteng di Parigi, juga sebagai tempat pengumpulan emas dari daerah barat Sulawesi bagian tengah. Dengan bangkrutnya VOC pada akhir abad ke-18 terjadi pengambilalihan kekuasaan oleh pemerintah Belanda. Namun, sebagaimana dikatakan oleh Henley (2005: 42),

> *Most of the region, however, was little affected by the colonial presence until much later in the nineteenth century, and the interior of Central Sulawesi was not brought under Dutch control until a series of military actions in the years 1903-1907.*

Proses okupasi Belanda ke wilayah Sulawesi bagian tengah merupakan proses penaklukan yang menggunakan kekuatan senjata.

Kutipan dari David Henley (2005: 30) berikut ini barangkali sedikit memberikan gambaran tentang kelembagaan politik masa itu dari wilayah-wilayah yang sekarang dikenal sebagai Sulawesi Tengah.

> *Political organization above the level of the kin group and the village was typically loose. The anthropologist Accioaioli (1989: 66) agrees with his colonial predecessor Albert C. Kruyt (1938, I: 38) that even the 'kingdoms' of the Palu*

[9] Ruang sosial adalah terjemahan dari *social space*—sebuah arena tempat kelompok-kelompok masyarakat (*culturally difined groups*) saling berebut "sumber-sumber kekuasaan", baik yang bersifat kultural, ekonomis, maupun politik.

Valley, large and relativelly integrated polities by regional standarts, were actually 'village cluster' composed of 'independent communities' which 'recognized one of the local village heads as foremost among them.

Selanjutnya, Henley (2005: 30–31) menjelaskan:

The most common type of 'petty kingdom' (rijke), as the Dutch called most of the larger indigenous polities, consisted in the first place of a small coastal trading community headed by one or more elected raja, but also exercised a certain restricted authority over a larger semi-independent farming population in the adjacent interior. Upland chiefs, for instance, would be chosen by their peers, but receive their formal investure from the lowland raja or his representatives. The sources of this authority (and of much of the income of the coastal elite) were essentially twofold: trade (the supply of valuable imported goods in return for produce of the land), and limited intervention in the conflicts arising among the upland communities, which were exploited either by using (allowing) one group to discipline another (A.C. Kruyt 1938, I:256; Schrauwers 1997: 371-2), *or by offering relatively impartial arbitration between the opossing parties. Such upland/lowland political systems, consisting of an often Islamic or Christian coastal capital and a loosely subordinated pagan hinterland, were found in Minahasa and Bolaang Mongondow until the nineteenth century and in most parts of Central Sulawesi until the early twentieth. Among the lowlanders, and among contemporary European observers, the pagan peoples of the interior were variously known as alifuru (in European sources, 'Alfurs') apparently from a Halmahera (Mollucan) word meaning 'wilderness'* (Encyclopaedie 1917-39, I:30), *by the Bugis term toraja, 'uplander'* (Adriani and Kruyt 1912-14, I:2), *or occasionally by its Malay equivalent dayak, more commonly used in Kalimantan* (Kortleven 1927:17; A.C. Kruyt 1898: 10-1).

Pada tanggal 1 Januari 1926 Sulawesi, Maluku, Timor, dan Bali-Lombok secara administratif berada di bawah kekuasaan Gubernur *Grote Oost* Timur Raya yang langsung bertanggung jawab pada Gubernur Jenderal di Batavia. Di bawah Gubernur Timur Raya, Sulawesi dibagi menjadi dua wilayah administratif yang berbentuk keresidenan, yaitu Keresidenan *Celebes en Onderhorig-heden*—Sulawesi dan bawahannya—yang berpusat di Makassar dan Keresidenan Manado yang berkedudukan di Manado dan membawahi tiga *afdeeling*, yaitu *Afdeeling* Manado, *Afdeeling* Gorontalo, dan *Afdeeling Midden Celebes* "Sulawesi Tengah". Di bawah *Afdeeling Midden Celebes* terdapat lima *onderafdeeling*, yaitu Donggala, Paloe, Tolitoli, Parigi, dan Poso. Pada tanggal 8 Agustus 1924 oleh Gubernur Jenderal, Poso ditingkatkan statusnya menjadi *afdeeling* sekaligus dimekarkan wilayahnya yang meliputi empat *onderafdeling*, yaitu Poso, Luwuk (terdiri dari sebagian daerah Banggai yang berada di daratan Sulawesi), Banggai (wilayahnya terbatas pada kepulauan), dan Kolonodale (wilayahnya terdiri dari Bungku dan Mori). Wilayah yang termasuk *afdeeling* Poso inilah yang saat ini sedang digagas oleh tokoh-tokoh di Sulawesi Tengah untuk dijadikan Provinsi Sulawesi Timur. (Sejauh informasi yang dapat dikumpulkan oleh penulis, kesamaan wilayah antara *afdeeling* Poso dan Provinsi Sulawesi Timur kelihatannya merupakan sebuah koinsidensi—tidak ada seorang informan pun yang mengatakan bahwa ide Provinsi Sulawesi Timur punya kaitan dengan *afdeeling* Poso).[10]

Dari studi yang dilakukan oleh Barbara Harvey (1989: 18–19) tentang pemberontakan Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan, tercatat:

[10] Lukman Nadjamuddin, penulis buku *Dari Animisme ke Monoteisme*, tempat informasi tentang *afdeeling* Poso tertulis, juga baru menyadari adanya kesamaan wilayah antara *afdeeling* Poso dan rencana wilayah yang termasuk Provinsi Sulawesi Timur yang ingin dibentuk, pada saat wawancara dengan penulis.

> Dari tahun 1950 sampai pertengahan 1965 sebagian besar dari bagian selatan Pulau Sulawesi terbenam dalam pemberontakan. Kerusuhan itu muncul ketika orang-orang muda yang telah berjuang sebagai gerilyawan selama revolusi, untuk mendirikan Republik Indonesia yang bebas dari kekuasaan Belanda, tidak diberi status resmi dalam tentara nasional. Sejak permulaan sudah timbul protes, terhadap apa yang dianggap sebagai posisi yang menguntungkan bagi orang-orang Jawa dalam alat pemerintahan sipil dan militer dari negara baru itu, dan kekhawatiran (sebagian diilhami Belanda) terhadap 'kolonialisme' Jawa, baik yang dinyatakan dengan pengiriman para pejabat sipil dan militer Jawa untuk menjalankan pemerintahan daerah, pejabat sipil dan militer Jawa untuk menjalankan pemerintahan daerah, maupun dalam transmigrasi para petani Jawa miskin ke daerah-daerah yang relatif tidak berpenduduk di Sulawesi Selatan dan Tenggara. Selama dua tahun para pemimpin pemberontakan mencari dasar ideologi yang lebih hakiki bagi protes mereka, baik untuk membenarkannya maupun sebagai sarana untuk menarik dukungan masyarakat. Komunisme dipertimbangkan, tetapi ditolak dan yang Islam disetujui. Di bawah panji-panji Darul Islam (Negara Islam), pemberontakan itu menjelang tahun 1956 menguasai seluruh Sulawesi Selatan kecuali kota-kotanya".

Pada tahun 1973 Sulawesi Tengah merupakan salah satu dari sepuluh provinsi yang menjadi daerah penempatan transmigrasi utama. Dalam kaitan dengan upaya pemerintah pusat membuka isolasi daerah Sulawesi bagian tengah dan untuk melancarkan program pengiriman transmigrasi ke lokasi-lokasi yang berada di pedalaman Sulawesi bagian tengah, pemerintah membangun jalan Trans-Sulawesi. Dibukanya isolasi Sulawesi bagian tengah oleh adanya Trans-Sulawesi dan dibukanya lokasi-lokasi transmigrasi memberikan kesempatan yang sebelumnya tidak ada bagi

para migran spontan, yang terutama berasal dari Sulawesi Selatan, yaitu orang Bugis dan Makassar.

Dari berbagai kutipan tentang pengalaman sejarah ini, ingin dikatakan bahwa Sulawesi bagian selatan, termasuk di dalamnya Provinsi Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara, merupakan sebuah daerah yang sejak masa prakolonial penduduknya selalu berada di bawah pengaruh (dan tekanan politik) dari luar, baik dari insitusi negara maupun dari penduduk pendatang—dari utara orang Minahasa dan Gorontalo dan dari selatan terutama dari orang Bugis. Sulawesi Tengah juga dapat dilihat sebagai sebuah *middle belts* tempat bertemunya dua pengaruh agama. Agama Kristen dari utara yang dibawa oleh misi *zending* dan pemerintah Belanda dan agama Islam yang dibawa oleh para pendatang Bugis. Dikotomi antara Kristen dan Islam ini juga kurang lebih tercermin dari permukiman mereka: Islam di pesisir (*lowland*) dan Kristen di pegunungan (*upland*).

Deklarasi, Pemekaran, dan Konflik

Terbukanya dinamika politik lokal Indonesia pasca-Soeharto tampaknya tidak saja memberikan kesempatan bagi elite politik lokal untuk melakukan manuver politik untuk meraih kepentingan jangka pendeknya, tetapi juga memberikan kemungkinan-kemungkinan terhadap makna regionalisme di Indonesia. Membicarakan regionalisme selain berarti memikirkan kembali bentukbentuk artikulasi politik pada tingkat lokal juga berimplikasi terbukanya kemungkinan merekonstruksi batas-batas lokalitas dan representasinya yang selama ini ada. Dengan kata lain, politik lokal pasca-Soeharto bisa dianggap sebagai terbukanya kemungkinan bagi masyarakat untuk membayangkan posisi politiknya, baik

terhadap lingkungan dekatnya secara geografis maupun terhadap pusat kekuasaan nasional di Jakarta.

Apa yang mereka bayangkan sebagai representasi dari identitas teritorial yang membedakan dengan identitas tetangganya? Bagaimana mereka membayangkan daerahnya dan di manakah letak batas-batas teritorial yang dibayangkannya? Setiap wilayah yang telah dikukuhkan sebagai daerah administratif, baik sebagai bagian (provinsi) atau subbagian (kabupaten) dari sebuah negara, proses kelahirannya hampir selalu merupakan sebuah proses politik. Proses politik yang melatarbelakangi lahirnya sebuah wilayah administratif memiliki sejarah politiknya sendiri-sendiri, yang berbeda antara wilayah yang satu dan lainnya. Salah satu aspek yang krusial dalam kelahiran sebuah wilayah administratif adalah penentuan batas-batas geografis dari wilayah administratif yang bersangkutan. Kelahiran sebuah wilayah administratif tertentu selalu berarti terjadinya perubahan wilayah administratif yang menjadi tetangganya karena batas-batas geografis yang lama akan mengalami perubahan. Penentuan batas-batas geografis sebuah wilayah administratif, oleh karena itu, hampir selalu merupakan sebuah konsensus politik yang dihasilkan dari sebuah proses politik yang tidak sederhana. Batas-batas geografis sebuah wilayah administratif niscaya akan berubah seandainya terjadi konsesus politik baru sebagai dampak dari perubahan politik yang terjadi di wilayah itu.

Melacak kapan persisnya keinginan untuk membentuk Provinsi Sulawesi Timur ternyata tidak mudah. Informasi yang dapat diperoleh, baik dari wawancara dengan narasumber yang dianggap mengetahui maupun dari berita-berita koran di seputar ide Sulawesi Timur, belum dapat memberikan gambaran yang cukup jelas tentang kapan keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur ini

muncul ke permukaan. Salah seorang narasumber mengatakan bahwa keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur sebetulnya mempunyai akar sejak awal tahun 1950-an, dan sempat mencuat lagi sekitar pertengahan 1960-an ketika pemerintah melakukan pemisahan Sulawesi Tengah dari Sulawesi Utara. Pada saat itu, perdebatan yang muncul adalah letak ibu kota provinsi, antara Poso dan Palu. Beberapa tokoh menganggap bahwa Poso lebih berhak untuk menjadi Ibu Kota Provinsi Sulawesi

Tengah dari Palu karena alasan sejarah. Keinginan mendirikan Provinsi Sulawesi Timur yang muncul saat ini, menurut narasumber ini, tidak bisa dilepaskan dari aspirasi lama untuk menjadikan Poso sebagai ibu kota provinsi. Tokoh-tokoh yang saat ini terlibat dalam rencana pembentukan Provinsi Sulawesi Timur memiliki ikatan emosional dengan masa lalu saat mereka ikut dalam perjuangan melawan pemberontakan Kahar Muzakkar. Ada semacam romantisme dari beberapa tokoh tua dengan rencana pemben-tukan Provinsi Sulawesi Timur.

Ada *overlapping* yang menarik antara wilayah yang dibayangkan akan menjadi wilayah Provinsi Sulawesi Timur dengan wilayah yang tercakup dalam *afdeeling* Poso yang diresmikan tanggal 8 Agustus 1924 oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda. Poso yang sebelum hanya merupakan *onderafdeeling* ditingkatkan statusnya menjadi *afdeeling* sekaligus dimekarkan wilayahnya yang meliputi empat *onderafdeeling*, yaitu Poso, Luwuk (terdiri dari sebagian daerah Banggai yang berada di daratan Sulawesi), Banggai (wilayahnya terbatas pada kepulauan) dan Kolonodale (wilayahnya terdiri dari Bungku dan Mori). Belum ada seorang pun narasumber yang mengatakan bahwa rencana membentuk Provinsi Sulawesi Timur dilatarbelakangi atau diinspirasikan oleh sejarah Poso yang pernah menjadi ibu kota *afdeeling* Poso. Yang agak

pasti adalah bahwa keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pengaturan pemerintah di daerah membuka peluang bagi para pemimpin dan politisi di daerah untuk membentuk kabupaten atau provinsi yang baru kalau memang persyaratan untuk pemekaran wilayah itu dipenuhi. UU No. 22 Tahun 1999 yang didasari oleh semangat desentralisasi dan pemberian otonomi yang besar pada daerah bergulir bersamaan dengan beberapa UU lainnya yang me-ngatur sistem politik, partai politik dan juga pemilihan umum yang mengatur pemilihan anggota parlemen (DPR dan DPRD).

Bergulirnya keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur terjadi bersamaan dengan keinginan untuk membentuk kabupaten-kabupaten baru di Poso dan Luwuk-Banggai dan yang menarik adalah berlangsungnya rangkaian konflik komunal yang berawal dari sebuah pertengkaran pada malam Natal bulan Desember 1998 yang bertepatan dengan bulan puasa, yang digambarkan oleh seorang pengamat sebagai berikut: *It began as a street fight between hot-headed young men, one Protestan and one Muslim, during a tense political campaign.*

Tiga fenomena, yaitu (1) keinginan membentuk Provinsi "Sulawesi Timur", (2) pembentukan kabupaten-kabupaten baru, dan (3) konflik komunal yang terjadi secara berantai; inilah yang akan menjadi pembahasan selanjutnya dari tulisan ini. Uraian akan dilakukan secara kronologis dengan harapan dari deskripsi yang ada akan dapat diperoleh benang merah yang menghubungkan antara tiga fenomena itu. Asumsi yang ada di belakang analisis ini adalah bahwa "keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur" adalah sebuah skenario besar (*grand scenario*). Pembentukan kabupaten-kabupaten baru yang terjadi di satu sisi dan berlangsungnya serangkaian konflik komunal di sisi lain adalah bagian atau mata rantai dari skenario besar pembentukan Provinsi Sulawesi Timur.

Dengan asumsi semacam ini, konflik komunal yang berlangsung sejak Desember 1998 hingga November 2001 tidak mungkin dipahami dengan baik tanpa menempatkannya dalam kaitan dengan pembentukan kabupaten-kabupaten baru dan dalam konteks skenario besar, yaitu "keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur", yang sedang digelar.

Dari laporan *Kompas,* misalnya, dikatakan bahwa deklarasi tokoh-tokoh Sulawesi Tengah untuk membentuk Provinsi Timur tercetus pada awal tahun 2000. Pada waktu itu disepakati bahwa provinsi yang baru akan terdiri dari empat kabupaten di Sulawesi Tengah, yaitu Poso, Morowali, Banggai, dan Banggai Kepulauan.[11] Dalam catatan *Kompas* juga dinyatakan bahwa promotor pembentukan Provinsi Sulawesi Timur adalah Saleh Sandagung (mantan Sekwilda Sulawesi Tengah), Basir Nursin (mantan Asisten III, Sekwilda), dan F.E. Bungkudapu (Sekretaris DPRD). Mereka mengatakan bahwa lebih dari 60% PAD Sulawesi Tengah berasal dari keempat kabupaten yang ingin membentuk Provinsi Sulawesi Timur. Dalam kunjungan penulis sendiri ke Palu pada bulan April 2006 berhasil diperoleh beberapa fotokopi dokumen dan kliping koran. Salah satu dokumen dengan kop "Forum Perjuangan Pembentukan Provinsi Sulawesi Timur", dengan alamat sekretariat di Jl. Jenderal Suprapto No. 38, Telepon 425971, Palu, menyatakan bahwa "Pimpinan Forum Perjuangan Pembentukan Provinsi Sulawesi Timur Bersifat Kolektif Yaitu Presidium", yang terdiri dari Dewan Penasihat (20 orang—yang hampir seluruh-

[11] Harian lokal di Palu, *Nuansa Pos*, 7 Februari 2006, memberitakan bahwa provinsi yang digagas untuk menjadi bagian Provinsi Sulawesi Timur adalah Kabupaten Poso, Morowali, Banggai Kepulauan, Luwuk, serta calon Kabupaten Parigi-Moutong, bakal Kabupaten Tojo-Una-Una dan yang sedang santer Kabupaten Pamona. Berita ini memperlihatkan bahwa keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur berjalan seiring dengan kemauan untuk membentuk kabupaten-kabupaten baru yang diharapkan menjadi bagian dari Provinsi Sulawesi Timur.

nya berasal dari Kabupaten Poso dan Luwuk-Banggai); Dewan Pimpinan Harian, yang terdiri dari Ketua Umum (Dra. Ny. Hj. Syamsiar Lasahido), Wakil Ketua Umum (Drs. H. Moh. Husni Toana) dan Ketua-Ketua Bidang, Sekretaris Umum (Drs. Ramli Yusuf Lasawedy), yang dibantu oleh Wakil Sekretaris Umum dan sebuah Sekretariat. Dalam dokumen ini juga disebutkan nama-nama anggota presidium yang bertugas mewakili kabupaten. Ada empat kabupaten, yaitu Kabupaten Banggai Kepulauan, Kabupaten Banggai, Kabupaten Morowali, Kabupaten Poso; dan satu calon kabupaten, yaitu Kabupaten Tojo Una-Una. Dokumen ini ditandatangani di Palu tanggal 2 Januari 2000, oleh tujuh orang tokoh, yaitu H. Ishak Moro, Drs. F.E. Bungkun Dapu, Drs. H.Moh. Husni Toana, H. Basir Nursin S.H., Dr. Ramli Yusuf Lasawedy, H. Usman Sondeng M.D. dan Ir. Drs. Tigo Kaloan BE. Dokumen ini merupakan dokumen deklarasi tokoh-tokoh yang menginginkan terbentuknya Provinsi Sulawesi Timur, yang secara resmi digulirkan pada tanggal 2 Januari 2000.[12]

Setahun setelah deklarasi pembentukan Provinsi Sulawesi Timur, dalam sebuah wawancara dengan koran lokal, *Nuansa Pos* (29 Januari 2001), sekretaris Forum Perjuangan Pembentukan Provinsi Sulawesi Timur, Drs. Ramli Lasawedy, menyatakan bahwa setelah Kabupaten Morowali berhasil dibentuk, kini saatnya membentuk Kabupaten Pamona. Saat itu Pamona masih menjadi bagian dari Kabupaten Poso. Menurut Lasawedy, selama Kabupaten Poso berdiri sejak tahun 1959, belum pernah ada etnik Pamona yang menjadi Bupati Poso, padahal jumlah penduduk Pamona sebelum

[12] Mobilisasi dan kampanye untuk Provinsi Sulawesi Timur antara lain terlihat dengan dibentuknya "Forum Generasi Muda Sultim". Ketuanya, Syarifuddin Maksum, sebagaimana dikutip oleh *Nuansa Pos* (7 Februari 2006) menyatakan: "Selama ini warga masyarakat yang berada di belahan timur Sulawesi menginginkan wilayahnya menjadi sebuah provinsi tersendiri yang ingin melepaskan diri dari wilayah Sulawesi Tengah."

ada Kabupaten Morowali paling besar jumlahnya. Yang menarik, Lasawedy sendiri berasal dari etnik Tojo dan bukan dari etnik Pamona. Wacana dan pendapat senada dilansir oleh salah satu tokoh Sulawesi Tengah, Ketua Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII) Sulawesi Tengah, KH. Ishak Moro yang juga merupakan pengagas Provinsi Sulawesi Timur, sebagai berikut: "Banyak pemikirannya tentang bagaimana membangun kota Poso yang baru saja dilanda konflik sosial, dengan meletusnya berbagai kerusuhan yang sekarang sudah masuk fase ketiga, dengan sangat antusias (KH. Ishak Moro—*pen*) menginginkan, kalau Poso sekarang sudah saatnya dibagi lagi menjadi Kabupaten Pamoma" (*Nuansa Pos*, 7 Februari 2006). Berikut adalah komentar yang muncul di koran lokal *Palu Press* (Minggu ke-3 Januari 2001): "Di tengah euforia otonomi daerah, beberapa daerah mencoba membuat ancang-ancang untuk membentuk provinsi atau kabupaten baru. Di Sulawesi Tengah setelah Kabupaten Morowali dan Bangkep (Banggai-Kepulauan) memisahkan diri dari kabupaten induknya, akan menyusul lagi kabupaten Parigi Moutong (Parimo) untuk kemudian menjadi kabupaten baru meninggalkan kabupaten induknya Donggala. Setelah Parigi Moutong menyusul lagi beberapa daerah kabupaten di antaranya Kabupaten Morowali, Poso, dan Banggai Kepulauan (Bangkep). Beberapa daerah ini melalui tokoh-tokohnya telah membangun komitmen untuk memperjuangkan berdirinya Provinsi Sulawesi Timur".

Jika diperhatikan urutan kejadian secara kronologis, sebelum penandatanganan deklarasi (2 Januari 2000) di Kabupaten Poso telah terjadi dua hal yang penting. Pertama adalah rangkaian konflik komunal yang dimulai dengan pertengkaran pemuda Islam dan Kristen pada akhir Desember 1998 dan mulai meningkatnya ketegangan dalam masyarakat di Poso. Kedua adalah diresmi-

kannya Kabupaten Morowali pada tanggal 12 Oktober 1999 berdasarkan UU No. 51 Tahun 1999 dengan ibu kota di Konolodale. Konflik komunal di Poso justru meluas pada bulan April, Mei, dan Juni 2000. Artinya, konflik terjadi setelah deklarasi pembentukan Provinsi Sulawesi Timur pada awal Januari 2000.

Setelah terjadi jeda yang cukup lama, konflik komunal kembali terjadi pada bulan Juli 2001 dan pada bulan November 2001. Pada bulan Desember diadakan pertemuan Malino yang menghasilkan Perdamaian Malino, yang dianggap secara resmi berakhirnya konflik Poso. Jika dikaitkan lagi dengan rencana pembentukan Provinsi Sulawesi Timur, maka yang masih tersisa adalah agenda pembentukan Kabupaten Tojo Una-Una, yang sejak dicetuskannya deklarasi pada awal Januari 2000 sudah diancangkan sebagai salah satu kabupaten dari Provinsi Sulawesi Timur. Setahun setelah deklarasi sebuah tim yang terdiri dari 10 orang tokoh deklarasi, dipimpin oleh ketuanya Dra. Ny. Syamsiar Lasahido, berangkat ke Jakarta membawa proposal pembentukan Provinsi Sulawesi Timur menemui Komisi II DPR RI dan Mendagri (*Surya,* 21 Januari 2001) Dalam perkembangannya, Kabupaten Tojo Una-Una berhasil diresmikan pada tanggal 18 Desember 2003 berdasarkan UU No. 32 Tahun 2003 dengan ibu kota Ampana.

Mata Rantai atau Kebetulan Belaka?

Otto Syamsudin Ishak, dalam epilog yang ditulisnya untuk buku Yappika, *Suara dari Poso: Kerusuhan, Konflik, dan Resolusi* mengajukan pertanyaan sekaligus "proposisi (*problematising*)" yang menarik, sebagai berikut.

> Salah satu persoalan yang penting untuk diajukan sehubungan dengan konflik di Poso adalah bagaimanakah sebuah konflik diproduksi, dan direproduksi sehingga bekerja seperti roda gila yang memakan korban dan harta benda sedemikian tinggi? Bagaimana mungkin roda gila konflik disela oleh jeda-jeda konflik sehingga secara gamblang terlihat adanya upaya untuk melakukan aksi reproduksi konflik? Apakah konflik Poso hampa dari aspek-aspek pertarungan politik sipil-militer, penguasaan sumber daya alam yang sekaligus sebagai salah satu sumber dana nonbujeter serdadu, serta relasi antara premanisme, bisnis dan serdadu—sehingga konflik Poso dapat dikatakan sebagai murni konflik antaragama? Apakah konflik Poso terasingkan dari konteks Sulawesi, Indonesia Timur, dan Jakarta?[13]

Sementara itu, pengamat sosial, Thamrin Amal Tomagola, melihat posisi sosial dan politik dari Jusuf Kalla (saat itu menjabat sebagai Menteri Koordinator Bidang Kesra dari pemerintahan Presiden Megawati) bersifat sangat instrumental dalam membidani penyelesaian konflik Poso melalui proses Malino.[14] Saya kutipkan secara lengkap pengamatannya tersebut

> Patut diingat bahwa konflik Poso meledak akibat ulah dari elite politik lokal, khususnya elite politik Golkar setempat dalam kasus pemilihan Bupati Poso yang baru. Yusuf Kalla adalah salah satu ketua DPP Golkar. Ia tentu saja mempunyai kewajiban moral untuk menyelesaikan suatu bencana yang diawali oleh tingkah rekan-rekannya di Poso. Selain itu, Yusuf Kalla sebagai seorang pebisnis dan sekaligus seorang politisi Golkar asal Bugis telah berhasil membangun sejumlah jaringan di wilayah Sulawesi. Ia mem-

[13] Lihat 'Epilog', dari buku Tahmidy Lasahido dkk. (Eds.) *Suara dari Poso: Kerusuhan, Konflik, dan Resolusi* (2003).

[14] Lihat 'Prolog', dari buku Tahmidy Lasahido dkk. (Eds.) *Suara dari Poso: Kerusuhan, Konflik, dan Resolusi* (2003).

> punyai jaringan bisnis, sosial, dan politik lokal, termasuk di kalangan PPP, yang luas dan telah mengakar lama. Jaringan-jaringan ini dimanfaatkan secara tepat oleh Yusuf Kalla. Jaringan yang luas dan kuat inilah yang dimanfaatkannya dalam proses Malino I. Keberanian mengambil risiko yang melekat pada dirinya sebagai seorang pebisnis berpengalaman, selain kemampuan berkomunikasi dengan bahasa sederhana dengan para pemimpin lapangan kedua belah pihak, juga adalah hal-hal yang ikut menyumbang suksesnya Malino I.

Kedua pengamat di atas, Otto Syamsudin Ishak dan Thamrin Amal Tomagola, melihat bahwa konflik Poso adalah bagian dari sebuah "persoalan yang besar" dan bukan sebuah konflik yang berdiri sendiri. Otto bahkan menduga bahwa konflik Poso ada kaitan dengan suatu ketegangan dan pertarungan yang melibatkan aktor-aktor besar di luar Poso dan Sulawesi Tengah, yang mungkin bergerak dalam lingkup yang bersifat ekonomi-politik dan melibatkan kepentingan militer dan pengusaha. Dari sudut yang lebih sempit Thamrin menunjuk bahwa biang keladi konflik Poso adalah persaingan dan perebutan kekuasaan pada para petinggi dan politisi Golkar di Sulawesi Tengah, khususnya di Poso. Kedua pengamat ini berpendapat bahwa konflik komunal di Poso, yang pada umumnya diwacanakan sebagai konflik etnoreligius antara komunitas Islam dan Kristen, adalah sebuah konflik politik yang terutama melibatkan para elite politik lokal. Meskipun argumentasi ini tampaknya cukup kuat, tetap harus dijelaskan bagaimana proses mobilisasi politik dari para elite politik lokal ini berhasil menggerakkan masyarakat untuk berhadap-hadapan sebagai lawan dan berusaha untuk saling menghabisi satu sama lain.

Penjelasan adanya pertautan antara konflik elite dan konflik komunal barangkali bisa diperoleh dari McAdam *et al.* (2001:

331-6), sebagaimana dikutip oleh Garry van Klinken, 2005: 82) yang mencoba menjelaskan proses eskalasi dari sebuah konflik komunal. Menurut McAdam *et.al.*,

> *Another term for escalation is scale shift. (Upward) scale shift is the process by which 'the number and level of coordinated contentious actions [increase], leading to broader contention involving a wider range of actors and bridging their claims and identities.*

Dalam konflik komunal di Poso, Garry van Klinken (2005: 84) mencoba menjelaskan bagaimana dalam eskalasi konflik yang terjadi "pilihan kategori identitas yang menyamakan" merupakan sesuatu yang sangat penting.

> *The attribution of similarities is an important mechanism in the scale shift process. Actors in different sites identify each others as being sufficiently familiar to justify common action. The identification of 'Muslim' and 'Christian' as the key categories of familiarity was not ordained. It was the result of a strategic choice among a number of alternatives. Place-of-origin ethnicity was important enough to some players to be another possibility, and it was mooted in some of the lobbying. But the choice of religion to shape categories in the public mind, rather than ethnic origin, clearly created greater scope for coalition-building. This was the key ingredient in scaling up. It was a choice made by the urban brokers with a vision not tied to the land. The rural farming folk were mainly interested in resisting the expansion of Bugis settlement, and would have been better served by an indigenous peoples or land right discourse.*

Meskipun konflik Poso memiliki latar belakang dan dinamikanya sendiri, tetap penting untuk membandingkannya dengan konflik komunal yang terjadi di tempat lain yang juga berlangsung seirama dengan bergulirnya desentralisasi dan otonomi daerah

setelah diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999. Salah satu studi yang cukup mendalam dilakukan oleh Jamie Davidson (2005) tentang desentralisasi dan konflik komunal di Kalimantan Barat. Jamie Davidson juga membantah bahwa konflik yang terjadi adalah sebuah konflik etnik yang marak karena lepasnya kontrol dari rezim Soeharto. Seperti halnya Otto Syamsuddin Ishak dan Thamrin Tomagola dalam melihat kasus konflik Poso, konflik yang terjadi di Kalimantan Barat juga merupakan konflik politik. Jamie Davidson (2005: 184–185) berpendapat bahwa:

> ... *regional power struggles resulting from decentralizing state are an appropriate context in which to situate Indonesia's recent spate of regional violence.* Dia juga berpendapat: *"Historical perspectives that illuminate processes of ethnic categorization as a result of state policy and structural factors like imbalanced inmigration are telling. Notable as well are the politization of ethno-religious identities and the role of youth militias, acting on their accord or on behalf of the powers that be. In particular, presented as a slight alternative to both the rapid democratization and competitive electoral frameworks, I linked the mechanisms of violence to regional power struggle in the context of decentralization. By doing so, I tried to show how these riots rarely concern settling old scores and similar 'return of the repressed' repercussions. Rather, they are implicated in a swiftly changing political landscape; they invoke an uneasy present and an insecurity future. Anxiety over the indeterminacy and fluidity of today's political climate compounds the problem.*

Dalam analisisnya terhadap pola-pola konflik komunal yang terjadi dalam periode pasca-Soeharto (Maluku, Sulawesi Tengah, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah), Garry van Klinken (2005: 99) menunjuk pada peran sentralnya para aktor dalam setiap konflik yang terjadi.

> *... it has become clear that every episode in the provinces had a strong local middle class careerist element. This is not to discount the importance of less privileged actors such as farmers. Nor is it to deny that there were interests in Jakarta willing and able to support ethnic violence as part of their own anti-democratic agenda. But time and again the pathways that defined the conflict were cleared by the interests of the statedependent provincial middle class. Upwardly mobile urban middle class entrepreneurs living in the regions brokered all the alliances that caused conflicts to escalate, polarization to deepen, and mobilization to surge. The provincial and district entrepreneurs were actors in their own right.*

Pertanyaan yang belum dijawab oleh Garry van Klinken, terutama dalam hubungan dengan konflik komunal di Poso, adalah: "Apakah para aktor itu sekadar mengejar tujuan politik dan ekonominya sendiri-sendiri atau merupakan sebuah koalisi bersama untuk mencapai tujuan bersama yang lebih besar?"

Penutup

Uraian dalam tulisan ini harus diakui belum menjawab secara tuntas dan cukup meyakinkan hubungan antara konflik komunal, pembentukan kabupaten-kabupaten eks Kabupaten Poso, dan koalisi besar para tokoh Sulawesi Tengah yang berasal dari Poso dan Luwuk-Banggai untuk membentuk Provinsi Sulawesi Timur. Sebagai bagian dari kegiatan penelitian yang sedang berjalan, perlu dilakukan pengumpulan informasi yang lebih lanjut untuk melihat kaitan antara ketiga fenomena itu. Wawancara terhadap aktor-aktor yang terlibat dalam deklarasi pembentukan Provinsi Sulawesi Timur perlu dilakukan, di samping para aktor yang berasal dari Sulawesi Tengah yang saat ini duduk sebagai anggota

parlemen maupun pejabat tinggi—terutama di departemen dalam negeri—di Jakarta yang ikut berperan dalam memberikan dukungan terhadap rencana pembentukan Provinsi Sulawesi Timur. Tidak mustahil setelah diperoleh informasi dan fakta baru, asumsi dan dugaan yang diajukan oleh penulis tentang adanya hubungan antara ketiga fenomena itu ternyata tidak cukup kuat dan justru menghasilkan pertanyaan-pertanyaan baru. Dalam sebuah proses penelitian hal semacam ini adalah sesuatu yang wajar dan merupakan hakikat dan dialektika dari sebuah *research*.

Keluarnya UU No. 22 Tahun 1999, telah membuka sebuah ruang publik di tingkat lokal yang lebih besar dari masa-masa sebelumnya adalah suatu kenyataan yang tidak dapat dibantah. Kita juga mengetahui bahwa keterbukaan dan kebebasan yang diberikan telah menimbulkan berbagai masalah baru yang dianggap mengkawatirkan terutama oleh pemerintah pusat (khususnya pada saat pemerintahan Presiden Megawati). Pada tanggal 15 Oktober 2004 Megawati Soekarnoputri selaku presiden mengesahkan UU No. 32 Tahun 2004, yang merupakan pengganti dari UU No. 22 Tahun 1999, yang dianggap "tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah".[15] Untuk mengontrol pembentukan kabupaten dan provinsi baru, dalam UU yang baru persyaratan untuk membentuk provinsi diperketat, misalnya harus didukung oleh lima kabupaten dan bukan hanya empat kabupaten seperti UU sebelumnya. Para pengusung rencana pembentukan Provinsi Sulawesi Timur boleh merasa tenang karena persyaratan lima kabupaten itu sudah terpenuhi. Kabupaten Tojo Una-Una yang pada saat deklarasi pembentukan Provinsi Sulawesi Timur ditandatangani (2 Januari 2000) masih berstatus calon kabupaten kini

[15] Kata-kata dalam tanda petik dari kutipan itu berasal dari UU No. 32 Tahun 2004.

telah menjadi kabupaten penuh. Persoalan yang saat ini timbul di dalam koalisi para pengusung rencana pembentukan Provinsi Sulawesi Timur adalah letak ibu kota provinsi: Poso atau Luwuk?

Bab 9
Dari Kesultanan Buton ke Provinsi Buton Raya?

Salah satu dampak dari perubahan politik nasional setelah lengsernya Presiden Soeharto adalah rontoknya kendali pusat terhadap daerah. Presiden B.J. Habibie yang menggantikan Soeharto karena bebagai alasan tertentu segera membentuk sebuah tim untuk menyusun UU baru yang mengatur kembali hubungan pusat dan daerah. Dalam menyusun UU baru ini tidak dapat dibendung adanya dorongan yang sangat kuat untuk memberikan kekuasaan lebih besar pada daerah yang selama pemerintahan Soeharto dianggap hanya embel-embel pemerintah pusat. Provinsi-provinsi yang kaya akan hasil alam seperti Aceh, Papua, Riau dan Kalimantan Timur selama Orde Baru bahkan hanya menjadi sapi perahan dari pemerintah Soeharto. Karena itu, selain berusaha menyusun hubungan kekuasaan (baca: politik) dan administrasi antara pemerintah pusat dan daerah, disusun juga UU yang mengatur soal keuangan antara pusat dan daerah. Pada bulan Januari 2001 secara resmi mulai diundangkan UU No. 22 Tahun 1999 yang mengatur soal kekuasaan dan UU No. 25 Tahun 1999 yang mengatur soal keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Keluarnya dua UU ini menandai babak baru dalam kehidupan bangsa Indonesia karena melalui kedua UU ini kesempatan telah dibuka bagi daerah untuk mengartikulasikan kepentingan politiknya yang semula sangat didominasi oleh pusat. Sejak saat ini, kekuasaan di Indonesia tidak lagi menjadi monopoli pemerintah pusat di Jakarta, tetapi mulai menyebar ke daerah-daerah.

Salah satu perkembangan politik yang menarik setelah diimplementasikannya UU No. 22 dan UU No. 25 Tahun 1999 adalah "pemekaran", yaitu menjamurnya provinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa-desa baru—yang dimungkinkan pembentukannya oleh PP No. 129 Tahun 2000, yang merupakan salah satu peraturan yang diturunkan dari UU No. 22 Tahun 1999. Meskipun PP No. 129 Tahun 2000, mengatur soal pembentukan daerah baru dan juga mengatur soal penghapusan dan penggabungan daerah lama, kedua hal itu tidak pernah terjadi. Pembentukan daerah baru seolah-olah menjadi hal yang paling menarik bagi daerah untuk dilakukan. Tulisan ini merupakan refleksi dari pengalaman penulis selama meneliti di Sulawesi Tenggara, khususnya di Buton, tentang pemekaran. Salah satu fenomena yang menarik dalam proses pemekaran di Buton adalah adanya semacam kekuatan tersembunyi yang diam-diam ikut mendorong, yaitu angan-angan atau gagasan untuk membentuk provinsi di wilayah yang sebelumnya merupakan wilayah kesultanan Buton. Provinsi yang masih merupakan cita-cita itu pun telah diberi nama, yaitu Provinsi Buton Raya.

Memahami proses pemekaran di Buton, yang sejak tahun 1999 telah mekar menjadi satu Kota (Bau-Bau) dan tiga Kabupaten (Buton, Wakatobi, dan Bombana), harus dipandang selain sebagai reaksi sesaat dari para elite lokal terhadap keuntungankeuntungan yang bisa mereka peroleh dalam waktu cepat (kedudukan politik, jabatan birokrasi, insentif ekonomi, rumah, dan mobil jabatan), tetapi juga angan-angan atau cita-cita untuk mewujudkan kembali kebesaran sejarah Kesultanan Buton. Sejarah masa lalu, apalagi yang mencerminkan kebesaran sebuah kelompok masyarakat, selalu memiliki makna yang penting bagi masa kini, terutama bagi anggota masyarakat yang merasa menjadi pemilik dan penerus

sejarah masa lalu itu. Para elite lokal di Buton beruntung memiliki sejarah yang bisa memberikan legitimasi historis akan sebuah wilayah geografis yang pernah terintegrasikan dalam bentuk kesultanan. Tulisan ini, seperti tersurat di dalam judulnya, merupakan sebuah ajakan untuk tidak berhenti pada sikap memakai sejarah sebagai sekadar untuk legitimasi, namun untuk masa depan, yaitu meningkatkan kemakmuran rakyat. Penulis beranggapan bahwa gagasan pembentukan Provinsi Buton Raya perlu didukung karena dengan terbentuknya Provinsi Buton Raya akan mengintegrasikan kembali kabupaten-kabupaten baru hasil pemekaran yang cenderung menjadi pulau-pulau yang saling tidak bertaut satu dengan lainnya. Tulisan ini juga ingin memperlihatkan bahwa otonomi daerah seharusnya diberikan kepada pemerintah tingkat provinsi dan bukan tingkat kabupaten untuk bisa mengembangkan sebuah wilayah sebagai kesatuan ekonomis, ekologis, dan kultural.[1]

Pemekaran di Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara

Untuk memperlihatkan pentingnya sejarah dalam gagasan membentuk Provinsi Buton Raya, dalam bagian ini akan dikemukan hasil pengamatan tentang pemekaran daerah yang dilakukan di Sulawesi Tengah, khususnya di Kabupaten Poso. Jika di Kabupaten Buton pemekaran berlangsung dengan aman tanpa terjadinya konflik yang berarti, di Kabupaten Poso pemekaran kabupaten baru telah berlangsung bersamaan dengan terjadinya konflik komunal yang memakan banyak korban jiwa. Yang sangat menarik

[1] Alasan yang melatarbelakangi tidak diberikannya otonomi pada pemerintah daerah tingkat provinsi karena kekhawatiran terjadinya gerakan pemisahan diri (separatisme) dan disintegrasi nasional seharusnya dikaji secara akademis dan terbuka untuk membuktikan apakah kekhawatiran itu sesuatu yang bersifat riil atau sekadar ilusi belaka.

adalah adanya persamaan bahwa baik di Sulawesi Tengah maupun di Sulawesi Tenggara, pemekaran-pemekaran kabupaten telah dirancang sebagai bagian dari gagasan besar untuk membentuk provinsi baru. Di Sulawesi Tengah para tokoh masyarakat dan elite politik, yang berasal dari Kabupaten Poso dan Kabupaten Banggai, pada awal tahun 2000 di Palu, Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tengah, telah mendeklarasikan rencana pembentukan Provinsi Sulawesi Timur. Sementara itu, pada saat yang hampir bersamaan, yaitu pada tahun 1999, para tokoh masyarakat dan elite politik di Bau-Bau yang merupakan Ibu Kota Kabupaten Buton, telah menggagas untuk membentuk Provinsi Buton Raya.

Melacak kapan persisnya keinginan untuk membentuk Provinsi Sulawesi Timur ternyata tidak mudah. Sejauh informasi yang dapat diperoleh, baik dari wawancara dengan narasumber yang dianggap mengetahui maupun dari berita-berita koran di seputar ide Sulawesi Timur, belum dapat memberikan gambaran yang cukup jelas tentang kapan keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur ini muncul ke permukaan. Salah seorang narasumber mengatakan bahwa keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur sebetulnya mempunyai akar sejak awal tahun 1950-an, dan sempat mencuat lagi sekitar pertengahan 1960-an ketika pemerintah melakukan pemisahan Sulawesi Tengah dari Sulawesi Utara. Pada saat itu perdebatan yang muncul adalah letak ibu kota provinsi, antara Poso dan Palu. Beberapa tokoh menganggap bahwa Poso lebih berhak untuk menjadi Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tengah daripada Palu karena alasan sejarah. Keinginan mendirikan Provinsi Sulawesi Timur yang muncul saat ini menurut narasumber ini tidak bisa dilepaskan dari aspirasi lama untuk menjadikan Poso sebagai ibu kota provinsi. Tokoh-tokoh yang saat ini terlibat dalam rencana pembentukan Provinsi Sulawesi

Timur memiliki ikatan emosional dengan masa lalu pada saat mereka ikut dalam perjuangan melawan pemberontakan Kahar Muzakkar. Ada semacam romantisme dari beberapa tokoh tua dengan rencana pembentukan Provinsi Sulawesi Timur.

Meskipun gagasan untuk membentuk Provinsi Buton Raya baru muncul ke permukaan bersamaan dengan euforia reformasi pasca-Soeharto (1998), para tokoh masyarakat dan elite politik yang berasal dari Buton telah memendam keinginan untuk bisa lepas dari pengaruh kekuasaan politik yang berpusat di Kendari. Ingatan kolektif yang masih kuat melekat tentang tidak terpilihnya Bau-Bau sebagai ibu kota provinsi ketika Sulawesi Tenggara berdiri sendiri terlepas dari Provinsi Sulawesi Selatan-Tenggara yang beribu kota di Makassar, merupakan dorongan yang kuat untuk suatu saat lepas dari pengaruh Kendari, Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tenggara. Para pemimpin Buton merasa bahwa Bau-Bau yang seharusnya menjadi Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tenggara dan bukan Kendari, karena sesungguhnya Bau-Bau yang saat itu menjadi pusat perdagangan di samping pusat sejarah dan kebudayaan Buton. Kota Bau-Bau merupakan pusat dari Kesultanan Buton yang memiliki wilayah kekuasaan yang meliputi Pulau Buton, Pulau Muna, Kepulauan Tukang Besi, dan sebagian daratan jazirah Sulawesi. Bagi para pemimpin dan tokoh masyarakat Buton, mengembalikan kejayaan dan kewilayahan Kesultanan Buton merupakan impian lama yang merupakan ingatan kolektif yang sangat kuat dan dipelihara hingga saat ini. Peninggalan bekas istana Sultan Buton beserta masjid yang sampai saat ini masih menjalankan tradisi dan ritual keagamaan Islam merupakan bukti masih kuatnya identitas kolektif sebagai orang Buton.

Jika ingatan kolektif orang Buton kembali ke wilayah kesultanan Buton, bagi para tokoh masyarakat dan elite politik yang menggagas Provinsi Sulawesi Timur, tanpa mereka sadari sesungguhnya ada *overlapping* yang menarik antara wilayah yang dibayangkan akan menjadi wilayah Provinsi Sulawesi Timur dengan wilayah yang tercakup dalam *afdeeling* Poso yang diresmikan tanggal 8 Agustus 1924 oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda. Poso yang sebelum hanya merupakan *onderafdeeling* ditingkatkan statusnya menjadi *afdeeling* sekaligus dimekarkan wilayahnya yang meliputi empat *onderafdeeling*, yaitu Poso, Luwuk (terdiri dari sebagian daerah Banggai yang berada di daratan Sulawesi), Banggai (wilayahnya terbatas pada kepulauan), dan Kolonodale (wilayahnya terdiri dari Bungku dan Mori). Sejauh yang bisa diperoleh, belum ada seorang pun dari narasumber yang menyatakan bahwa rencana membentuk Provinsi Sulawesi Timur dilatarbelakangi atau diinspirasikan oleh sejarah Poso yang pernah menjadi ibu kota *afdeeling* Poso.[2]

Sementara itu, di Provinsi Sulawesi Tenggara, sebelum atau prapemekaran, Buton merupakan sebuah kabupaten yang wilayahnya meliputi sebagian Pulau Buton, sebagian Pulau Muna, Kepulauan Tukang Besi, Pulau Kabaena, dan sebagian jazirah Sulawesi Tenggara. Pada saat itu ibu kota kabupaten berada di Kota Bau-Bau yang berstatus sebagai kota administratif (kotif). Kabupaten Buton prapemekaran (sebelum tahun 2001) meliputi 21 kecamatan yang tersebar di wilayah yang cukup luas—sebagian berupa pulau-pulau. Oleh karena itu, transportasi merupakan salah satu kendala yang besar bagi penduduk di Kabupaten Buton, terutama bagi penduduk yang tinggal di berbagai tempat yang jauh dengan Bau-Bau. Secara berturut-turut, Kabupaten

[2] Uraian lengkap tentang gerakan politik membentuk Provinsi Sulawesi Timur lihat Bab 8 buku ini.

Buton ditinggalkan oleh wilayah-wilayahnya. Pada tahun 2001 Bau-Bau mekar dan meningkat statusnya menjadi kota dan jumlah kecamatan di Kabupaten Buton tersisa 19 kecamatan. Pada tahun 2003 Wakatobi dan Bombana berdiri sebagai kabupaten sendiri, menyisakan hanya 9 kecamatan di Kabupaten Buton. Namun, pada akhir tahun 2003 jumlah kecamatan di Kabupaten Buton telah mekar menjadi 14, dan pada tahun 2005 menjadi 21 kecamatan kembali. Ini sangat menarik.

Di kalangan para pemimpin dan tokoh masyarakat Moronene di jazirah Sulawesi, misalnya, keinginan untuk memiliki kabupaten sendiri sudah muncul sejak tahun 1958. Keinginan itu pernah dicoba untuk direalisasikan pada 1992 dan 1994, dan memperoleh momentum setelah tahun 1998. Di Kepulauan Tukang Besi, yang merupakan kumpulan pulau Wangi-Wangi, Kaledupa, Tomia, dan Binongko, keinginan untuk melepaskan diri dari kabupaten Buton juga telah timbul sejak tahun 1997, terutama dari tokoh-tokoh kepulauan yang berada di perantauan, khususnya di Kendari. Jarak tempuh yang jauh dari Bau-Bau merupakan alasan yang kuat untuk membentuk wilayah administratif sendiri untuk penduduk kepulauan. Desakan dan tuntutan untuk meningkatkan status Kota Bau-Bau, dari kotif menjadi kodya, pada masa prapemekaran, tidak terlepas dari adanya kebanggaan dari masyarakat Buton terhadap Kota Bau-Bau sebagai sebuah kota yang memiliki sejarah yang panjang. Kota Bau-Bau adalah bekas ibu kota dari Kerajaan Buton (abad 13–14) dan Kesultanan Buton (sejak tahun 1938) hingga akhir tahun 1950 an. Pada tahun 1959, misalnya, warga Buton merasa bahwa Kota Bau-Bau seharusnya yang layak menjadi Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tenggara dan bukan Kota Kendari.

Jika Bau-Bau, Bombana, dan Wakatobi merupakan daerah yang dibentuk dengan cara memisahkan diri dari wilayah Kabupaten Buton, Kabupaten Buton pascapemekaran tidak lain merupakan daerah yang tersisa setelah pemekaran terjadi. Kabupaten Buton "tidak mekar", tetapi justru mengalami "penciutan" atau "penyempitan" wilayah. Meskipun Kabupaten Buton mengalami penyempitan wilayah, sejak tahun 2003 terjadi pemekaran kecamatan secara drastis. Pada tahun 2005 Kabupaten Buton telah kembali memiliki 21 kecamatan. Tujuan pemekaran kecamatan, diakui sendiri oleh Bupati Buton, adalah untuk memekarkan kabupaten menjadi tiga kabupaten baru. Pada saat ini sedang berlangsung proses pembentukan Kabupaten Buton Barat dan Kabupaten Buton Selatan. Setiap kabupaten baru akan terdiri dari tujuh kecamatan. Tujuan akhir dari proses pemekaran di Buton, seperti diakui secara luas oleh tokoh maupun pemimpin serta masyarakat di Buton, adalah membentuk Provinsi Buton Raya. Konsep provinsi Buton Raya sangat kuat, terutama di kalangan tokoh dan pemimpin masyarakat yang berasal dari Buton. Bekas wilayah kesultanan Buton di masa lalu menjadi inspirasi dan referensi bagi para tokoh dan pemimpin masyarakat Buton untuk merealisasikan pembentukan Provinsi Buton Raya. Meskipun berada di luar wilayah administrasi Kabupaten Buton, terbentuknya Kabupaten Buton Utara, yang semula menjadi bagian dari Kabupaten Muna, pada awal tahun 2007, merupakan bagian dari proses menuju pembentukan Provinsi Buton Raya. Dukungan terhadap rencana pembentukan Provinsi Buton Raya tidak terasa kuat di Wakatobi dan Bombana. Para tokoh dan pemimpin masyarakat di Bombana bahkan menganggap menjadi bagian dari Provinsi Buton Raya adalah suatu kemunduran dari Bombana. Menurut peraturan yang ada dibutuhkan minimal lima kabupaten untuk membentuk provinsi baru.

Simpulan dari pengamatan pemekaran di Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah adalah sebuah kenyataan bahwa proses pemekaran seolah-olah memiliki momentumnya sendiri untuk berkembang tanpa bisa dihentikan sebelum mencapai ekuilibriumnya. Tidak dapat disangkal bahwa keluarnya UU dan PP desentralisasi pasca-Soeharto seolah-olah menjadi pemicu dari pemekaran yang terjadi. Namun, dari pengalaman pemekaran di Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah, dan Kabupaten Buton, Sulawesi Tenggara, gagasan untuk membentuk sebuah unit administrasi memiliki sejarahnya sendiri yang panjang. Dalam proses perkembangan yang kemudian berlangsung terlihat dengan jelas pemekaran menjadi arena bagi para tokoh dan pemimpin masyarakat untuk merebut kekuasaan yang selama ini dianggap terkonsentrasi pada kelompok atau golongan tertentu yang dekat dengan pusat kekuasaan di Jakarta. Melalui pembentukan unit administrasi baru, kekuasaan dapat direbut dan dapat dibagikan di antara elite politik lokal, melalui posisi-posisi baru yang terbuka bersamaan dengan dibentuknya kabupaten atau provinsi yang baru.

Konflik Pasca-Pemekaran di Buton

Jika di Poso konflik-konflik terjadi sebelum pemekaran, di Buton meskipun dalam bentuk yang berbeda, konflik-konflik terjadi setelah pemekaran. Jika di Poso yang terjadi adalah konflik antarkelompok masyarakat, atau konflik komunal, di Buton konflik yang terjadi lebih merupakan dampak dari proses pemekaran. Paling tidak ada empat macam konflik yang terjadi setelah proses pemekaran di Buton. *Pertama*, konflik tentang letak ibu kota dari kabupaten baru (Buton, Wakatobi, Bombana). *Kedua*, konflik antara Pemkot Bau-Bau dan Pemkab Buton tentang aset-

aset pemda yang seharusnya dibagi antara Pemkot Bau-Bau dan Pemkab Buton. *Ketiga*, konflik penetapan batas wilayah antara Pemkot Bau-Bau dan Pemkab Buton dan konflik antara Pemkab Buton dan Pemkab Bombana. Konflik *Keempat,* konflik yang menyangkut penamaan dari daerah yang baru atau akan dibentuk. Dalam kasus pemekaran Buton, konflik tentang nama kabupaten baru ini terlihat pada kasus Bombana.

Konflik perebutan aset antara Pemkot Bau-Bau dan Pemkab Buton dikhawatirkan akan meruncing pada saat Pilwali Bau-Bau pada awal bulan November yang lalu akan bertarung dua kekuatan yang selama ini berada di balik perebutan aset yang ada di Kota Bau-Bau. Selain sejak masa kemerdekaan Bau-Bau telah menjadi pusat administrasi dan ekonomi, posisi Bau-Bau sebagai bekas pusat Kesultanan Buton memiliki arti simbolis yang sangat penting bagi masyarakat Buton dan sekitarnya. Paling tidak terdapat empat simbol yang dapat memberikan legitimasi kekuasaan bagi siapa pun yang dapat menguasai Kota Bau-Bau. Simbol yang pertama adalah bekas keraton dan sisa-sisa reruntuhan bentengnya. Kedua adalah bangunan masjid dan seluruh tradisi dan upacara-upacara keagamaan yang sampai sekarang masih dijunjung tinggi oleh para pengasuh dan warga Buton pada umumnya. Simbol ketiga adalah bangunan makam sultan dan keturunannya beserta silsilah yang sangat lengkap dari awal berdirinya sampai hari ini. Simbol keempat adalah museum Wolio dan segenap isinya yang mencerminkan berbagai lambang kebesaran Kesultanan Buton dan keluarganya.

Simbol-simbol Kesultanan Buton yang mencerminkan kebesaran orang Buton pada masa yang lalu merupakan bagian penting dari sejarah masyarakat Buton yang sangat menentukan selalu

terjaganya ingatan kolektif orang Buton. Simbol-simbol ini juga menjadi penanda utama dari identitas kolektif orang Buton yang menjadi dasar bagi modal sosial orang Buton sebagai sebuah kesatuan sosial-budaya yang mendiami sebuah kawasan geografis tertentu yang batas-batasnya secara jelas pernah dibuat oleh Kesultanan Buton. Konflik-konflik yang terjadi pascapemekaran Buton, khususnya konflik antara Pemkot Bau-Bau dan Pemkab Buton tentang aset-aset yang berada di Kota Bau-Bau tidak mungkin hanya dilihat dari sudut legal-formal belaka. Konflik seputar aset-aset ini di bawah sadar mereka yang berkonflik memiliki akar yang bersifat sosiokultural. Kekuasaan (*power*) dalam perspektif sosio-kultural semacam ini tidak mungkin dipahami melalui perspektif politik yang konvensional, namun harus dilihat dari perspektif kultural-simbolik.

Kegagalan para ahli ilmu politik kontemporer pada umumnya berakar dari kegagalannya untuk melihat kekuasaan sebagai sesuatu yang tidak sekadar merupakan kewenangan (*authority*) yang bersifat formal yang diatur melalui undang-undang dan peraturan pemerintah. Pandangan terhadap kekuasaan yang bersifat legalistik semacam ini umumnya gagal dalam memahami berbagai bentuk konflik politik yang berakar pada nilai-nilai yang bersifat simbolis-kultural. Dalam kaitan ini, konflik yang menyangkut nama daerah juga harus dipahami bahwa nama suatu lokalitas tertentu memiliki hubungan dengan identitas kolektif dari masyarakat yang bermukim di sana. Berbagai konflik sosial dan politik yang terjadi pasca-Soeharto harus dipahami dalam perpektif yang lebih bersifat holistik yang menggabungkan antara pendekatan legal-formal dengan sosio-kultural. Konflik dan persaingan yang terjadi antara para elite politik lokal sebagaimana terlihat dalam kasus pemekaran di Buton tidak saja mencerminkan perebutan

kekuasaan yang bersifat fisik namun juga yang bersifat metafisik dan simbolik. Konflik pascapemekaran di Buton memperlihatkan kegagalan para perancang UU dan PP tentang pemekaran wilayah dan kebijakan desentralisasi pasca-Soeharto yang sangat menekankan aspek legal-formal dan tidak memandang dimensi sosiokultural yang hidup dalam masyarakat.

Di Indonesia, konsep desentralisasi (biasanya disambungkan dengan konsep otonomi daerah) telah dipahami dan dipraktikkan sejak zaman kolonial. Pada tahun 2005, terbit sebuah buku kumpulan tulisan untuk memperingati 100 tahun desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Pasang surut desentralisasi sangat erat kaitannya dengan rezim politik yang sedang berkuasa. Pendulum politik pasca-rezim Soeharto bergerak dari sentralisasi ke desentralisasi. Konstruksi politik dan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah berubah dengan cepat bersamaan dengan berkembangnya aliansi-aliansi baru dari kekuatankekuatan politik, baik di tingkat nasional maupun di daerah. Perubahan politik adalah sebuah proses yang sangat kompleks. Konflik dan konsensus tidak hanya diperagakan secara empiris dalam berbagai arena politik di masyarakat, namun juga diperagakan dalam pertarungan pemikiran, konsep dan wacana (*discourse*). Interaksi antara wacana dan praktik (*practice)* politik merupakan sebuah proses tersendiri yang selama ini tidak banyak diteliti. Berbagai tulisan para ahli ilmu sosial, terutama dari kalangan ilmu politik, tentang perubahan politik dan desentralisasi di Indonesia selain mencerminkan upaya mengonseptualisasikan gejala yang terjadi juga merupakan refleksi dari *mainstream school of thought* yang berkembang dan paling berpengaruh. Di Indonesia pendekatan *Public Administration School* (PAS) tampaknya yang paling banyak dianut oleh para ahli ilmu politik sehingga terlihat paling

dominan dalam memengaruhi arah kebijakan penataan daerah (*territorial reform*) di Indonesia.[3]

Buton dalam Perspektif Masa Depan

Pengalaman pemekaran di Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah, dan Kabupaten Buton, Sulawesi Tenggara menunjukkan tokoh dan pemimpin masyarakat yang merupakan elite politik lokal, telah memanfaatkan peluang yang dibuka oleh UU dan PP tentang pemekaran bukan sekadar untuk membentuk unit administrasi pemerintahan baru pada aras kabupaten, tetapi juga pada aras yang lebih tinggi, provinsi. Proses pemekaran, di kedua lokasi itu, berkembang jauh di luar imaginasi para penganut PAS yang hanya melihat segi-segi legal-formal, institusional, dan administra-tif-manajerial saja dari hubungan pemerintah pusat dan pemerin-tah daerah. Proses pemekaran yang terjadi dan sampai saat ini masih terus berlangsung tidak mungkin didekati dan dipahami hanya dari struktur-struktur dan relasi-relasi, dari institusi dan kelembagaan yang bersifat formal, karena telah menjangkau ingatan kolektif masyarakat yang panjang, berbagai kepentingan ekonomi dan politik kelompok-kelompok masyarakat yang tidak tidak hanya ditentukan oleh dimensi spasial-teritorial (*spatially defined groups*), tetapi terutama oleh identitas-identitas yang bersifat sosial dan kultural (*culturally defined groups*) seperti latar belakang sejarah, etnisitas, lokalitas. dan agama.

---

[3] Ulasan lebih lanjut tentang perspektif *Public Administration School* (PAS) bisa dibaca pada Bab 10 buku ini. Tulisan ini semula merupakan makalah penulis yang disampaikan pada Seminar Internasional ke-8 Percik, 2007, Salatiga, yang berjudul "Pemekaran sebagai Arena Perebutan dan Pembagian Kekuasaan: Kritik terhadap Dominasi *Public Administration School* dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia".

Pendekatan PAS juga mengabaikan kenyataan bahwa di dalam dimensi spasial-teritorial juga terdapat kesatuan-kesatuan bioregion yang memiliki batas-batasnya sendiri yang perlu diperhatikan sebelum batas-batas yang bersifat administratif ditentukan. Kebijakan desentralisasi dengan demikian tidak mungkin bersifat seragam *one fit for all* karena adanya karakteristik wilayah (*regional characteristics*) dan berbagai lingkungan yang bersifat sistemik (sosial, ekonomi, budaya, dan ekologi) dalam sebuah wilayah atau kawasan tertentu.

Pengalaman pemekaran di Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara, khususnya di Kabupaten Buton, memperlihatkan bahwa keinginan untuk membentuk kabupaten maupun provinsi baru selain dirangsang oleh terbukanya peluang bagi elite politik lokal untuk meraih posisi-posisi politik maupun keuntungan-keuntungan ekonomi melalui pemekaran wilayah, juga karena adanya semacam angan-angan untuk mengembalikan sebuah kebesaran sejarah masa lalu. Kebesaran sejarah Kesultanan Buton yang pernah memiliki wilayah yang cukup luas mengilhami para pemimpin Buton untuk mengintegrasikan kembali kabupaten-kabupaten yang saat ini berdiri sendiri-sendiri untuk dijadikan sebuah Provinsi Buton Raya. Tanpa adanya pemahaman tentang sejarah masa lalu dari masyarakat Buton dan berbagai makna simbolis yang melekat dalam berbagai bentuk peninggalan kesultanan Buton, sulit bagi orang luar untuk bisa mengerti mengapa sebuah provinsi baru diangankan di Buton. Gagasan membentuk Provinsi Buton Raya, meskipun didasari oleh keinginan untuk merevitalisasi bekas wilayah Kesultanan Buton oleh para penggagasnya, haruslah diproyeksikan untuk kepentingan masa depan. Harus dibuktikan bahwa sebuah provinsi memang diperlukan bagi peningkatan kemakmuran masyarakat Buton di masa depan. Selain karena adanya kesatuan sosial-budaya, jaringan perekonomian laut

yang secara historis berpusat di Kota Bau-Bau harus dijadikan landasan utama bagi perencanaan pembangunan, baik ekonomi maupun sosial bagi Buton.

Dalam kaitan inilah perlunya konsep *territorial reform* atau penataan daerah yang selama ini berkembang di Indonesia harus dikaji ulang secara kritis dan mendasar. Pengkajian terhadap penataan daerah atau *territorial reform* tidak mungkin dilepaskan dari pengkajian yang bersifat menyeluruh terhadap kebijakan desentralisasi. Tata-hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah hanyalah merupakan salah satu aspek di dalamnya. Mengupas desentralisasi, sebagaimana dikatakan oleh Smith (1985), adalah mengupas secara komprehensif dimensi teritorial dari sebuah negara. Dalam pengkajian ulang yang mendasar dan kompre-hensif ini ini, berbagai pihak, para *stakeholders*, berbagai disiplin ilmu, dan pendekatan, harus sepakat untuk saling mendengarkan dan bertukar pikiran secara sungguh-sungguh untuk menghindari terjadinya bias dan adanya dominasi dari satu pihak, sebelum nantinya dituangkan dalam bentuk UU atau PP dan kebijakan penataan daerah sebagai revisi dari kebijakan-kebijakan desentralisasi yang telah disadari memiliki banyak masalah dan kekurangan namun masih terpaksa dijalankan.

Kekhawatiran para perancang UU desentralisasi dan otonomi daerah bahwa pemberian otonomi kepada pemerintah tingkat provinsi akan membahayakan bagi integrasi negara dan bangsa Indonesia haruslah dikaji ulang. Gagasan pembentukan Provinsi Buton Raya memperlihatkan pentingnya otonomi daerah diberikan kepada tingkat provinsi karena otonomi yang berlebihan kepada pemerintah kapupaten tanpa adanya upaya untuk mengintegrasikannya akan menjadikan daerah saling bersaing secara tidak sehat yang akan merugikan secara ekonomi dan sosial bagi masyarakatnya.

Bab 10
Pemekaran sebagai Arena Perebutan Kekuasaan

Decentralized structures of government in contemporary states do not only require political choices to be made by political elites and activists. They also require social scientist to make crucial choices of method, approach and underlying assumptions about power and state.

Brian C. Smith (1985: 206)

Berbagai kelemahan tersebut berakar pada ketidaksempurnaan kerangka hukum dan rendahnya kualitas pemahaman tentang otonomi daerah di kalangan *stakeholders*.

Bhenyamin Hoesein (2005: 212)

Silang pendapat yang berkembang selama setahun ini sekitar isu pemekaran (daerah atau wilayah?) hanyalah salah satu penegasan dari kesemrawutan kebijakan desentralisasi pasca-Soeharto. Dalam pidatonya di sidang paripurna DPD bulan Agustus tahun 2007, Presiden SBY sendiri mengusulkan untuk menghentikan sementara proses pemekaran yang dianggap telah menjadi beban pemerintah. Pada akhir tahun lalu, salah satu keputusan sidang paripurna DPR adalah melakukan "moratorium" terhadap pemekaran[1]. Desentralisasi yang menjadi salah satu pilar utama dari transisi politik pasca-Soeharto oleh berbagai kalangan mulai

[1] Alasan DPR melakukan moratorium pemekaran karena bisa mengganggu jalannya Pemilu 2009. Sebelumnya Menteri Dalam Negeri Mohamad Makruf juga telah mengindikasikan jika pemekaran terus berlangsung, hal itu bisa mengganggu persiapan Pemilu 2009. Alasan mengganggu Pemilu 2009 ini memperlihatkan ambiguitas sikap politik pemerintah dan DPR terhadap pemekaran.

disadari telah berjalan tanpa desain yang jelas.[2] UU dan PP yang mengatur kebijakan desentralisasi disadari mengidap dalam dirinya kelemahan-kelemahan yang bersifat mendasar dan bukan sekadar soal implementasi yang buruk di lapangan.[3]

Landasan hukum kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah diatur melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004, beserta berbagai peraturan pemerintah di bawahnya, antara lain Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Dari pengamatan di lapangan, aturan-aturan hukum tersebut telah ditafsir dan dimanfaatkan oleh para aktor politik sebagai peluang bagi daerah untuk merebut kekuasaan yang selama ini didominasi pemerintah pusat. Dalam konteks merebut kekuasaan inilah para aktor politik di daerah telah melihat pemekaran sebagai peluang politik yang paling terbuka. Di balik alasan untuk mendekatkan pelayanan publik bagi masyarakat yang selama ini terisolasi secara geografis, pemekaran merupakan sebuah proses sosial-politik yang sangat kompleks. Pembentukan provinsi dan kabupaten baru ternyata telah menjadi arena bagi

---

[2] Berbagai perbincangan sekitar revisi UU No. 32 Tahun 2004, revisi PP No. 129 Tahun 2000, amandemen ke-5 konstitusi dan gagasan tentang *grand design* atau *blue print* tentang desentralisasi dan otonomi daerah, adalah gejala belum jelasnya arah ke depan kebijakan desentralisasi di Indonesia. Menteri Dalam Negeri yang baru, Gamawan Fauzi, menyatakan bahwa pada bulan Juni 2010 *grand design* versi Kementerian Dalam Negeri akan diumumkan pada Juni 2010. Dalam beberapa kesempatan Gamawan Fauzi juga menekankan pentingnya memberikan peran yang lebih besar pada gubernur.

[3] Ryaas Rasyid, yang dianggap sebagai arsitek desentralisasi pasca-Soeharto, dalam berbagai kesempatan mengatakan bahwa roh otonomi daerah yang diemban oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah dicabut. Sistem pemerintahan desentralisasi yang kita coba kembangkan mulai 1 Januari 2001, kini telah layu sebelum berkembang. Dewasa ini di Indonesia sedang berlangsung proses resentralisasi atas mekanisme pemerintahan.

para aktor politik untuk meraih tujuan jangka pendek, yaitu mendapatkan kekuasaan politik. Merebut kekuasaan dari pemerintah pusat dan membaginya di antara para elite politik di daerah adalah masalah krusial yang selama ini kurang teramati. Perebutan kekuasaan ini, sebagaimana ditemukan di Sulawesi Tengah (Poso) dan di Sulawesi Tenggara (Buton), telah menimbulkan ketegangan dan konflik, baik sebelum maupun setelah pemekaran daerah berhasil dilakukan.

Apa yang terjadi di lapangan tampaknya memang tidak terantisipasi oleh para penyusun UU dan PP yang kemudian menjadi acuan pemekaran.[4] Tulisan ini ingin menunjukkan bahwa ketidakmampuan mengantisipsai persoalan-persoalan yang muncul bersamaan dengan proses pemekaran mungkin berawal dari cara pandang dan kerangka berpikir yang dianut para pemikir kebijakan desentralisasi di negeri ini. Para penyusun draf UU desentralisasi dan berbagai PP yang menyertainya, bertolak dari kerangka berpikir yang sangat menekankan aspek legal-formal dan administrasi-publik. Cara pandang yang menekankan pentingnya pendekatan legal-formal dan administrasi-publik yang saya sebut *Public Administration School* (selanjutnya disingkat PAS) merupakan sebuah *mainstream,* baik dalam pemikiran (*discourse*) maupun dalam praktik (*practice*) kebijakan desentralisasi di Indonesia. Besarnya pengaruh PAS ini karena secara substantif memberikan landasan bagi tata-pemerintahan (*governance*) dan secara langsung menyediakan perangkat lunak (*software*) yang diperlukan oleh birokrasi pemerintahan.

---

[4] Dalam sebuah lokakarya yang dilakukan oleh Yayasan Percik untuk mempersiapkan penelitian pemekaran yang didanai oleh DRSP USAID, di Jakarta, Dr. Djohermansyah Djohan, salah seorang anggota Tim 7 yang menyusun rancangan UU No. 22 Tahun 1999, mengakui bahwa apa yang terjadi dengan pemekaran saat ini sama sekali tidak terbayangkan sebelumnya.

Tulisan ini adalah sebuah kritik terhadap PAS yang telah mendominasi diskursus desentralisasi pasca-Soeharto. Seperti dikatakan oleh Smith (1985), dalam pembuka tulisan ini, desentralisasi terlalu berbahaya jika diserahkan pada para aktor politik saja. Ahli ilmu-ilmu sosial harus mengambil peran dalam memikirkan berbagai metode, pendekatan, dan asumsi-asumsi yang berpengaruh terhadap hubungan kekuasaan dan negara. Secara khusus tulisan ini ingin mengajak pembaca untuk meninjau kembali secara sungguh-sungguh berbagai asumsi yang dipakai oleh PAS dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia. Dalam bagian pertama akan dilacak latar belakang lahirnya pendekatan ini, terutama dengan melihat perkembangan pendidikan ilmu politik yang tidak terpisahkan dari perkembangan ilmu hukum. Dalam bagian kedua akan diulas kesimpangsiuran di seputar konsep *territorial reform* dan kaitannya dengan konsep pemekaran. Pada bagian ketiga dipaparkan pengalaman pemekaran di Sulawesi Tengah dan Sulawesi Timur sebagaimana dilihat oleh penulis. Akhirnya, pada bagian akhir akan dikemukan beberapa catatan sebagai pengganti kesimpulan.

Cikal Bakal Public Administration School

Profesor Bhenyamin Hoessein, salah seorang guru *Public Administration School,* dalam sebuah tulisannya yang termuat dalam buku untuk memperingati 100 tahun desentralisasi di Indonesia, antara lain mengatakan sebagai berikut. "Berbagai kelemahan tersebut berakar pada ketidaksempurnaan kerangka hukum dan rendahnya kualitas pemahaman tentang otonomi daerah di kalangan *stakeholders.*[5]

[5] Dikutip dari tulisan yang dimuat dalam buku *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun.* Institute of Local Development (ILD) dan Yayasan TIFA (2005: 212).

Pengakuan dari guru sebuah pendekatan yang akan saya kritik dalam tulisan ini menjadi penting karena dengan demikian berarti kritik yang ingin saya kemukakan sesungguhnya telah disadari. Pendekatan legal-formal dan administrasi publik yang saya maksudkan dalam tulisan ini merupakan sebuah perspektif pemikiran yang berasal dari disiplin ilmu hukum dan ilmu politik yang telah dikembangkan dan diajarkan oleh para ahli dan penganutnya di Indonesia. Perspektif legal-formal dan administrasi-publik berasal dari dunia akademik, terutama universitas-universitas utama di Indonesia, khususnya Universitas Indonesia dan Universitas Gadjah Mada, yang kemudian sangat berpengaruh, terutama terhadap Departemen Dalam Negeri yang juga membentuk lembaga pendidikannya sendiri seperti Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) dan Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN).[6]

Cikal bakal ilmu-ilmu sosial di Indonesia pasca-kemerdekaan berawal dari masa kolonialisme. Cabang ilmu-ilmu sosial yang pertama kali dikembangkan oleh Belanda adalah ilmu hukum (*rechtswetenschap*) yang menghasilan *meesters-in-de-rechten*. Menurut Satjipto Rahardjo (2005: 40), *Rechthogesshool* (*school of law*) dimulai tahun 1924, dua tahun setelah didirikan *Technischehoge school* (*school of engineering*) pada tahun 1922. Setelah kemerdekaan, para pioner ilmu-ilmu sosial di universitas yang baru didirikan pada umumnya juga para ahli hukum didikan Belanda. Ekonomi dan sosiologi, misalnya, juga diajarkan oleh para profesor hukum ini. Begitu juga yang menjadi dekan fakultas ekonomi pertama adalah para ahli hukum. Fakultas yang mengajarkan ilmu-ilmu sosial di Universitas Indonesia adalah Fakultas Hukum dan Ilmu Pengetahuan Masyarakat, sedangkan di Universitas

[6] Ryaas Rasyid dan Djohermansyah Djohan, untuk memberikan contoh, adalah dosen dosen di IIP yang sangat berperan dalam penyusunan draf UU No. 22 Tahun 1999.

Gadjah Mada adalah Fakultas Hukum, Ekonomi, dan Sosial-Politik. Fisipol atau FISIP tempat ilmu-ilmu sosial diajarkan memiliki akar yang kuat dari disiplin dan cara berpikir yang diajarkan oleh Ilmu Hukum.

Pada tanggal 17 Maret 2005 Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) menyelenggarakan *Alfian Lectures* yang mengambil tema "Perkembangan Ilmu Politik di Indonesia". Pembicara dalam kesempatan itu adalah Maswadi Rauf, Guru Besar Ilmu Politik FISIP UI, tentang "Perkembangan Ilmu Politik di Indonesia dan Prospeknya di Masa Akan Datang", Miftah Thoha, Guru Besar Fisipol UGM, tentang "Perkembangan Ilmu Administrasi Negara di Indonesia dan Prospeknya di Masa Datang", dan Djohermasyah Djohan, Guru Besar di IIP tentang "Perkembangan Ilmu Pemerintahan di Indonesia".[7]

Menurut Maswadi Rauf, ilmu politik mempunyai arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, Ilmu Politik mencakup empat disiplin ilmu sosial yang dianggap berasal dari rumpun ilmu yang sama, yakni Ilmu Pemerintah, Ilmu Hubungan Internasional, Ilmu Administrasi Negara, dan Ilmu Politik. Dalam arti sempit, Ilmu Politik mengacu kepada Ilmu Politik sebagai sebuah disiplin ilmu sosial dan menjadi salah satu komponen dalam arti luas. Di Indonesia, Ilmu Pemerintah, Ilmu Hubungan Internasional, dan Ilmu Administrasi Negara, berkembang terlebih dahulu dibandingkan dengan Ilmu Politik (dalam arti sempit) karena ketiga disiplin ini telah dikembangkan oleh Universitas Gadjah Mada (UGM) semenjak awal terbentuknya universitas pada akhir tahun 1940-an. Sementara itu, Ilmu Politik baru dikembangkan oleh Universitas Indonesia (UI) pada tahun 1962

[7] Selain tiga makalah di atas, satu makalah membicarakan Ilmu Hubungan Internasional yang ditulis oleh Makmur Keliat dari FISIP UI.

pada saat universitas tersebut membentuk jurusan Ilmu Politik pada bagian Ilmu Pengetahuan Kemasyarakatan (IPK) dalam Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI).

Pengertian Ilmu Politik di Indonesia, menurut Maswadi Rauf, mirip dengan pengertian yang digunakan di Amerika Serikat. Meskipun di AS istilah yang digunakan adalah *Department of Government*, tidak terdapat perbedaan dalam substansinya dengan *Departement of Political Science* atau *Department of Politics.* Hal ini berbeda dengan di Indonesia. Departemen atau Jurusan Ilmu Politik berbeda dengan Departemen/Jurusan Ilmu Pemerintahan. Dilihat dari sejarahnya, Ilmu Pemerintahan di UGM dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan akan para pejabat pemerintah yang berkualitas. Menurut Maswadi Rauf, Ilmu Pemerintahan merupakan gabungan antara Ilmu Politik dan Ilmu Administrasi Negara. Dilihat dari substansi yang dipelajari selama ini di Indonesia, Ilmu Politik sedikit berbeda dengan Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Administrasi Negara. Ilmu Politik mempelajari kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, proses pembuatan keputusan tersebut, dampak kebijakan terhadap masyarakat, dan reaksi masyarakat terhadap kebijakan-kebijakan tadi. Ilmu Politik secara khusus mengkaji pengaruh masyarakat terhadap negara (*state*) dan pengaturan (*ruling*) yang dilakukan oleh negara terhadap masyarakat. Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Administrasi Negara juga menyinggung hubungan negara dan masyarakat, namun penekanan Ilmu Pemerintahan diletakkan pada pembuatan keputusan oleh pemerintah dan sikap pemerintah terhadap berbagai reaksi masyarakat. Ilmu Administrasi Negara menekankan pada pemahaman terhadap bekerjanya birokrasi pemerintahan, bagaimana membuat "motor" tersebut bisa bekerja seefektif dan seefisien mungkin.

Perkembangan Ilmu Pemerintahan ternyata merupakan bagian dari sejaran perkembangan Ilmu Politik (dalam arti luas) yang dikembangkan oleh Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta. Menurut Djohermasyah Djohan, setelah Indonesia merdeka, guna menyiapkan pegawai negeri bagi Departemen Dalam Negeri, Departemen Luar Negeri, dan Departemen Penerangan, didirikanlah di Yogyakarta Akademi Ilmu Politik (AIP) pada 1946, dengan tiga jurusan: Ilmu Pemerintahan, Hubungan Internasional, dan Publisistik. Selanjutnya, ketika UGM didirikan pada 1949, AIP digabung dengan Fakultas Hukum. Konsekuensinya, menurut Djohermansyah Herman, "Ilmu Pemerintahan pun diwarnai studi Yuridis". Pada 1952 AIP menjadi Bagian Sosial dan Politik dari Fakultas Hukum, Ekonomi, Sosial, dan Politik (HESP). Pada tahun 1955, Bagian Sosial dan Politik berubah menjadi Fakultas Sosial Politik dan Ilmu Pemerintahan merupakan salah satu jurusannya. Jurusan Ilmu Pemerintahan di UGM ditutup setahun setelah didirikannya Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) di Malang oleh Kementerian Dalam Negeri. Tetapi, kemudian dibuka kembali pada 1960 dengan materi kuliah yang sarat dengan aspek-aspek teknis Ilmu Administrasi.

Ilmu Pemerintahan mulai berkembang bersamaan dengan didirikannya APDN Malang pada 1956. Menurut Djohermansyah Herman, "sekolah kedinasan pamong praja ini dibentuk untuk mencetak kader-kader pimpinan menengah pamong praja (*the middle rank officials*) yang mampu mendinamisasi dan memobilisasi rakyat guna melaksanakan aneka perubahan sosial ekonomi". Pada tahun 1967 dengan alasan adanya kebutuhan akan ahli-ahli pemerintahan yang berwawasan ilmiah dan tidak sekadar sebagai tukang atau operator pemerintahan di lingkungan Departemen Dalam Negeri pemerintah mendirikan Institut Ilmu Pemerintahan

(IIP) di Jakarta. Ilmu Pemerintahan yang diberikan di IIP tidak jauh berbeda dengan yang diajarkan di Jurusan Ilmu Pemerintahan di perguruan tinggi, khususnya di UGM karena UGM merupakan universitas pembina IIP.

Sementara itu, menurut Miftah Thoha, Ilmu Administrasi Negara tidak dapat dipisahkan dengan kekuasaan hukum (*the power of law*). Wakil-wakil rakyat di lembaga perwakilan membuat hukum dan didelegasikan tanggung jawabnya itu kepada birokrat yang profesional untuk melaksanakan hukum tersebut. Menurut Rosembloom (1998), pendekatan legal memandang administrasi negara sebagai upaya untuk mengamalkan dan memaksa hukum ke tataran lingkungan yang nyata (*as applying and enforcing the law in concrete circumstances*). Pendekatan kekuasaan hukum ini bersumber pada tiga hal utama, yakni 1) *Administrative law,* hukum sebagai *body of law and regulation* mengendalikan proses administrasi; 2) Peradilan administrasi negara, adanya kecenderungan bahwa setiap persoalan dalam proses administrasi diselesaikan menurut prosedur peradilan; 3) Hukum konstitusional, bahwa semua dan macam-macam warga negara dirumuskan kembali hak dan kemerdekaannya. Dengan demikian, administrasi negara adalah "hukum *in action*" dan suatu sistem yang teregulasi. Dengan kata lain "pemerintah mengatakan kepada warganya, baik sipil maupun pengusaha, apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dikerjakan".

Dari pemaparan perkembangan Ilmu-Ilmu Sosial, khususnya Ilmu Politik di atas, dapat disimpulkan bahwa para ahli ilmu politik (dalam arti luas) di Indonesia sangat dipengaruhi oleh pendekatan hukum yang bersifat normatif dan sangat menekankan arti penting berbagai perundang-undangan, peraturan pemerintah, dan berbagai aturan lain yang bersifat tertulis, yang mengasumsikan bahwa masyarakat akan teratur dengan adanya

aturan hukum. Keterkaitan yang kuat antara hukum dan politik tampaknya memang sebuah keniscayaan yang bersifat paradigmatik. Di Indonesia kedua disiplin ilmu tersebut secara empiris telah berkembang secara bergandengan melalui institusi-institusi pendidikan tinggi yang tidak hanya mencetak para tenaga ahli, namun juga mencetak para sarjana yang akan ditempatkan dalam berbagai pos birokrasi sejalan dengan kebutuhan republik dan pemerintah.

Dalam salah satu tulisannya, Oka Mahendra,[8] seorang pakar hukum dan praktisi politik, menyatakan bahwa meskipun sistem hukum dan sistem politik dapat dibedakan, dalam berbagai hal sering tumpang tindih. Dalam proses pembentukan undang-undang, oleh badan pembentuk undang-undang misalnya, proses tersebut dapat dimasukkan ke dalam sistem hukum dan juga ke dalam sistem politik, karena undang-undang sebagai *output* merupakan formulasi yuridis dari kebijaksanaan politik dan proses pembentukannya sendiri digerakkan oleh proses politik. Hukum dan politik mempunyai kedudukan yang sejajar. Hukum tidak dapat ditafsirkan sebagai bagian dari sistem politik. Demikian juga sebaliknya. Sementara itu, Satjipto Rahardjo, dalam sebuah artikelnya di Harian *Kompas* berpendapat bahwa realitas hubung-an hukum dan politik tidak sepenuhnya ditentukan oleh prinsip-prinsip yang diatur dalam suatu sistem konstitusi, tetapi lebih ditentukan oleh komitmen rakyat dan elit politik untuk bersungguh-sungguh melaksanakan konstitusi tersebut sesuai dengan semangat dan jiwanya. Suatu sistem konstitusi hanya mengasumsikan ditegakkannya prinsip-prinsip tertentu, tetapi tidak bisa secara otomatis mewujudkan prinsi-prinsip tersebut. Prinsip-prinsip objektif dari sistem hukum (konstitusi) sering

[8] http://www.geocities.com/RainForest/Vines/3367/oka.html

dicemari oleh kepentingan-kepentingan subjektif penguasa politik untuk memperkokoh posisi politiknya, sehingga prinsip-prinsip konstitusi jarang terwujud menjadi apa yang seharusnya, bahkan sering dimanipulasi atau diselewengkan. Satjipto Rahardjo, boleh dikatakan salah satu dari sedikit ahli hukum yang memandang hu-kum tidak sekadar sebagai kumpulan peraturan dan undang undang, namun sebagai sebuah "hasil kesepakatan" yang tidak mungkin dilepaskan dari konteks sosialnya.

Penataan Daerah (*Territorial Reform*) dan Pemekaran

Penataan daerah adalah terjemahan dari *territorial reform*. *Territorial reform* adalah terminologi yang dipergunakan oleh tim DRSP (*Democratic Reform Support Program*)–USAID dalam laporannya yang berjudul *Decentralization 2006: Stock Taking on Indonesia's Recent Decentralisation Reforms* yang terbit Agustus 2006. Laporan DRSP-USAID ini merupakan sebuah r*eview* yang cukup luas terhadap kebijakan desentralisasi pasca-Soeharto. Berbagai persoalan yang muncul dalam implementasi kebijakan desentralisasi melatarbelakangi dilakukannya *stock taking* atau *review* ini. Oleh para penulisnya diakui bahwa *review* yang dilakukan belum merupakan *review* yang bersifat komprehensif.

> *The stock taking is a snapshot in time of a moving target. While broad in its coverage, it is not entirely comprehensive. It does, however, try to triangulate, by bringing together the voices of government, regional government and other stakeholders and donor technical assistance. Where relevant, the regulatory drafting currently underway is described, noting the support being obtained from third parties (NGOs, donors, and regional government associations) where this is evident. An effort is made to find the most promising avenues for reform in view of the current situation.*

Bagian pertama dari laporan DRSP-USAID mengupas aspek-aspek legal dari desentralisasi, yang diberinya judul *Legal Aspects of The Decentralisation/Local Governance Framework*. Segera tampak di sini pendekatan yang dipakai oleh Tim DRSP-USAID dalam me-*review* kebijakan desentralisasi adalah dari perspektif legal-formal. Kebijakan desentralisasi pasca-Soeharto telah dipandang pertama-tama sebagai sebagai sebuah kompedium undang undang dan berbagai peraturan pemerintah yang menyertainya. Berbagai persoalan yang muncul dalam implementasi kebijakan desentralisasi pasca-Soeharto oleh tim ini terutama disebabkan oleh kelemahan-kelemahan (*shortcomings*) yang melekat dalam instrumen perundang-undangan atau peraturan pemerintah yang telah dibuat.[9]

Bagian kedua dari laporan DRSP-USAID berjudul *Intergovernmental Relations*. Bagian ini dimaksudkan sebagai sebuah penilaian (*assessment*) terhadap sejauh mana perubahan perundang-undangan telah berpengaruh terhadap hubungan-hubungan dalam lembaga-lembaga pemerintah: *This section of the study assesses the current state of reform in intergovernmental relations. It evaluates the extent to which Law 32/2004 on Regional Governance and Law 33/2004 on Fiscal Balance succeeded in creating a regulatory framework to achieve better decentralized governance.*

Bagian kedua ini memilih untuk mengupas empat aspek penting yang saling terkait dalam kebijakan desentralisasi pasca-Soeharto, yaitu 1) *territorial reform;* 2) *functional assignment;* 3) *intergovernment fiscal relations;* 4) *intergovernment oversight and supervision.*

Tidak ada definisi yang diberikan dalam laporan DRSP USAID tentang *territorial reform*. Dalam versi bahasa Indonesia dari

[9] Lihat laporan lengkap, hlm. 9, Tabel 1: *Illustrative Shortcomings in Legal instruments/Processes.*

laporan DRSP-USAID, *territorial reform* diterjemahkan sebagai "penataan daerah". Pembahasan tentang *territorial reform*, sebagai aspek pertama yang dikupas dalam bagian kedua laporan DRSP-USAID (hlm. 16–21), memperlihatkan bahwa *territorial reform* hampir-hampir identik dengan pemekaran daerah. Terlihat dengan jelas bahwa pemekaran daerah adalah fenomena yang paling banyak terjadi setelah keluarnya Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, sebagai turunan dari UU No. 22 Tahun 1999 dan revisinya UU No. 32 Tahun 2004. Meskipun PP No. 129 Tahun 2000 mengatur persyaratan dan kriteria formal untuk "pemekaran", "penghapusan", dan "penggabungan" daerah, yang sangat menarik adalah hampir semua bentuk penataan daerah (*territorial reform*) yang terjadi pasca-Soeharto berupa pemekaran daerah. Pada halaman 16 laporan DRSP-USAID dikemukakan:

> *The establishment of regions may comprise "merging a number of regions or parts of neighbouring regions, or expansion of a region into two or more regions"* (Law 32/2004, Article 4). *In contrast to its predecessor law, this revised law is more specific about the fate of regions that are not able to implement their autonomy in a satisfactory way* (Article 6). *At some point following their formation, an assessment will follow to see if these regions are performing as intended. As yet, no systematic study has been carried out on the new regions formed post decentralization, but the GoI has initiated some work in this area and intends to follow through with a more comprehensive assessment in the near future.*

Uraian DRSP-USAID di atas memperlihatkan secara tepat persoalan-persoalan yang dihadapi dalam *territorial reform*, ter-

utama sebagai dampak dari keluarnya PP No. 129 Tahun 2000. Apa yang ditemukan oleh tim DRSP-USAID secara konsisten memperlihatkan bagaimana implikasi dari sebuah peraturan (PP No. 129 Tahun 2000) telah terlihat dalam praktik di lapangan. *Territorial reform* yang telah dialihbahasakan sebagai penataan daerah, berdasarkan apa yang terjadi di lapangan telah diartikan sebagai pembentukan unit administrasi pemerintah daerah baru atau secara singkat disebut pemekaran daerah. Penggabungan maupun penghapusan, yang juga diatur dalam PP No. 129 Tahun 2000, sejak dikeluarkannya PP tersebut belum pernah terjadi. Pemekaran daerah telah menjadi satu-satunya fenomena yang paling gegap gempita di seluruh wilayah di Indonesia. Secara sosial-politik, pemekaran merupakan respons dari elite politik di daerah untuk meraih berbagai tujuan jangka pendek, baik yang bersifat ekonomi maupun politik. Fenomena pemekaran telah berkembang jauh tanpa adanya antisipasi terhadap berbagai implikasinya, baik yang bersifat sosial, ekonomi, maupun politik.

Adalah sesuatu yang menarik bahwa istilah *territorial reform* dalam laporan DRSP-USAID berasal dari istilah "penataan daerah" yang sering juga diartikan sebagai "penataan administrasi-birokrasi". Seperti telah disinggung di atas, laporan DRSP-USAID tidak memberikan penjelasan tentang apa yang dimaksudkan dengan *territorial reform*.[10] Gabe Ferrazzi, salah satu penulis utama laporan DRSP-USAID, selain menggunakan istilah *territorial reform* juga menggunakan istilah *territorial administration*. Ferrazzi baru memberikan penjelasan yang cukup lengkap tentang *ter-*

[10] Dalam sebuah pertemuan kecil untuk merencanakan penelitian pemekaran yang diadakan oleh Yayasan Percik, di Salatiga, Dr. Purwo Santoso, dari Fisipol UGM yang diundang untuk menjadi narasumber, menyatakan ketidakcocokannya dengan pemakaian istilah *territorial reform* yang dianggapnya memiliki konotasi militeristik. Reaksi Dr. Purwo Santoso, seorang ahli yang dikenal telah lama menggeluti masalah pemerintah daerah, memperlihatkan bahwa istilah *territorial reform* yang diperkenalkan oleh DRSP-USAID sesungguhnya masih kabur.

ritorial reform dalam tulisannya yang belum diterbitkan, sebagai berikut.

> *Territorial administration or reform (sometimes called "administrative area" reform) is the management of the size, shape, and hierarchy of local government (LG) units for the purpose of achieving political and administrative goals. Territorial structure or territorial division refers to the arrangement of levels and numbers/size of units. Territorial administration and territorial reform are closely related or used interchangeably. In this report territorial administration is deemed to be an incremental and ongoing application of policies and tools to adjust territorial units, whereas territorial reform is deemed to be a more significant reorganization (of number of units or levels of government) or the reworking of the policies and tools used to address territorial structures/ divisions).*[11]

Penyempitan arti *territorial reform* ke dalam ruang lingkup yang bersifat formal-legalistik dan administratif ini (*territorial administration*) memperlihatkan bahwa pendekatan Gabe Ferazzi (dengan demikian juga DRSP-USAID) juga sesungguhnya tidak berbeda dengan yang dilakukan para ahli-ahli Indonesia yang terlalu didominasi diskursus legal-formal dan administrasi-publik atau apa yang telah saya sebut *Public Adminstration School* (PAS).[12] Padahal, Bapak PAS, Brian Smith, dalam bukunya yang telah menjadi

---

[11] Lihat Gabe Ferrazzi, "International Experiences in Territorial Reform–Implication for Indonesia", *Preliminary Draft,* Januari 2007. Sementara itu, dalam tulisannya yang lain dipergunakan istilah *territorial administration,* lihat Gabe Ferrazzi, "Territorial Administration in Indonesia: A Review of Regulations". *Draft,* Maret 2007.

[12] Contoh tulisan dengan pendekatan *Public Administration School* adalah dari Dr. Made Suwandi, salah seorang ahli desentralisasi yang cukup berpengaruh di Departemen Dalam Negeri, yang berjudul "Konsepsi Dasar Otonomi Daerah di Indonesia: Dalam Mewujudkan Pemerintah Daerah yang Demokratis dan Efisien", Jakarta 2002. Ini fenomena yang sangat menarik. Meskipun pembuatan UU dan peraturan tentang desentralisasi didominasi oleh penganut *Public Administration School,* seperti Made Suwandi dan sebagainya yang memiliki peran penting di Departemen Dalam Negeri, anehnya aspek birokrasi pemerintah justru yang paling tidak tersentuh oleh proses reformasi.

literatur klasik para penganut PAS, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State* (1985), telah mengingatkan:

> *Drawing administrative and political boundaries around communities is far from easy, and requires a good deal of knowledge not only about the spatial distribution of settlements but also about the spatial patterns of socioeconomic activity".* Smith juga berpendapat bahwa: *"The spatial patterns of social life are much more difficult to ascertain and requires systematic research into the behavioral relationships, between spatially defined groups–economic transactions, personal mobility for commuting to work, shopping and recreation, and cultural linkages.*

Setidaknya ada dua dimensi penting yang selama ini diam diam diabaikan pada diskursus atau wacana desentralisasi di Indonesia, yaitu dimensi keruangan (spasial-geografis), dan dimensi sosial-kultural. Kebijakan desentralisasi, selain berisi hal-hal yang berkaitan dengan hukum dan administrasi, seharusnya mengemukakan dimensi perencanaan wilayah atau *regional planning/spatial planning*. Istilah *territorial reform* seharusnya mengandung di dalam dirinya perubahan atau *reform* dalam aspek spasial geografis. Terkait erat dengan aspek spasial-geografis adalah konsep yang belum lama ini diperkenalkan oleh Walhi dan LIPI sebagai *bio-region.*[13] Konsep *bio-region* menunjukkan bahwa ada kesatuan kesatan ekologis yang memiliki *ecological boundaries* yang perlu diperhatikan sebelum batas administratif diputuskan. Konsep *bio region* tidak dapat dilepaskan dari aspek sosial-kultural yang melekat dalam setiap komunitas atau masyarakat. Keduanya, ekologi dan sosial-kultural, merupakan dimensi yang sangat penting untuk mengembangkan kehidupan yang berkelanjutan. Jadi, selain

[13] Saya menemukan penjelasan tentang konsep *bio-region* ini dalam tulisan Tri Ratnawati dan Robert Endi Jaweng (2005) "Meninjau Kebijakan Pemekaran Daerah" di *Jentera: Jurnal Hukum*, Edisi 10, Tahun III, Oktober, hlm. 60–73.

aspek spasial-geografis dan ekologis, kebijakan desentralisasi haruslah memperhitungkan aspek sosial-kultural, yang dalam banyak hal juga sangat dipengaruhi oleh faktor sejarah lokal. Berbagai permasalahan yang muncul dalam implementasi kebijakan desentralisasi di Indonesia antara lain karena tidak dipertimbangkannya aspek spasial-geografis, ekologis, dan aspek sosial-kultural dalam pembuatan undang-undang dan berbagai peraturan pemerintah yang menyertainya.[14] Dominasi yang sangat kuat dari para ahli yang menganut pendekatan legal-formal dan administrasi publik dalam penyusunan UU dan PP yang terkait dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, telah mengabaikan perlunya melihat aspek spasial-geografis, ekologis, dan sosial-kultural.[15]

Simpulan dari pengamatan pemekaran di Sulawesi Tenggara (Bab 7 dan 8) dan Sulawesi Tengah (Bab 9) adalah sebuah kenyataan bahwa proses pemekaran seolah-olah memiliki momentumnya sendiri untuk berkembang tanpa bisa dihentikan sebelum mencapai ekuilibriumnya. Tidak dapat disangkal bahwa keluarnya UU dan PP desentralisasi pasca-Soeharto seolah-olah menjadi pemicu dari pemekaran yang terjadi. Namun, dari pengalaman pemekaran di Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah, dan Kabupaten Buton, Sulawesi Tenggara, gagasan untuk membentuk sebuah unit administrasi memiliki sejarahnya sendiri yang panjang. Dalam proses perkembangan yang kemudian berlangsung terlihat dengan jelas pemekaran menjadi arena bagi para tokoh dan pemimpin masyarakat untuk merebut kekuasaan yang selama ini dianggap

[14] Dalam kaitan ini sangat menarik membaca studi yang dilakukan oleh Nicole Niesen (1999), yang menunjukkan pentingnya perencanaan wilayah (*spatial planning*) dalam penyusunan UU tentang Pemerintahan Kota (*Municipal Government*).

[15] Nono Anwar Makarim (2004), seorang ahli hukum, melihat bahwa hukum harus didekati dari interaksi antara tiga dimensi: (1) kekuasaan, (2) geografis-teritorial, dan (3) tata-pemerintahan (*governance*). atau hubungan antara aspek-aspek: (1) legal, (2) sosial, (3) ekonomi, dan (4) *political orders.*

terkonsentrasi pada kelompok atau golongan tertentu yang dekat dengan pusat kekuasaan di Jakarta. Melalui pembentukan unit administrasi baru, kekuasaan dapat direbut dan dapat dibagikan di antara elite politik lokal, melalui posisi-posisi baru yang terbuka bersamaan dengan dibentuknya kabupaten atau provinsi yang baru.

Catatan Akhir

Salah satu dampak desentralisasi pasca-Soeharto adalah meningkatnya lokalisasi politik. Pentas politik Indonesia tidak lagi hanya Jakarta, tetapi di setiap daerah. Pemekaran adalah salah satu arena politik yang baru sebagai dampak desentralisasi. Aktor-aktor politik saling berebut dan bersaing mendapatkan bagian kekuasaan. Dalam konteks pusat-daerah, pemekaran adalah upaya merebut kekuasaan dari pusat oleh para aktor politik lokal. Pemekaran sebagai arena perebutan dan pembagian kekuasaan politik pada aras lokal inilah yang tidak diantisipasi dengan baik oleh para penyusun UU dan PP yang menjadi dasar kebijakan desentralisasi pasca-Soeharto. Dominasi yang sangat kuat dari pendekatan yang menekankan aspek legal-formal dan administrasi-publik yang saya sebut *Public Administration School* atau PAS, mengabaikan berbagai aspek yang sangat penting dari pemekaran. Aspek sosial-geografis, ekologis, dan sosial-kultural tidak mendapatkan perhatian yang cukup dalam penyusunan UU dan PP yang menjadi landasan kebijakan desentralisasi dan pemekaran.

Pengalaman pemekaran di Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah, dan Kabupaten Buton, Sulawesi Tenggara, menunjukkan tokoh dan pemimpin masyarakat yang merupakan elite politik lokal, telah memanfaatkan peluang yang dibuka oleh UU dan PP ten-

tang pemekaran tidak sekadar untuk membentuk unit administrasi pemerintahan baru pada aras kabupaten, tetapi pada aras yang lebih tinggi, provinsi. Proses pemekaran, di kedua lokasi itu, berkembang jauh di luar imaginasi para penganut PAS yang hanya melihat segi-segi legal dan adminisratif saja, tetapi telah menjangkau ingatan kolektif masyarakat yang panjang, berbagai kepentingan ekonomi dan politik kelompok-kelompok masyarakat yang tidak hanya ditentukan oleh dimensi spasial-teritorial (*spatially defined groups*), tetapi terutama oleh identitas-identitas yang bersifat sosial dan kultural (*culturally defined groups*) seperti latar belakang sejarah, etnisitas, lokalitas, dan agama. Pendekatan PAS juga mengabaikan kenyataan bahwa di dalam dimensi spasial-teritorial juga terdapat kesatuan-kesatuan *bio-region* yang memiliki batas-batasnya sendiri yang perlu diperhatikan sebelum batas batas yang bersifat administratif ditentukan.

Konsep *territorial reform* atau penataan daerah yang selama ini berkembang di Indonesia harus dikaji ulang secara kritis dan mendasar. Dalam pengkajian ulang yang mendasar dan komprehensif ini berbagai pihak, para *stake holders*, berbagai disiplin ilmu dan pendekatan, harus sepakat untuk saling mendengarkan dan bertukar pikiran secara sungguh-sungguh untuk menghindarkan terjadinya bias dan adanya dominasi dari satu pihak, sebelum nantinya dituangkan dalam bentuk UU atau PP dan kebijakan penataan daerah, sebagai revisi dari kebijakan-kebijakan desentralisasi yang telah disadari memiliki banyak masalah dan kekurangan namun masih terpaksa dijalankan.

Bab 11
Setelah Nasionalisme: Tentang Orang Jawa di Lampung

> Orang Jawa itu tetap menjadi orang Jawa
> yang dimodifikasi dalam lingkungan Sumatra.
> **Wertheim (1959)**

Selain tantangan yang semakin besar yang dibawa oleh proses globalisasi, tantangan terhadap nasionalisme Indonesia yang berasal dari dalam tubuhnya sendiri (lokalisasi?) pun meningkat bersamaan dengan tumbangnya rezim politik Orde Baru-Soeharto yang sangat sentralistik. Tulisan ini semula merupakan bagian dari laporan penelitian tentang "Nasionalisme Indonesia dalam Konteks Otonomi Daerah: Rekonstruksi Pluralisme dan Etnisitas", yang dilakukan di Provinsi Lampung dan Riau.[1] Seperti tertera dalam judul, tulisan ini mengambil fokus "Tentang Orang Jawa di Lampung". Lampung adalah nama sebuah wilayah yang terletak di bagian paling selatan pulau Sumatra. Lampung sejak awal abad ke-20 menjadi daerah tujuan migrasi Orang Jawa. Pemerintah kolonial Belanda pada tahun 1905 memindahkan 115 keluarga Jawa dari Bagelen, Kedu, Jawa Tengah, ke Gedong Tataan yang terletak sekitar 20 km dari Ibu Kota Provinsi Lampung sekarang, Bandar Lampung. Sejak saat itu secara bertahap pemerintah kolonial Belanda memindahkan keluarga-keluarga Jawa ke Lampung. Dalam perkembangannya, orang Jawa ternyata tidak

[1] Terima kasih kepada Thung Julan yang telah memberikan komentar pada draf awal tulisan ini.

hanya ke Lampung karena dipindahkan oleh pemerintah kolonial Belanda, namun juga pindah atas kemauan sendiri, antara lain karena melihat keberhasilan dari rekan-rekannya yang lebih dahulu bermigrasi dan tinggal di berbagai tempat di Lampung. Setelah Indonesia merdeka, program pemindahan penduduk ke Lampung ternyata dilanjutkan oleh pemerintah Indonesia, bahkan secara besar-besaran ketika pemerintahan Soeharto. Saat ini 62% penduduk di Provinsi Lampung adalah orang Jawa. Berdasarkan Sensus Penduduk 2000, Provinsi Lampung menempati urutan keempat sebagai provinsi yang paling banyak dihuni orang Jawa setelah Provinsi Jawa Tengah (98%), Yogyakarta (97%), dan Jawa Timur (78%).[2]

Karena jumlahnya yang besar, orang Jawa di Lampung diduga akan mendominasi berbagai aspek kehidupan, baik yang bersifat ekonomi, politik maupun budaya. Dalam konteks otonomi daerah, terlihat di berbagai wilayah di Indonesia seperti terhanyut dengan apa yang dinamakan politik identitas, antara lain bermunculannya provinsi maupun kabupaten baru, yang lahir karena adanya klaim identitas etnis tertentu sebagai pemilik yang sah dari sebuah wilayah tertentu. Oleh karena itu, menjadi pertanyaan besar: apakah identitas etnis sebagai orang Jawa, yang secara demografis merupakan mayoritas memiliki makna yang signifikan dalam konteks otonomi daerah di Lampung? Dalam konteks nasionalisme yang menjadi tema penelitian ini, pertanyaannya adalah "Apakah implikasi dari banyaknya orang Jawa terhadap gejala etnosentrisme yang merebak di Lampung bersamaan dengan diimplementasikannya otonomi daerah dan desentralisasi politik?" Gejala menguatnya proses diferensiasi yang didasari oleh

[2] Lihat Suryadinata *et al.* (2003: 34).

kesamaan identitas etnis pasca runtuhnya pemerintahan Soeharto yang sentralistis antara lain mencuat dalam isu "putra daerah". Sejauh mana kehadiran orang Jawa sebagai mayoritas di Lampung, memiliki arti yang signifikan terhadap proses-proses sosial politik pasca-Soeharto: diferensiasi, etnosentrisme, dan putra-daerahisme? Ataukah kehadiran orang Jawa dalam jumlah besar di Lampung justru merupakan faktor pencegah proses diferensiasi dan sebaliknya merupakan faktor yang memperkuat proses integrasi?

Selain didasarkan pada kunjungan lapangan ke Lampung, terutama ke pusat-pusat wilayah orang Jawa, seperti Pringsewu dan Metro, tulisan ini juga didasarkan studi kepustakaan yang ternyata cukup kaya tentang orang Jawa dan tentang migrasi orang Jawa ke Lampung. Wawancara dengan narasumber yang dianggap memahami tentang dinamika sosial orang Jawa di Lampung juga dilakukan, terutama di Bandar Lampung, Pringsewu, dan Metro. Tulisan ini terbagi menjadi lima bagian. Setelah bagian pengantar, bagian kedua merupakan upaya untuk memahami sejarah perkembangan nasionalisme orang Jawa, dan implikasinya bagi orang Jawa dewasa ini. Bagian ketiga diisi oleh ulasan tentang migrasi orang Jawa ke Lampung sejak awal hingga hari ini serta resistensi dari orang Lampung terhadapnya. Bagian keempat merupakan rekonsiliasi dari penelusuran literatur dan hasil penelitian singkat di Lampung, terutama dikaitkan dengan perkembangan politik pasca-Soeharto. Bagian kelima adalah rangkuman dan simpulan sementara penelitian.

Memandang Jawa dari Cina

Siapakah yang sesungguhnya kita maksud dengan orang Jawa? Dengan mudah kita menganggap bahwa setiap kali kita memperbincangkan orang Jawa, seolah-olah kita semua sudah dianggap mengerti siapa yang kita maksudkan sebagai orang Jawa. Ada

sesuatu yang terasa biasa, familiar, dan tidak lagi kita pertanyakan ketika kita menyebut atau membicarakan orang Jawa. Apakah memang demikian? Mungkin orang Jawa, seperti halnya orang Cina, kita terima sebagai sebuah identitas yang tidak perlu kita persoalkan lagi karena jumlah mereka yang besar dan hampir bisa kita jumpai di mana-mana. Orang Cina menyebar ke seluruh dunia, dan orang Jawa kini menyebar ke seluruh bagian dari Indonesia, seluruh nusantara. Mengingat adanya kemiripan karakteristik antara orang Jawa dan orang Cina, dalam bagian ini orang Jawa akan dilihat melalui pemahaman yang telah dilakukan terhadap orang Cina. Berikut adalah ulasan yang dilakukan oleh Allen Chun (1996), seorang Cina berkewarganegaraan Taiwan, yang mencoba mengulas siapakah sesungguhnya orang Cina. Dalam tulisannya yang cenderung sarkastik, seperti terlihat dalam judulnya *Fuck Chineseness: On the Ambiguities of Ethnicity as Culture as Identity*, Chun membuka ulasannya sebagai berikut.

> *It is said that China is the oldest extant civilization in the world and that its population constitutes one-quarter of humanity. Something so well entrenched demographically, territorially, politically, and historically should be anything but an uncertain entity. It is easy, thus, to identify something called "Chinese culture and society." Its political presence in the modern world system is incontestable, and the amount of intellectual discourse devoted to the study of China continues to fill libraries. In short, there is much to suggest that the very idea of China is an unambiguous or unquestionable entity. But what is so unambiguous about China that makes it an unquestioned object of gazing? What is the nature of Chineseness, and who are the Chinese? Finally, who is really speaking here?*

Selanjutnya, Chun menunjukkan betapa beragam sesungguhnya pengertian tentang Cina dan kecinaan.

While the Western term for China appears to accentuate the unity of a civilization brought about by the Ch'in Empire, Chinese terms for China and Chinese, on the other hand, suggest other kinds of associations, some of which are historically or regionally specific. The term chungkuo, China's rendition of itself as "the middle kingdom," has existed since antiquity, and the term chungkuojen is commonly used nowadays to denote Chinese people who speak chung-kuo hua or some form of Chinese language. When Chinese wish to talk about themselves as a unified people belonging to a unified culture, however, they refer to themselves as "people of the Han (dynasty)" (han-jen), as belonging to a Han culture that originated in the region of the Han River. The process of sinicization is one of being Han-ized (han-hua), and the ethnic minorities within territorial China are likewise set apart as being non-Han. Southern Chinese, in contrast, typically those from Fukien and Kwangtung who constitute the vast majority of "overseas Chinese" in places such as Southeast Asia, express their Chineseness by saying that they are "people of the T'ang (dynasty)" (t'ang-jen) who speak "T'ang language" (t'ang-hua) and have deep attachments toward a homeland called "the land of T'ang" (t'angshan). Perhaps not coincidentally, Chinatown is called "street of the T'ang people" (tang-jen chieh). Nonetheless, the historical metaphor cannot be carried too far. When speakers refer to t'ang-shan, it usually means the China of one's home village and not that of the imperial court; likewise, t'ang-hua simply means "Chinese," which, because it can refer to any Chinese, does not sit well with Mandarin speakers who claim to speak chung-wen.

Orang Jawa tentu saja tidak sedahsyat orang Cina, baik dari segi jumlah (orang Cina, 92% adalah orang Han yang menurut data Wikipedia mencapai 1,2 biliun, sementara orang Jawa, berdasarkan sensus 2000 berjumlah 83,7 juta orang, 41,65% dari seluruh penduduk Indonesia yang berjumlah 202 juta orang)

maupun dari segi pengaruhnya di dunia internasional. Jika dicoba untuk dicari padanannya di sini, hal itu semata-mata untuk menunjukkan betapa heterogen sesungguhnya orang Cina maupun orang Jawa yang secara sepintas lalu tampaknya tidak ada persoalan ketika kita membicarakan mereka. Allen Chun menunjukkan dalam tulisannya itu bahwa orang Cina ternyata berbeda-beda, bergantung pada posisi si pembicaranya karena ternyata setiap pembicara memiliki referensinya masing-masing ketika membicarakan orang Cina. Chun mengatakan bahwa "sesuatu yang dikatakan sebagai Cina tidak dapat diragukan lagi ada, tetapi yang lebih penting lagi adalah begitu banyaknya ekspresi yang dikenakan untuk menandai aspek-aspek yang berbeda tentang Cina dan kecinaan". Aspek geografis tempat Cina yang kita bicarakan itu berada, di samping aspek bahasa, menurut Chun juga sangat menentukan identifikasi kecinaan yang dibicarakan. Saya kira begitu juga dengan Jawa dan kejawaan. Begitu beragam sesungguhnya makna dan arti Jawa dan kejawaan, bergantung pada sudut mana kita memandang dan siapa yang membicarakannya. Di Pulau Jawa sendiri, secara geografis juga terdapat perbedaan antara Jawa yang satu dengan Jawa yang lain, ada Jawa yang dianggap "pusat" seperti yang tinggal di Solo dan Yogyakarta, tetapi juga ada Jawa Pesisiran atau Jawa Timuran yang tinggal di daerah pinggiran. Belum lagi dilihat dari perbedaan bahasa yang digunakan. Dengan semakin menyebarnya orang Jawa, muncul identitas kejawaan yang baru, ada Jawa Suriname, Pujakesuma (Putra Jawa Kelahiran Sumatra), dan Jawa Lampung atau "Japung" misalnya. Berhimpitnya berbagai identitas dalam kejawaan juga bukan sesuatu yang aneh. Dalam kaitan ini menarik sekali ekspressi seorang teman yang dilahirkan di Suriname dari keluarga Jawa dan kemudian bermigrasi ke Belanda. Ketika

omong-omong dengan penulis, dia mengekspresikan identitasnya sebagai berikut. *Suriname is my home, Holland is my country and Jawa is my soul.*

Dalam konteks Jawa dan kejawaan, Clifford Geertz (1960: 7), antropolog yang dianggap ahli tentang Jawa, agak mirip dengan Allen Chun, menulis dalam bagian pengantar bukunya *The Religion of Java* sebagai berikut.

> *Java–which has been civilized longer than England; which over a period of more than fifteen hundred years has seen Indians, Arabs, Chinese, Portuguese, and Dutch come and go; and which has today one of the world's densest populations, highest development of the arts, and most intensive agricultures–is not easily characterized under a single label or easily pictured in terms of a dominant theme. It is particularly true that in describing the religion of such a complex civilization as the Javanese any simple unitary view is certain to be inadequate; and so I have tried in the following pages to show how much variation in ritual, contrast in belief, and conflict in values lie concealed behind the simple statement that Java is more than 90 percent Moslem. If I have chosen, consequently, to accent the religious diversity in contemporary Java–my intention has not been to deny the underlying religious unity of its people or, beyond them, of the Indonesian people, generally, but to bring home the reality of the complexity, depth, and richness of their spiritual life.*

Penggabaran tentang Jawa yang dikemukakan oleh Geertz adalah Jawa sebagaimana ditemukan pada awal tahun 1950-an di sebuah kota kecil di Jawa Timur. Kota ini, Pare, tidak jauh dari Kediri, diberi nama samaran oleh Geertz sebagai Modjokuto. Hasil penelitian tentang agama Jawa ini sesungguhnya telah dikemukakan secara sangat hati-hati oleh Geertz. Namun, kita mengetahui bahwa tiga varian tentang agama Jawa yang oleh Geertz disebut "abangan", "santri" dan "priyayi" ini telah

ditangkap oleh banyak pihak secara kurang tepat seoah-olah orang Jawa benar-benar terbelah menjadi tiga golongan. Sikap hati-hati Geertz terhadap penggambaran tentang Jawa pun sesungguhnya tercermin ketika mengawali bagian simpulan dari bukunya ini. Geertz (1960: 355), misalnya, mengatakan sebagai berikut.

> *On the basis of a presentation of the content of the three religious variants in Modjokuto alone, one might easily come to the conclusion that abangan, santri, and priyayi are encapsulated "pure types", and that Modjokuto community life consists of three sub-communities whose main relationships with one another are geographical and perhaps economic–a "plural society" within a plural society, so to speak. Such a notion would be totally incorrect; for the three groups are all enclosed in the same social structure, share many common values, and are, in any case, not nearly so definable as social entities as a simple descriptive discussion of their religious practices would indicate.*

Dalam konteks studi tentang Indonesia, bahkan Asia Tenggara, Jawa barangkali yang paling banyak mendapatkan perhatian para peneliti dari Barat. Thomas Stanford Raffles, Gubernur Jenderal Inggris, yang memerintah dalam waktu relatif pendek, dianggap sebagai peletak studi ilmiah tentang Jawa yang pertama melalui karyanya yang berjudul *The History of Java* (1965). A. Teeuw (2005) dalam kata pengantar untuk buku Denys *Lombard*, versi Indonesia, *Nusa Jawa: Silang Budaya* (Jilid 1): *Batas-Batas Pembaratan*", mengatakan bahwa judul buku Clifford Geertz *The Religion of Java* sebagai "agak mengelirukan".

Persoalannya memang Geertz tidak mendefinisikan secara jelas apa yang dimaksud *religion* dalam bukunya, dan ini juga yang menjadi dasar kritik keras dari Harsya Bachtiar dalam resensinya terhadap buku ini yang dimuat di *Majalah Ilmu-Ilmu Sastra*

Indonesia No. 1, Januari 1973, Jilid V (Suatu karangan yang ditulis tahun 1964 dan diterbitkan tanpa perubahan). Tulisan Harsya Bachtiar ini juga dimuat sebagai lampiran dalam buku terjemahan yang diterbitkan oleh Pustaka Jaya yang cetakan pertamanya terbit pada tahun 1981, lebih dari 20 tahun setelah buku aslinya diterbitkan. Kritik terhadap buku Geertz ini juga dikemukakan oleh Parsudi Suparlan dalam kata pengantar yang ditulisnya untuk edisi terjemahan *The Religion of Java* ke dalam bahasa Indonesia, terbitan Pustaka Jaya tersebut, yang judulnya berubah menjadi "Abangan, Santri dan Priyayi". Parsudi Suparlan, seorang antropolog yang tesis doktornya berjudul *The Javanese in Suriname* (1995) dalam kata pengantarnya untuk terjemahan buku Cliffort Geertz, mengakhiri dengan kalimat sebagai berikut.

> Sesungguhnya, kalau sekiranya Agama Jawa ini ada di Mojokuto, Geertz memperoleh datanya, dan kemudian menelitinya secara lebih mendalam, maka model yang diciptakannya (*Abangan, Santri, dan Priyayi*) akan menjadi porak poranda. Karena Agama Jawa, dari pengamatan saya, tidak mengenal *priyayi* dan *abangan*, atau juga batas antara *priyayi* dan petani.

Berbeda dengan studi Geertz yang bersifat terbatas, studi Lombard, menurut Teeuw bersifat lebih mendasar dan luas dan bisa dianggap semacam ensiklopedi sejarah sosial budaya Jawa dalam konteks Asia dan Dunia.

Tidak Terbentuknya "Nasion Jawa"

Jawa seperti halnya Cina diduga akan terus mengundang kontroversi selain karena keberagaman pandangan terhadapnya, juga karena kejawaan dan kecinaan terus akan berkembang sepanjang zaman. Jika ada yang berbeda tentang orang Cina dan orang

Jawa, barangkali perbedaan itu berasal dari penggunaan nama Cina untuk tidak hanya mengacu pada "bangsa" tetapi juga "ne-gara". *Republic of Cina*/Taiwan dan *People's Republic of Cina*/ Tiongkok, sementara nama Jawa, tidak digunakan untuk nama "bangsa" maupun "negara". Ada orang Cina dan ada "bangsa Cina" serta "Negara Cina", tetapi sebaliknya, ada orang Jawa, tetapi tidak ada "bangsa Jawa" dan tidak ada pula "Negara Jawa".[3] Implikasi lebih lanjut dari hal ini adalah adanya "warga negara Cina", sementara tidak ada dalam kosakata kita tentang "warga negara Jawa". Dalam konteks Cina, "kecinaan" menjadi sesuatu yang penting antara lain karena adanya persaingan antara dua Cina (ROC/Taiwan dan PRC/Tiongkok) yang dua-duanya membutuhkan legitimasi politik dan kultural untuk meneguhkan siapa yang paling Cina di antara keduanya. Tampaknya faktor ini juga yang membedakan antara orang Cina dan orang Jawa. Kejawaan tidaklah merupakan sesuatu yang penting karena memang kemudian tidak diperlukan untuk melegitimasi secara politik dari apa pun yang berkaitan dengan kejawaan. Dari sejarah kita mengetahui bahwa kejawaan mulai kehilangan arti pentingnya secara politik ketika para pemimpin bangsa mendeklarasikan Sumpah Pemuda pada 28 Oktober 1928 di Batavia yang menyatakan "Satu Bangsa, Satu Bahasa, dan Satu Negara–Indonesia". Sejak saat inilah "kejawaan" kalau toh masih ada sekadar menjadi penanda dari sebuah kelompok penduduk yang memiliki adat-kebiasaan, tradisi, artefak dan barang-barang peninggalan budaya

[3] Meskipun tidak tertutup kemungkinan adanya pandangan yang menganggap bahwa ada yang namanya "bangsa Jawa" dan "negara Jawa". Para pemimpin Gerakan Aceh Merdeka, misalnya secara tegas mengatakan bahwa ada yang namanya "bangsa Jawa", "negara Jawa" dan juga "tentara Jawa". Identifikasi terhadap Jawa seperti ini juga akan dengan mudah muncul di Papua atau Timor Leste, bahkan di komunitas-komunitas diaspora di luar negeri yang melakukan perlawanan terhadap rezim politik yang dianggap represif di Indonesia.

(kraton, pusaka), bahasa sehari-hari, tulisan maupun berbagai bentuk kesenian (seni tari, wayang, seni suara), makanan (gudek, pecel, rawon, dan lain-lain)—yang secara luas dirangkum dalam sebagai "kebudayaan Jawa". Jawa sebagai identitas kebudayaan terus berkembang, sedangkan Jawa sebagai identitas politik tampaknya surut ke belakang. Kalau toh kemudian Jawa muncul atau dimunculkan, adalah dalam isu "kebudayaan politik Jawa", sebagaimana dikupas, antara lain, dalam tulisan Anderson (1972) *The Idea of Power in Javanese Culture* atau Pamberton (1994) *On the Subject of Java.*

Di sinilah barangkali menariknya membandingkan sejarah perkembangan sosial dan politik Cina, terutama nasionalisme Cina dan dengan demikian juga nasionalisme Jawa. Berbeda dengan nasionalisme Cina (baik yang dikembangkan oleh Sun Yat Sen maupun yang dikembangkan oleh Mao Tse Tung) yang memerlukan legitimasi secara kultural, nasionalisme Indonesia tidak memerlukan legitimasi kultural. Nasionalisme Indonesia adalah nasionalisme yang bersifat *civic* bukan etnik. Nasionalisme Indonesia mendapatkan legitimasinya dari sejarah perjuangan melawan penjajah dan adanya cita-cita bersama untuk membentuk sebuah bangsa. Bangsa Indonesia adalah sebuah "komunitas yang dianggit"—istilah yang dipakai Goenawan Mohamad untuk menerjemahkan istilah *Imagined Community* yang diperkenalkan oleh Benedict Anderson. Nasionalisme Indonesia tidak bisa dicari akarnya ke belakang, seperti halnya nasionalisme Cina, melainkan ke depan, sebagai sebuah proyek bersama yang harus dibangun secara terus-menerus. Dibandingkan dengan nasionalisme etnis, seperti halnya nasionalisme Cina, atau nasionalisme Melayu di Malaysia, nasionalisme Indonesia karena itu lebih "tidak bersifat *taken for granted*", harus terus dipupuk, dikembangkan,

dan diperjuangkan keberadaannya, karena jika tidak bisa, secara perlahan-lahan dilupakan dan hilang. Tema penelitian ini "Nasionalisme dalam Konteks Otonomi Daerah" dapat dikatakan bertolak dari semacam kekhawatiran bahwa perkembangan gerakan otonomi daerah yang semakin didasarkan oleh perbedaan (*differences*) seperti etnisitas merupakan ancaman langsung terhadap nasionalisme, yang menekankan persamaan (*similarities*).[4] Ada baiknya dikutipkan di sini ekspresi dari keprihatinan yang dimaksud, sebagaimana tertulis dalam kata pengantar laporan penelitian yang terdahulu:[5]

> Penelitian ini berangkat dari suatu keprihatinan bahwa walau ada konflik dalam pemahaman nasionalisme Indonesia, ternyata tidak banyak studi yang dilakukan dalam hal ini untuk menjelaskan mengapa hal itu terjadi. Penelitian ini ingin mencoba menelusuri kembali pengertian nasionalisme yang dicanangkan oleh para pendiri negara-bangsa Indonesia, dan mendudukkannya dalam konteks "kekinian" ketika daerah-daerah di Indonesia menuntut otonomi dan mulai menginterpretasikan kebangsaan Indonesia dari sudut kepentingan lokal yang kadangkala kontradiktif dengan kepentingan nasional yang diusung oleh pemerintah pusat di Jakarta.

Bagaimana orang Jawa sebagai kelompok etnis mayoritas memaknai nasionalisme dalam konteks otonomi daerah merupakan pertanyaan yang sangat menarik untuk dicari jawabnya. Namun, seperti dipersoalkan oleh Chun dalam membicarakan etnis Cina, memang tetap harus dicermati siapa yang sedang membicarakan

---

[4] Lihat "Nasionalisme Indonesia dalam Konteks Otonomi Daerah Ketika Sebuah Zaman (Age) Menekankan Sebegitu Rupa Perbedaan (*Difference*) (*An Age of Difference*): Membaca Proses-Proses Pemekaran di Lampung dan Riau (Sebuah Rancangan Penelitian).

[5] Lihat Soewarsono (Ed.), 2007. "Nasionalisme Indonesia dalam Konteks Otonomi Daerah".

soal kecinaan, atau dalam konteks penelitian ini, kejawaan. Hal ini sangat penting untuk disadari karena identitas sosial-budaya adalah hasil dari sebuah proses konstruksi sosial yang tidak terhindarkan dari persaingan kepentingan dari pihak-pihak yang mengagendakannya, biasanya negara dan para cendekiawan, yang mengklaim sebagai telah menyuarakan publik. Pernyataan Chun berikut ini juga penting untuk diperhatikan.

> *The factual substance of culture is, in this regard, less important than the rhetorical forms it takes. That is to say, behind the message itself, it is more important to know who is really speaking, how statements are produced and disseminated, how they relate to other discourses, and, finally, how they become systematized and institutionalized, if at all. In the Chinese world, cultural discourse constitutes an appropriate "space of dispersion," in Michel Foucault's terms, for understanding how ethnicity (as natio-nality) is constructed. Cultural discourse in this regard includes not only symbols of national identity, icons of patriotic fervor and other things; more importantly, it involves the authority of statements about shared values embodied in language, ethnicity, and custom, as well as shared myths encoded as genres of knowledge, such as history, ideology, and beliefs. In the context of the state, such discourses rarely emanate directly from the people themselves but are articulated by the state, intellectuals, and other vested interests, all of whom claim naturally to speak on behalf of "society as a whole.*

Konstruksi tentang bangsa (*nation*) jelas sangat dipengaruhi oleh konstruksi tentang nasionalisme. Negara sebagai pengejawantahan (*embodied*) dari bangsa, dalam dirinya menanggung beban untuk selalu menunjukkan adanya sebuah identitas yang bersifat nasional (*national identity*). Karena jika tidak, hilanglah legitimasi sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang bisa mengatasnama-

kan bangsa. Simbol-simbol identitas nasional, seperti bahasa, kesenian, arsitektur, makanan menjadi penting untuk menjadi penanda dari adanya sebuah identitas nasional sebuah bangsa.[6] Dalam kaitan ini juga menjadi menarik untuk memperhatikan adanya kenyataan bahwa dalam sebuah bangsa ternyata ada berbagai kelompok besar dan kecil yang memiliki tradisi, bahasa lokal, makanan, kesenian, yang berbeda satu sama lain. Dalam kasus Cina, meskipun orang Han diakui sebagai mayoritas yang sangat dominan, tidak dapat dimungkiri ternyata ada kelompok-kelompok penduduk (minoritas) yang memiliki berbagai karakteristik sosial maupun kebudayaan yang berbeda dengan orang Han, seperti orang Tibet yang beragama Budha dan orang Xinjiang yang Muslim.[7] Adanya kelompok minoritas di Cina yang berbeda dengan orang Han merupakan problematik tersendiri ketika Cina harus menunjukkkan apa yang mereka anggap sebagai identitas nasional (*national identity*). Dalam hal ini Allen Chun mengatakan sebagai berikut:

> *The existence of ethnic minorities within China's national borders, on the other hand, created particular problems for reconciling notions of ethnicity in relation to national identity. For the most part, the government adopted a Stalinist policy of multiculturalism, with the Han ethnic majority positioned at the core of a family of nations.*

Indonesia secara etnis mungkin lebih beragam daripada Cina meskipun seperti halnya orang Han, orang Jawa merupakan ke-

---

[6] Gejala ini belakangan muncul di Indonesia berupa protes terhadap Malaysia karena dipakainya simbol-simbol budaya yang dianggap sebagai milik atau bagian dari bangsa Indonesia oleh Malaysia.

[7] Orang Tibet yang mayoritas beragama Budha dan memiliki bahasa sendiri, sampai hari ini masih menjadi masalah bagi Cina. Sementara itu, orang Xinjiang yang umumnya Muslim, bahkan memperlihatkan resistensi yang semakin terbuka terhadap dominasi orang Han di Xinjiang.

lompok mayoritas. Namun demikian, orang Jawa nasibnya tidak sama seperti orang Han yang memiliki legitimasi sebagai *the core of a family of nations.* Jika orang Han di Cina secara resmi dikonstruksi oleh negara dan elite politik di Cina yang kebanyakan memang merupakan Orang Han, sebagai "suku utama" atau *the core nation*; orang Jawa meskipun jumlahnya banyak secara resmi tidak pernah dikonstruksi sebagai "suku utama". Namun demikian, dikonstruksikannya orang Han sebagai *core nation,* bukanlah tanpa persoalan, seperti dikemukakan Allen Chun, berikut ini:

> *The criteria of traditional practices and material customs applied to distinguish ethnic groups, however, made the very notion of ethnic identity within a cultural taxonomy problematic, especially in cases of historically known minority groups that had been undergoing a long process of sinicization. In this regard, the need to define ethnicity according to the kind of hard-and-fast rules characteristic of the boundedness of a modern nation-state ultimately fabricated ethnic divisions that did not exist in the minds and lives of the people themselves, while at the same time made cultural objectification a normative practice in the state's institutional routine. As in the case of Taiwan, history and ethnicity thus combined to produce (a national) identity in which they were, in fact, nothing more than imagined constructions by the state to define the ethos of its own modernity.*

Jika Chun mengatakan ada yang dinamakan proses panjang pencinaan (*a long process sinicization*) yang dialami oleh kelompok-kelompok minoritas di Cina, tampaknya sulit untuk mengatakan telah terjadinya proses penjawaan (atau Jawanisasi) terhadap suku-suku lain di Indonesia. Isu Jawanisasi bukannya tidak ada di Indonesia. Isu ini bahkan sudah muncul pada tahun 1950-an bersamaan dengan digalakkannya program transmigrasi

terutama di Sumatra. Heeren (1979) dan Wertheim (1959) berdasarkan pengamatan mereka di Lampung dan Sumatra Selatan sudah melihat upaya pemerintah pusat untuk menjawakan Sumatra melalui pembentukan enklaf-enklaf Jawa di tengah-tengah masyarakat Lampung. Isu Jawanisasi semakin kuat terdengar pada masa pemerintahan Soeharto ketika terjadi pemindahan penduduk dari Jawa ke berbagai lokasi transmigrasi di luar Jawa mengalami peningkatan secara masif. Kritik paling tajam dilakukan oleh kelompok LSM, nasional maupun internasional, terhadap proses Jawanisasi yang dilakukan secara sistematis berbarengan dengan isu marginalisasi kelompok-kelompok minoritas dan penebangan hutan tropis (deforestasi) yang dilakukan secara besar-besaran di luar Jawa. Isu Jawanisasi juga berkembang di Aceh, Timor Ti-mur, dan Papua yang memiliki kelompok-kelompok bersenjata yang menentang pemerintah pusat. Sebagai sebuah isu, Jawanisasi harus dilihat secara hati-hati. Kritik dari berbagai pihak, terutama dari LSM dan gerakan-gerakan yang menentang dominasi pemerintah pusat (GAM di Aceh, Fretilin di Timor Timur dan OPM di Papua) terhadap pemerintah pusat yang telah melakukan proses Jawanisasi melalui program transmigrasi, tentulah sangat bisa dimengerti. Persoalannya, apakah Jawanisasi sebagai sebuah proses transplantasi kejawaan terhadap masyarakat-masyarakat non-Jawa telah benar-benar terjadi? Dalam kaitan ini Lampung menjadi kasus yang menarik karena besarnya jumlah orang Jawa di Lampung.

Berbeda dengan Cina, Jawa bukanlah sebuah identitas politik yang dapat menjadi landasan adanya "nasion Jawa". "Nasion Jawa" bukan berarti tidak pernah dicoba untuk diciptakan oleh orang Jawa. Berikut ini adalah penjelasan yang telah saya coba kemukakan tentang latar belakang kenapa orang Jawa gagal dalam membangun "nasion Jawa" (Tirtosudarmo, 2005c: 14–15).

The explanation as to why the Javanese failed to assert their political identity should be sought in the history of nationalism in Indonesia which began to emerge in the dawn of the twentieth century. The first generation of Javanese intellectuals that were the product of the Dutch educational system began to imagine what sort of future political community would suit the indigenous people in the archipelago. Here I would like to cite the debate between two Javanese intellectuals, namely Tjipto Mangoenkoe-somo–who advocated Indies nationalism–and Soetatmo Soeryokoesomo–who advocated Javanese nationalism. This debate–in Dutch not Javanese or Malay–took place in 1918, the same year in which the Volksraad (People's Council) was founded by the Dutch (see Shiraishi, 1981). *In this debate, Soetatmo advocated Javanese nationalism, arguing that the nation could and should be built on the basis of common culture and language. Javanese nationa-lism had its basis in the common culture, language and history of the Javanese, whereas the cultural bases of Indies nationalism were nonexistent or, at best, a product of Dutch colonial rule. Javanese nationalism was the means of self-expression for the Javanese, while the Indies nati-onalism was no more than a reaction to Dutch colonial domination of the Indies. Therefore, he (Soetatmo) argued, only Javanese nationalism had the sound cultural basis on which the Javanese could establish their future political community. In reaction to this argument of Soetatmo, Tjipto defended Indies nationalism. In his opinion, what was totally lacking in Soetatmo's view was world historical development. He argued that Europe was clearly more advanced than Asia, and therefore the Javanese could learn from the European historical experience the direction in which the national formation in the Indies would go. The Indies were indeed composed of diverse ethnic groups, with each ethnic group having a different culture and language, but Java had lost its sovereignty and was only a part of the Dutch-dominated Indies. The fatherland of the Javanese was no longer Java*

> *but the Indies, and the task of the national leaders was to work for Indies nationalism. In the end, after a long process of negotiation and conflicts, Indies nationalism more or less prevailed as the new form of 'Indonesian nationalism.' Yet, Javaneseness did not fade away, but instead contributed–in some instances through elite manipulation and reinvention of Java–to contemporary Indonesian politics* (see Pemberton, 1994).

Seperti juga Cina, Indonesia memiliki problem yang mirip ketika harus menampilkan apa yang dianggapnya sebagai identitas nasional. Salah satu formulasi yang pernah ditawarkan adalah bahwa yang disebut "Kebudayaan Nasional Indonesia adalah puncak-puncak dari Kebudayaan Daerah". Persoalannya, apakah yang dimaksud sebagai puncak-puncak kebudayaan daerah, dan kebudayaan daerah yang manakah yang akan dipilih untuk mewakili Indonesia? Persoalan semacam ini akan terus menghantui bangsa Indonesia, seperti berlangsung hari ini, ketika banyak pihak (biasanya negara atau pejabat negara, atau yang mengklaim dirinya sebagai budayawan atau cendekiawan) sibuk memformulasikan apa yang disebut "kebudayaan nasional" atau "jati diri bangsa" (sebuah istilah yang terdengar sangat Jawa!).

Migrasi Orang Jawa dan Resistensi Orang Lampung

Diaspora orang Jawa, kalau istilah diaspora bisa dipergunakan di sini, sebetulnya telah berlangsung sejak masa prakolonial.[8] Graeme Hugo (1980) umpamanya menyebutkan *A good example*

[8] Diaspora Orang Cina atau dalam literatur berbahasa Inggris disebut *Overseas Chinese*, adalah sebuah fenomena yang saat ini bersifat global. Sebagai daerah, Cina yang merupakan sebuah kontinen, memang tidak bisa dibandingkan dengan Jawa yang hanya sebuah pulau.

is the Javanese movement into the Banten and north coastal regions of Sundanese West Java which gathered momentum in the sixteenth century .... Selanjutnya, Hugo mengatakan:

> *This movement was instrumental in the spread of sedentary wet rice cultivation into West Java where previously almost all of the indigenous Sundanese population engaged in ladang (dry field) cultivation.*

Selain perpindahan penduduk karena alasan-alasan yang bersifat ekonomis, perpindahan penduduk juga disebabkan adanya *establishment of authority in foreign regions*, misalnya *the conquering of Bantam (in the north west of West Java) by the Sultan of Demak (in Central Java) in 1527 and the subsequent establishment of Javanese authority in that region*. Kehadiran orang Jawa di Tanah Pasundan dan Banten, dalam perkembangan selanjutnya merupakan salah satu daerah asal dari migrasi penduduk ke daerah Lampung.[9] Menurut Lapian, seorang ahli sejarah maritim, Selat Sunda yang memisahkan Lampung dan Banten menjadi penghubung yang sangat penting antara Banten dan Lampung. Membicarakan Lampung tidak lengkap tanpa melihat hubungannya dengan Banten melalui Selat Sunda.[10]

Seperti telah dipaparkan di muka, pada tahun 1905 pemerintah kolonial Belanda secara resmi mulai memindahkan penduduk dari Jawa ke Lampung. Politik Etis dan kebijakan kolonial yang dipusatkan ke tiga sektor: edukasi, irigasi, dan imigrasi, merupakan landasan program pemindahan penduduk (kolonisasi) dari wilayah-wilayah yang oleh Belanda dianggap telah terlalu

---

[9] Salah satu teori yang berkembang di Lampung tentang asal-usul Orang Lampung adalah berasal dari Banten. Teori lain mengatakan Orang Lampung berasal dari Pagar Ruyung, Sumatra Barat.

[10] Disampaikan dalam percakapan pribadi dengan A.B. Lapian, Jakarta, Mei 2009.

padat penduduk dan sangat buruk tingkat kesejahteraannya. Pada saat program kolonisasi ini dimulai, sebanyak 155 keluarga dipindahkan dari daerah Bagelen, Kedu di Jawa Tengah, ke Gedong Tataan di Lampung.[11] Alasan pemindahan penduduk oleh Belanda dari Jawa ke Lampung, menurut Tirtosudarmo (2007), sesungguhnya tidak bisa dilihat semata-mata sebagai alasan yang bersifat demografis atau ekonomis belaka. Alasan yang bersifat politis diduga juga ikut melatarbelakangi program pemindahan penduduk ini. Kartodirdjo (1973), misalnya, menjelaskan bahwa sejarah perdesaan Jawa pada abad ke-19 dan awal abad ke-20 ditandai oleh gerakan-gerakan protes petani yang bersifat sporadis. Kebanyakan dari gerakan ini muncul dalam bentuk bentrokan dengan para penguasa penjajah. Berbagai gerakan protes dan kerusuhan sosial terjadi antara tahun 1900–1920 di berbagai daerah perdesaan di Jawa secara hampir merata, seperti Tanggerang, Pamanukan, Sukabumi, Ciasem, Kuningan (Jawa barat), Pekalongan, Gombong, Semarang (Jawa Tengah), Mojokerto, Sidoardjo, Kediri, dan Jember (Jawa Timur).[12] Meskipun tidak bisa dilihat hubungan langsung antara kerusuhan sosial di Jawa dan dimulainya program kolonisasi, bukan tidak masuk akal untuk melihat terdapatnya kaitan dan kausalitas di dalamnya.

Cara memandang program pemindahan penduduk dari Jawa ke Lampung, baik pada masa kolonial maupun pascakolonial, sebagai bukan semata-mata bersifat demografis, tetapi yang lebih utama sebagai bagian dari eksperimen sosial, juga diperlihatkan

[11] Gedong Tataan terletak di kaki G. Betung, sekitar 20 km arah barat dari Tanjung Karang (Bandar lampung). Pada saat ini Gedong Tataan telah menjadi sebuah kecamatan dalam Kabupaten Pasawaran. Sementara itu, Bagelen juga telah menjadi nama desa di Kecamatan Gedong Tataan.

[12] Kisah gerakan-gerakan in telah didokumentasikan secara komprehensif oleh Arsip Nasional Republik Indonesia pada 1981. Selengkapnya lihat Arsip Nasional Republik Indonesia (1981).

oleh Orstrom (1986) seperti terlihat dalam kata pengantar laporan penelitian mereka tentang program pemindahan penduduk ke Lampung.

> *Lampung's destiny has been a prodigious one. Devoid of human inhabitants up to the end of the 19th century, this southernmost tip of Sumatra was to become, in the 20th, the privileged experimental zone for all the forms of organized colonization ever elaborated in the framework of the Dutch kolonisatie or the Transmigration program of independent Indonesia. The voluntary development policies were so successful there that today the government has been forced to take preventive measures in order to protect the natural environment and to rely upon the local offices of the Transmigration Ministry to encourage emigration to the other isands in the archipelago.*

Pada masa kolonial, pemerintah Belanda melakukan beberapa eksperimen pola permukiman orang Jawa di Lampung. Ada sedikitnya tiga eksperimen yang dilakukan Belanda dari tahun 1905 sampai dengan tahun 1942. Yang pertama, antara 1905–1911, adalah yang dilakukan di Gedong Tataan. Pada akhir fase ini (Maret 1911) tercatat sebanyak 4818 orang Jawa berhasil dimukimkan di Gedong Tataan, yang kemudian berkembang dan terbagi dalam empat desa: Bagelen, Gading Rejo, Purworejo, dan Wonodadi. Yang Kedua, antara 1911–1928, yang disebut periode *"Kolonisatie" and the Lampongschevolksbank.* Eksperimen ini dilakukan karena eksperimen pertama (Gedong Tataan) meskipun dianggap berhasil, dinilai terlalu besar biaya yang harus ditanggung oleh pemerintah. Karena itu, dalam eksperimen yang kedua ini ada keharusan mereka yang pindah untuk mengembalikan biaya yang telah diberikannya secara mencicil melalui bank. Eksperimen kedua ini ternyata gagal, antara lain karena para petani

Jawa tidak terbiasa dengan perbankan dan adanya karena tekanan dari para pemilik perkebunan yang mengalami kesulitan mencari tenaga kerja karena orang Jawa hanya diarahkan menjadi petani.

Dalam eksperimen kedua ini dibuka permukiman orang Jawa di Wonosobo dan Semangka dan berhasil dipindahkan 5927 orang Jawa. Eksperimen ketiga, 1932–1942, dilakukan bersamaan dengan terjadinya krisis keuangan dan masa depresi pada awal tahun 1930-an. Akibat krisis ini banyak perusahaan dan perkebunan yang bangkrut dan terpaksa memberhentikan pekerjanya. Adanya kekhawatiran terjadinya kerusuhan sosial, meskipun dengan biaya terbatas, pemindahan penduduk tetap dilakukan. Pola baru yang diambil dikenal sebagai "sistem bawon", yang dilandasi oleh praktik pertanian yang telah lama dilakukan oleh para petani di Jawa. Penduduk dari Jawa dipindahkan ke Lampung menjelang panen sehingga mereka bisa diperbantukan pada keluarga-keluarga Jawa yang telah lama bermukim di Lampung. Dalam periode inilah dibangun Metro pada tahun 1937 yang merupakan proyek terbesar selama program kolonisasi, antara lain karena dibangunnya saluran irigasi untuk persawahan yang sampai sekarang masih berfungsi dengan baik. Pada akhir periode kolonisasi, menjelang meletusnya Perang Dunia ke-2, tercatat sebanyak 83 ribu keluarga Jawa telah bermukim di Lampung.[13]

Heijting, yang merupakan arsitek dari pemindahan penduduk Jawa pertama ke Lampung, menyatakan: *Javanese emigration can only be successful by establishing 'little Java' in Lampung.*[14] Cara berpikir yang melandasi program kolonisasi di Lampung yang kemudian disebut *Javanese paradigm* ini pada prinsipnya ingin

[13] Lihat laporan ORSTROM, 1986, hlm. 83–87.

[14] Lihat Kingston (1990).

menciptakan komunitas orang Jawa perdesaan di Lampung. Mereka yang dipindahkan akan ditempatkan di wilayah yang kosong di antara komunitas-komunitas penduduk asli di Lampung, seperti dikemukakan oleh Kingston (1990).

> *In recreating the Javanese landscape, the government allotted about 1.5 bouw (1 bouw=0.709 ha.) of land per family and encouraged wet rice cultivation by subsidizing irrigation. The government intended that the pioneer settlements engage in food production and did not encourage export commodity crop production; the Dutch image of what Javanese villages ought to be like overshadowed what they could be like. It was the ideal type of Javanese village, conveyed by the village elite and embraced by the colonial officials that defined the manner in which transmigration was implemented on the ground.*

Heeren (1979) menganggap bahwa alasan Heijting yang menyatakan bahwa penempatan orang Jawa yang terpisah dari permukiman penduduk setempat agar orang Jawa kerasan di Lampung bukanlah alasan yang sesungguhnya. Menurut Heeren, keengganan penduduk Lampung untuk menyerahkan tanah mereka bagi kepentingan kolonisasi adalah yang melatarbelakangi keputusan Belanda menciptakan permukiman-permukiman penduduk asal Jawa terpisah dari penduduk Lampung. Pendapat Heeren ini dibantah oleh Widjojo Nitisastro yang berpendapat bahwa *enclave politics* memang menjadi strategi Belanda untuk memisahkan orang Jawa dengan penduduk setempat (Nitisastro, 1955: 125 dikutip di Heeren, 1979: 17). Menurut Widjojo, Belanda memang tidak menginginkan terjadinya asimilasi antara orang Jawa dengan orang Lampung. Wertheim yang melakukan pengamatan terhadap kehidupan orang Jawa di Lampung pada tahun 1956 menemukan kenyataan yang menarik. Meskipun asimilasi

memang terjadi, hal itu tidak menjadikan mereka (orang Jawa) menjadi "orang Sumatra" maupun "orang Indonesia". Dalam pengamatan Wertheim, Orang Jawa itu tetap menjadi "orang Jawa yang dimodifikasi dalam lingkungan Sumatra".

Menurut penelitian Kampto Utomo (1974), sampai tahun 1928 pola permukiman penduduk yang dipindahkan oleh Belanda ke Lampung masih mengikuti "pola enklaf" yang sengaja dibuat secara khusus untuk orang Jawa dengan sistem pemerintahan sendiri.[15] Baru setelah sistem marga di Lampung dihidupkan kembali sebagai *inlandse gemeente,* permukiman orang Jawa ditempatkan di bawah kekuasaan marga. Perkembangan pemukiman orang Jawa merambah secara cepat, dimulai dari Gedong Tataan, ke barat dominasi komunitas Jawa sampai ke Pagelaran, dan ke selatan merambah ke daerah pinggiran Rawa Kementara. Di bagian barat, dimulai dari Pringsewu (1926) yang kemudian merupakan pusat permukiman orang Jawa, sedangkan ke utara, merambah daerah Way Sekampung. Baru setelah berakhirnya zaman Jepang (1942) dan diakuinya kedaulatan Republik Indonesia oleh Belanda pada tahun 1949, perambahan penduduk ke wilayahwilayah baru mulai marak kembali. Kampto Utomo (1974) menyatakan.

> ... karena perhubungan dengan keluarga-keluarga yang tinggal di Jawa lancar kembali, baik karena meninjau daerah asal atau hubungan surat, menyusullah gerakan transmigrasi spontan pendatang-pendatang baru dari Jawa yang dari tahun ke tahun makin besar mengalir.[16]

---

[15] Penelitian Kampto Utomo di Lampung merupakan dasar disertasi doktor di IPB dengan promotor Profesor W.F. Wertheim.

[16] Selain Orang Jawa yang memang paling banyak mengalir ke Lampung, bersamaan dengan program kolonisasi sesungguhnya mengalir juga pendatang dari Sumatra Selatan, seperti orang Ogan, orang Sumendo dan orang Komering karena tertarik untuk juga mengolah tanah pertanian dan perladangan di Lampung.

Program pemindahan penduduk oleh pemerintah ke Lampung diteruskan setelah kemerdekaan meskipun dalam jumlah yang tidak besar. Keuangan yang terbatas dari republik yang baru berdiri menyebabkan pemindahan penduduk ke Lampung bersifat selektif dan terkait dengan kebutuhan yang bersifat strategis. Penduduk yang dipindahkan ke Lampung adalah para bekas pejuang dan tentara yang setelah perang usai bisa menjadi masalah jika tidak dicarikan pekerjaan. Misalnya, pada tahun 1950 anggota-anggota CTN (Corps Tjadangan Nasional) yang berasal dari Jawa Timur dimukimkan di Sukoharjo. Pada tahun 1952 para bekas pejuang dipindahkan ke daerah Silihwangi dan Sukamulya di bawah koordinasi Biro Rekonstruksi Nasional (BRN).

Pada kunjungannya ke Lampung pada tahun 1956 Wertheim telah melihat adanya kecenderungan meningkatnya ketegangan sosial akibat semakin banyaknya orang Jawa di Lampung yang mengakibatkan tekanan pada ketersediaan lahan namun juga karena alasan-alasan yang bersifat sosial, sebagaimana dikatakannya:

> *This situation leads to an increasing resistance of Sumatrans to the way in which resettlement has been carried on. Such resistance may seriously hamper further transmigration efforts. Thus it can be stated that the absorptive capacity of the outer islands is not only restricted by spatial and technical but also by social factors as well.*

Siapakah orang Sumatra di Lampung yang melakukan resistensi terhadap banjirnya orang Jawa ke Lampung? Jika mengacu pada definisi penduduk yang dianggap asli Lampung oleh Biro Pusat Statistik (BPS) dalam Sensus Penduduk 2000, mereka adalah orang Peminggir (6,42%), orang Pepadun (4,22%), dan

[17] Lihat Suryadinata *et al.* (2003: 18).

orang Abung Bunga Mayang (1,28%).[17] Dalam penelitian yang lebih mendalam tentang identitas penduduk di Lampung, Orstrom (1986: 91) mengidentifikasi paling tidak terdapat empat kelompok, yaitu orang Abung, orang Menggala Tulang Bawang, orang Pubian, dan orang Pesisir. Sementara itu, kelompok pendatang yang berasal dari Sumatra Selatan adalah orang Ogan, orang Sumendo, orang Way Kanan, dan orang Mesuji. Dalam hubungan dengan orang Jawa, kelompok-kelompok yang berasal dari Sumatra ini bisa dianggap sebagai penduduk setempat atau orang Lampung.

Apa yang diamati oleh Wertheim pada tahun 1956 di Lampung sebagai meningkatnya ketegangan antara pendatang dan penduduk setempat memiliki kaitan dengan perubahan politik yang lebih luas setelah Belanda meninggalkan Indonesia. Sesudah Indonesia merdeka, dimulai sekitar tahun 1950, sistem administrasi daerah mengalami perubahan sejalan dengan berbagai perubahan politik di tingkat nasional. Salah satu perubahan yang penting adalah mengenai sistem pemilikan tanah yang semula berdasarkan hukum adat, secara perlahan-lahan diganti mengikuti sistem yang bersifat nasional. Perubahan dalam sistem administrasi nasional secara tidak langsung telah mengurangi peranan dan kepentingan penduduk setempat di luar Jawa. Reorganisasi terhadap hierarki dan struktur pemerintahan daerah antara lain terlihat dari dibentuknya sebuah pemerintah otonom yang dinamakan *negeri* menggantikan sistem marga. Berdasarkan sistem yang baru ini, sebuah *negeri* dapat dibentuk berdasarkan satu atau lebih marga, termasuk penduduk yang berasal dari Jawa yang bermukim di wilayah tersebut.[18] Menurut pemerintah pusat,

[18] Bagian yang menguraikan perubahan sistem pemerintahan ini diambil dari Heeren (1979)

organisasi dari *negeri* haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Artinya, dewan dan kepala sebuah *negeri* harus dipilih secara demokratis. Melalui sistem pemilihan yang baru, *negeri* dapat saja dipimpin oleh seorang yang berasal dari luar Lampung jika memang mereka terpilih dalam sebuah pemilihan yang demokratis.

Berbagai perubahan dan situasi seperti ini bisa dimengerti telah meningkatkan ketidakpuasan dari penduduk setempat terhadap kebijakan pemerintah pusat. Berhubung mereka tidak dapat menolak tekanan untuk memakai sistem yang baru, mereka berupaya untuk membuat *negeri* mereka secara terpisah agar hukum adat yang mereka miliki tetap bisa terus dijalankan. Meskipun pada akhirnya upaya ini gagal, beberapa resolusi dan mosi telah dikeluarkan melalui organisasi mereka di Lampung yang isinya menuntut perubahan sistem administrasi yang lebih didasarkan pada adat setempat. Perubahan lebih jauh dari pengaturan administrasi pemerintahan daerah telah dilakukan oleh pemerintah pusat sejalan dengan semakin berkuasanya Presiden Soekarno yang didukung oleh militer pada masa Demokrasi Terpimpin (1957–1965). Sejak saat itu, baik marga maupun *negeri,* dihapus dan wewenang ada di tangan bupati. Di bawah bupati, asisten wedana (camat) adalah jabatan yang paling tinggi dan yang memiliki kekuasaan di daerahnya. Baik bupati maupun camat diangkat oleh pejabat pemerintah yang lebih tinggi. Akibat dari sistem pemerintahan yang baru ini, baik penduduk setempat maupun pendatang dari Jawa, tidak mempunyai lagi kesempatan secara demokratis untuk memengaruhi jalannya pemerintahan di daerahnya. Salah satu masalah yang juga menjadi sumber ketidaksenangan penduduk setempat adalah anggaran yang lebih banyak diberikan untuk permukiman para pendatang daripada kepada

daerah yang banyak dihuni oleh penduduk setempat. Pembuatan jalan, sekolah, kantor pertanian, sarana-sarana kesehatan dan kepentingan umum lain lebih banyak diberikan pada permukiman permukiman pendatang. Kejadian di Lampung juga dialami oleh daerah-daerah lain di Sumatra.

Dalam keadaan seperti ini, program pemindahan penduduk dari Jawa ke luar Jawa mulai mendapatkan resistensi yang luas di berbagai tempat di luar Jawa, terutama di Sumatra. Salah satu cetusan rasa tidak puas dari penduduk luar Jawa terhadap program pemindahan penduduk secara jelas muncul dalam bentuk resolusi yang dikeluarkan dalam Kongres Adat, yang pertama pada bulan Januari 1956 di Palembang, dan kemudian di Bukit Tinggi pada bulan Maret 1957. Teks lengkap resolusi Kongres Bukit Tinggi yang kemudian dimuat di Surat Kabar *Indonesia Raya* tanggal 20 Maret 1957 adalah sebagai berikut.

> Pengiriman transmigran ke seluruh Sumatra untuk sementara waktu sebaiknya dihentikan. Sebabnya ialah karena kenyataan bahwa perbandingan antara penduduk asli Lampung dengan penduduk imigrasi adalah 40:60. Untuk menghindarkan perasaan tidak puas di antara penduduk Lampung asli, maka para transmigran haruslah diperlakukan sama seperti para migran Lampung yang pindah ke daerah lain di Sumatra. Hak-hak marga, negeri dan lain-lainnya atas tanah yang telah ditempati atau dibuka oleh para transmigran harus kembali ke bawah wewenang marga atau negeri bersangkutan. Semua transmigran yang kini mendiami daerah-daerah transmigrasi harus tunduk pada kekuasaan marga, negeri yang bersangkutan dan sebagainya, serta menjadi anggota masyarakat adat tersebut. Mulai dari saat ini tekanan harus dijatuhkan pada perbaikan sektor-sektor yang penting artinya bagi kehidupan penduduk asli yang jauh ketinggalan dalam semua bidang

> bila dibandingkan dengan para transmigran. Daerah-daerah transmigrasi yang belum digunakan atau belum dibuka oleh transmigran baru, harus dicadangkan bagi penduduk asli yang pindah sebagai transmigran lokal. Kecuali itu, dari sekarang ini harus dimulai transmigrasi lokal di samping transmigrasi umum dan anggaran dasarnya perlu ditentukan. Garis-garis kebijaksanaan sekarang tentang transmigrasi harus ditinjau kembali dan didasarkan atas gagasan serta pendapat daerah-daerah di luar Jawa tempat dilaksanakan transmigrasi itu. Pengiriman transmigran dari Jawa ke daerah-daerah luar Jawa harus terlebih dahulu dirundingkan dengan daerah-daerah itu dan selanjutnya harus dibatasi jumlahnya sesuai dengan adat daerah yang bersangkutan sedangkan persyaratannya harus ditentukan oleh daerah yang bersangkutan sendiri. Para pejabat di daerah transmigrasi seyogianya harus terdiri dari orang-orang daerah itu sendiri atau setidak-tidaknya diangkat berdasarkan perundingan dengan penduduk asli.[19]

Menurut Heeren (1979: 50), penghapusan kebijaksanaan transmigrasi juga merupakan salah satu tuntutan kepada pemerintah pusat dari PRRI, Dewan Banteng di Sumatra Barat dan Dewan Garuda di Palembang. Program transmigrasi memang mengalami penundaan pada saat berkobarnya pemberontakan daerah tahun 1956–1958. Namun demikian, program ini kembali dilaksanakan pada bulan April 1958 ketika pemberontakan berhasil ditumpas oleh tentara dari pusat.

Sejak berhasil diredakannya pemberontakan daerah oleh tentara, resistensi orang Lampung terhadap migrasi orang Jawa surut ke belakang. Selain itu, pemerintah pusat praktis juga tidak memiliki program pemindahan penduduk karena alasan biaya dan suasana

[19] Dikutip dari Heeren (1979: 49-50)

daerah yang banyak dihuni oleh penduduk setempat. Pembuatan jalan, sekolah, kantor pertanian, sarana-sarana kesehatan dan kepentingan umum lain lebih banyak diberikan pada permukiman permukiman pendatang. Kejadian di Lampung juga dialami oleh daerah-daerah lain di Sumatra.

Dalam keadaan seperti ini, program pemindahan penduduk dari Jawa ke luar Jawa mulai mendapatkan resistensi yang luas di berbagai tempat di luar Jawa, terutama di Sumatra. Salah satu cetusan rasa tidak puas dari penduduk luar Jawa terhadap program pemindahan penduduk secara jelas muncul dalam bentuk resolusi yang dikeluarkan dalam Kongres Adat, yang pertama pada bulan Januari 1956 di Palembang, dan kemudian di Bukit Tinggi pada bulan Maret 1957. Teks lengkap resolusi Kongres Bukit Tinggi yang kemudian dimuat di Surat Kabar *Indonesia Raya* tanggal 20 Maret 1957 adalah sebagai berikut.

> Pengiriman transmigran ke seluruh Sumatra untuk sementara waktu sebaiknya dihentikan. Sebabnya ialah karena kenyataan bahwa perbandingan antara penduduk asli Lampung dengan penduduk imigrasi adalah 40:60. Untuk menghindarkan perasaan tidak puas di antara penduduk Lampung asli, maka para transmigran haruslah diperlakukan sama seperti para migran Lampung yang pindah ke daerah lain di Sumatra. Hak-hak marga, negeri dan lain-lainnya atas tanah yang telah ditempati atau dibuka oleh para transmigran harus kembali ke bawah wewenang marga atau negeri bersangkutan. Semua transmigran yang kini mendiami daerah-daerah transmigrasi harus tunduk pada kekuasaan marga, negeri yang bersangkutan dan sebagainya, serta menjadi anggota masyarakat adat tersebut. Mulai dari saat ini tekanan harus dijatuhkan pada perbaikan sektor-sektor yang penting artinya bagi kehidupan penduduk asli yang jauh ketinggalan dalam semua bidang

> bila dibandingkan dengan para transmigran. Daerah-daerah transmigrasi yang belum digunakan atau belum dibuka oleh transmigran baru, harus dicadangkan bagi penduduk asli yang pindah sebagai transmigran lokal. Kecuali itu, dari sekarang ini harus dimulai transmigrasi lokal di samping transmigrasi umum dan anggaran dasarnya perlu ditentukan. Garis-garis kebijaksanaan sekarang tentang transmigrasi harus ditinjau kembali dan didasarkan atas gagasan serta pendapat daerah-daerah di luar Jawa tempat dilaksanakan transmigrasi itu. Pengiriman transmigran dari Jawa ke daerah-daerah luar Jawa harus terlebih dahulu dirundingkan dengan daerah-daerah itu dan selanjutnya harus dibatasi jumlahnya sesuai dengan adat daerah yang bersangkutan sedangkan persyaratannya harus ditentukan oleh daerah yang bersangkutan sendiri. Para pejabat di daerah transmigrasi seyogianya harus terdiri dari orang-orang daerah itu sendiri atau setidak-tidaknya diangkat berdasarkan perundingan dengan penduduk asli.[19]

Menurut Heeren (1979: 50), penghapusan kebijaksanaan transmigrasi juga merupakan salah satu tuntutan kepada pemerintah pusat dari PRRI, Dewan Banteng di Sumatra Barat dan Dewan Garuda di Palembang. Program transmigrasi memang mengalami penundaan pada saat berkobarnya pemberontakan daerah tahun 1956–1958. Namun demikian, program ini kembali dilaksanakan pada bulan April 1958 ketika pemberontakan berhasil ditumpas oleh tentara dari pusat.

Sejak berhasil diredakannya pemberontakan daerah oleh tentara, resistensi orang Lampung terhadap migrasi orang Jawa surut ke belakang. Selain itu, pemerintah pusat praktis juga tidak memiliki program pemindahan penduduk karena alasan biaya dan suasana

[19] Dikutip dari Heeren (1979: 49-50)

politik nasional yang penuh ketegangan menjelang terjadinya pergantian kekuasaan dari Soekarno ke Soeharto sekitar tahun 1965. Baru setelah Soeharto berhasil mengonsolidasi kekuasaannya, program transmigrasi dihidupkan kembali, bahkan menjadi prioritas secara nasional. Jumlah transmigran yang berhasil dipindahkan oleh pemerintah Orde Baru selama hampir tiga dekade berkuasa merupakan hasil yang tidak pernah dicapai sebelumnya. Pada masa Orde Baru, selain ke Lampung, transmigran dipindahkan ke berbagai provinsi lain di Sumatra, Kalimantan, Maluku, dan Papua, bahkan Timor Timur. Meskipun persentase transmigran yang dipindahkan ke Lampung semakin menurun, secara absolut jumlah transmigran yang berhasil dipindahkan pemerintah Orde Baru ke Lampung cukup besar.[20] Lampung meskipun tetap menjadi daerah tujuan transmigrasi tetapi mulai tersisih karena dianggap telah padat penduduknya, bahkan Lampung menjadi model pertama dari "Transmigrasi Lokal". Penduduk di daerah yang dianggap padat dipindahkan ke daerah lain di Provinsi Lampung sendiri. Karena kedekatannya dengan Jawa dan telah lamanya berlangsung migrasi orang Jawa, tanpa program pemindahan secara resmi pun tetap mengalir sampai sekarang ke Lampung—pola perpindahan yang dalam literatur migrasi disebut migrasi berantai (*chain migration*).

Resistensi orang Lampung terhadap orang Jawa yang semakin mendominasi Lampung pada masa Orde Baru tidak mungkin dilakukan secara terbuka karena represifnya pemerintahan rezim militer Soeharto. Apa yang sebelumnya telah dilakukan oleh

[20] Berikut adalah jumlah keluarga transmigran (KK) dan persentasenya secara nasional yang berhasil dipindahkan ke Lampung selama Orde Baru. Repelita I (1969–1974): 11.397 KK (29%), Repelita II (1974–1979): 4.500 KK (8%), Repelita III (1979– 1984): 42.876 KK (12%), Repelita IV (1984–1989): 17.893 KK (9%), Repelita V (1989–1994): 12.515 (5%), Repelita VI (1994–1997): 8.412 (4%). Dikutip dari Tirtosudarmo (2001: 212).

Soekarno dengan menasionalkan organisasi pemerintahan daerah, dilanjutkan secara lebih sistematis oleh pemerintahan Soeharto, antara lain dengan dikeluarkannya UU No. 44 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Penyeragaman sistem pemerintahan daerah dan desa di seluruh negeri berlangsung tanpa ada resistensi karena perubahan politik selalu dikawal oleh organisasi militer yang sepenuhnya di bawah kendali Soeharto. Gubernur dan bupati pada masa Soeharto sebagian besar berlatar belakang militer. Di Lampung, sejak tahun 1973 sampai 1998, posisi gubernur selalu diduduki oleh militer yang berasal dari etnis Jawa: Sutiyoso (1973–1878), Yasir Hadibroto (1978–1988) dan Pudjono Pran-yoto (1988–1998). Sulit untuk membantah bahwa Lampung memang telah dicoba dijawakan secara tuntas oleh Orde Baru-Soeharto. Dalam situasi represif seperti ini tidak ada cara lain bagi orang Lampung yang masih memiliki keinginan untuk melakukan resistensi selain menyesuaikan diri dengan keadaan.[21] Tidaklah mengherankan ketika dilakukan sensus penduduk tahun 2000 orang Jawa di Lampung telah mencapai 4.113.731 orang, 62% dari seluruh penduduk Lampung yang berjumlah 6.646.890 orang. Jumlah penduduk Lampung pada tahun 2009 diperkirakan mendekati angka 7,5 juta orang, dan diduga persentase orang Jawa juga semakin membesar.

[21] Persoalan tanah merupakan sumber ketegangan yang bersifat laten antara migran dan penduduk setempat di Lampung. Persoalan tanah ini melatarbelakangi Peristiwa Talangsari yang menewaskan sekitar 250 jiwa—termasuk perempuan dan anak-anak—pada tanggal 7 Februari 1989. Dalam peristiwa ini tentara menyerang sebuah perkampungan migran Jawa yang dianggap sebagai sarang gerakan Islam radikal di Lampung. Menurut pengamatan Wertheim (1989) sengketa pertanahan yang berakar pada masa lalu merupakan penyebab konflik antara pemerintah dan perkampungan Islam itu, bukan persoalan terorisme seperti yang dinyatakan pemerintah. Lihat Wertheim, W.F. (1989). "The Lampung Affair: A Personal Perspective."

Orang Jawa di Lampung Pasca-Soeharto

Lengsernya Soeharto dari tahta kekuasaan Orde Baru yang telah dikeloninya selama lebih dari 30 tahun, oleh seorang pengamat asing dianggap sebagai ujung masa dari seorang sultan Indonesia yang terakhir.[22] Soeharto oleh pengamat ini dilihat sebagai *Indonesia's Last Sultan*, bukan sebagai *Javanese Last King*. Dalam wacana politik di Indonesia, meskipun Soeharto sering dianggap sebagai perwujudan dari gaya kepemimpinan yang sangat diwarnai oleh kebudayaan politik Jawa, secara populer sebutan "Raja Jawa" hanya dikenakan pada Sultan Yogya (sekarang Hamengkubuwono X). Dari wacana populer semacam ini tersirat adanya pengakuan umum bahwa Indonesia bukanlah Jawa. Kejatuhan Soeharto dari singgasana kekuasaan telah dipandang sebagai titik balik dari pendulum kekuasaan yang selama ini dianggap terlalu menekankan sentralisme dan keseragaman. Pendulum kekuasaan Pasca-Soeharto Orde Baru oleh karena itu bergerak menuju desentralisme dan keberagaman. Secara legal-formal gerakan pendulum kekuasaan Pasca-Soeharto Orde Baru dikukuhkan dalam UU tentang desentralisasi dan otonomi daerah. UU yang baru ini secara frontal merevisi berbagai UU tentang pengaturan pemerintah daerah dan desa yang lahir pada masa kekuasaan Orde-Baru.

UU desentralisasi dan otonomi daerah pasca-Soeharto membuka ruang politik bagi ekspresi perbedaan. Perbedaan memperoleh legitimasi secara legal-formal dan mendapatkan struktur untuk diekspresikan secara terbuka antara lain melalui pembentukan daerah administrasi baru dan pemilihan kepala daerah secara langsung. Jika pada masa Soeharto pembentukan daerah administrasi baru lebih didasari oleh kepentingan dari negara,

[22] Lihat Keith Loveard (1999) *Soeharto, Indonesia's Last Sultan*.

pada era pasca-Soeharto pembentukan daerah administrasi baru dimungkinkan atas kehendak masyarakat. Begitu juga halnya dengan kedudukan gubernur dan bupati yang sebelumnya merupakan penunjukan dari atas, saat ini dilakukan secara terbuka melalui pemilihan langsung. Di Provinsi Lampung seperti terjadi provinsi-provinsi lain, kecuali di Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Yogyakarta, tempat mayoritas penduduknya adalah orang Jawa, otonomi daerah dan desentralisasi politik pasca-Soeharto seperti membuka "kotak pandora" dimana aspirasi politik etnik minoritas selama ini tersembunyi di dalamnya. Provinsi Lampung menjadi tempat yang menarik karena, tidak seperti daerah luar Jawa yang lain, mayoritas penduduknya adalah orang Jawa.

Mengalirnya orang Jawa ke Lampung yang telah berlangsung seabad lebih (secara resmi dimulai tahun 1905) telah membuat Lampung seolah-olah menjadi sebuah "Provinsi Jawa". Orang Jawa telah hidup di Lampung secara turun-temurun, dari generasi ke generasi yang lain. Penelitian dari Orstrom (1986) memperlihatkan dengan jelas bahwa mayoritas Orang Jawa di Lampung adalah mereka yang terlahir di Lampung dan bukan yang lahir di Jawa. Secara populer generasi orang Jawa yang lahir di Lampung disebut "Japung atau Jawa-Lampung". Melalui jenjang pendidikan dan rekruitmen pegawai, tidak terhindarkan jika orang Jawa kemudian menduduki posisi-posisi yang penting dalam struktur organisasi pemerintahan, baik sipil maupun militer, di perwakilan rakyat maupun di dunia pendidikan. Kedudukan pimpinan di Universitas Negeri Lampung, misalnya, hampir selalu dijabat oleh orang Jawa. Kedudukan gubernur, sebagai jabatan politik tertinggi, di dominasi oleh orang Jawa. Jika pada masa Soeharto seorang gubernur memang merupakan hasil penunjukkan dari pusat, setelah reformasi, seorang gubernur, juga bupati adalah

hasil pemilihan. Antara 1999 sampai 2004 gubernur dan bupati dipilih oleh DPRD, setelah 2005 dilipilih secara langsung oleh rakyat.

Arena politik yang terbuka dalam pemilihan langsung kepala daerah (gubernur, bupati) dan dimungkinkannya pembentukan daerah administrasi baru, adalah dua peluang yang mendorong para elite lokal di Lampung untuk menggunakan identitas sosial-budaya sebagai alat untuk mobilisasi politik. Dalam konteks inilah menjadi marak upaya elite lokal non-Jawa untuk melakukan *reinventing tradition* sebagai cara untuk *reclaiming power* yang dalam kaca mata mereka selama lebih dari seabad ada di tangan orang non-Lampung, khususnya orang Jawa. Dalam kenyataan tidak mudah bagi para elite lokal Lampung untuk meraih kekuasaan yang dalam banyak forum telah didominasi oleh orang Jawa. Dari segi jumlah suara yang dimiliki, orang Lampung tidak lebih dari 20% dari keseluruhan suara. Dalam praktik, kehadiran orang Jawa telah meresap begitu dalam pada kehidupan masyarakat sehari-hari di Lampung. Bahasa Jawa bahkan telah menjadi bahasa yang tidak hanya dipakai oleh orang Jawa, tetapi juga oleh orang-orang non-Jawa, terutama di daerah-daerah yang memang menjadi ranah orang Jawa, seperti di Pringsewu dan Metro.

Sejauh ini, upaya untuk melakukan *reinventing tradition* antara lain melalui penyusunan sejarah Lampung, penghidupan kembali adat-istiadat, penulisan dan pengajaran bahasa Lampung, telah mulai mencuat ke permukaan. Namun, upaya-upaya ini belum memperlihatkan dampaknya yang besar dan harus dianggap sebagai upaya-upaya yang bersifat rintisan. Jabatan-jabatan penting, misalnya sebagai rektor di Universitas Negeri Lampung, masih dimenangkan oleh calon yang berlatar belakang Jawa. Dalam pemilihan gubernur dan bupati memang tampak mulai

terjadi pergeseran dari Jawa ke Lampung. Pemilihan gubernur yang terakhir dimenangkan oleh seorang calon yang memiliki latar belakang sebagai orang Lampung mengalahkan calon lain yang berlatar belakang Jawa. Namun demikian, pergeseran latar belakang etnik dalam pemilihan gubernur ini tidak bisa serta merta di-anggap sebagai telah menangnya identitas Lampung dalam politik lokal di Lampung. Sebagaimana telah dikemukakan di bagian awal tulisan ini, kejawaan ternyata tidak berkembang menjadi sebuah identitas politik. Apa yang terjadi di Lampung tampaknya juga mendukung pengamatan ini. Calon gubernur yang mencoba menggunakan simbol-simbol kejawaan sebagai cara untuk untuk menarik suara orang Jawa yang merupakan mayoritas secara demografis, justru kalah dalam pemilihan gubernur yang lalu. Bagaimana menjelaskan fenomena politik ini?

Seperti dikemukakan oleh Wertheim, berdasarkan penelitiannya tahun 1956 di Lampung, identitas kejawaan rupanya tumbuh tidak seperti yang diharapkan oleh para perancang program kolonosasi atau transmigrasi. Perancang yang menginginkan orang Jawa tetap menjadi orang Jawa yang terpisah dari orang Lampung, melalui rekayasa *enclave politics* atau para perancang yang mengharapkan orang Jawa menjadi faktor pendorong asimilasi sehingga tercipta identitas keindonesiaan di Lampung, keduanya harus kecewa karena seperti kata Wertheim: "Orang Jawa itu tetap menjadi orang Jawa yang dimodifikasi dalam lingkungan Sumatra". Sejalan dengan pengamatan Wertheim ini, sangat tepat hasil konstruksi sosial yang kemudian populer dan hidup dalam keseharian masyarakat di Lampung, yaitu apa yang disebut sebagai "Japung atau Jawa-Lampung". Japung adalah hasil dari proses perkembangan identitas kejawaan yang telah berjalan paling tidak selama seabad kehadiran mereka secara fisik di tanah Lampung.

Identitas kejawaan orang Jawa di Lampung berkembang secara berbeda dengan identitas kejawaan orang Jawa di Solo dan Yogya atau orang Jawa di pantai utara Jawa (pesisir) dan orang Jawa yang dilahirkan di Suriname atau New Caledonia.

Partisipasi politik orang Jawa dalam politik lokal di Lampung, baik dalam pembentukan daerah administrasi baru (pemekaran) maupun dalam pemilihan kepala daerah (pilkada), tampaknya lebih ditandai oleh sikap pragmatis akan sesuatu yang bermanfaat bagi kehidupan mereka sehari-hari. Bagi mereka tidak penting apa latar belakang identitas sosial budaya seorang pemimpin daerah asal mereka dianggap dapat memberikan ketenteraman dan *sukur-sukur* dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak. Dalam euforia pembentukan daerah baru, orang Jawa di Lampung pun tampaknya tidak terlalu risau karena menjadi berapa pun wilayah mereka akan dipecah tidak akan mengubah posisi mereka sebagai mayoritas di Lampung.

Penutup

Kejawaan, berbeda dengan kecinaan, tidak berkembang menjadi identitas politik. Meskipun ada sebagian elite politik Jawa ingin mengembangkan nasionalisme Jawa, dalam proses politik yang terjadi tidak mampu menandingi gerakan nasionalisme yang bersifat lintas etnis dan menolak etnisitas sebagai dasar kebangsaan Indonesia. Orang Jawa, meskipun secara demografis adalah mayoritas di Indonesia, luluh dalam *civic nationalism* yang sekaligus merupakan *platform* perjuangan untuk meraih kemerdekaan dan membentuk negara-bangsa Indonesia. Setelah nasionalisme Indonesia, kejawaan terbukti tidak pernah berkembang menjadi identitas politik, meskipun kejawaan tetap tumbuh sebagai iden-

titas sosial dan kebudayaan. Secara sederhana, tidak munculnya identitas politik orang Jawa, pada masa pasca-Soeharto yang ditandai oleh maraknya politik identitas bersamaan dengan diimplementasikannya otonomi daerah dan desentralisasi politik, tampaknya disebabkan oleh tidak tertariknya orang Jawa pada politik identitas itu. Apakah faktor jumlah yang besar menjadi penjelas utama dari tidak terhanyutnya mereka dalam politik identitas? Jumlah yang besar memang memungkinkan terjadinya beberapa kemudahan bagi orang Jawa, misalnya terbukanya kesempatan yang lebih besar dibandingkan penduduk setempat untuk menduduki posisi politik yang penting di pemerintahan, di sektor ekonomi, di perguruan tinggi dan dalam berbagai pemilihan selalu merupakan suara mayoritas.

Barangkali persoalan etnisitas bagi kebanyakan orang Jawa di Lampung, sebagaimana juga mungkin bagi orang-orang Lampung lainnya, bukanlah sesuatu yang penting. Di Lampung jangan-jangan isu etnisitas hanya penting bagi para elite lokal, bisa di kantor-kantor pemerintah, di partai-partai politik atau di kampus-kampus, yang beranggapan bahwa melalui etnisitas mereka akan dapat mendapatkan sesuatu. Dalam konteks otonomi daerah dan politik desentralisasi dalam sepuluh terakhir ini, etnisitas kembali dihidupkan (*reinventing*) oleh kalangan elite. Etnisitas merupakan sarana untuk mencari legitimasi tentang siapa yang dianggap paling berhak, siapa yang memiliki otoritas untuk memimpin atas sebuah teritori atau wilayah geografi tertentu. Penelusuran tentang asal-usul sebuah etnik tertentu yang dianggap menjadi cikal-bakal atau puak pertama yang mendiami suatu kawasan menjadi penting untuk dilakukan. Melalui penelusuran semacam ini, identitas sebagai putra daerah ingin diteguhkan. Begitu juga yang sedang terjadi di Lampung. Berbagai kelompok in-

telektual berusaha mencari jati diri orang Lampung. Dalam kaitan dengan sedang maraknya politik identitas ini, kehadiran orang Jawa yang secara demografis merupakan mayoritas di Provinsi Lampung memang menimbulkan pertanyaan, "Apa yang terjadi dengan mayoritas penduduk Lampung yang non-Lampung ini?".

Dari penelitian singkat yang dilakukan di Lampung terhadap orang Jawa ini muncul beberapa hasil observasi yang menarik. *Pertama,* orang Jawa di Lampung sesungguhnya sudah tidak terlalu mempedulikan identitas etnisnya, meskipun mereka tetap menyadari bahwa mereka adalah pendatang. Namun, bagi mereka Lampung adalah rumah tempat mereka tinggal sekarang. Identitas kejawaan yang masih melekat pada diri mereka sampai sekarang, seperti bahasa (dengan berbagai dialeknya sesuai dengan daerah asalnya di Jawa), makanan (juga sesuai dengan selera dari daerah asalnya di Jawa), kesenian, antara lain wayang (juga sesuai dengan daerah asalnya di Jawa), berbagai paguyuban yang mencerminkan daerah asal mereka di Jawa, adalah sesuatu yang tumbuh secara wajar sebagai bagian dari transformasi sosial orang Jawa di Lampung. Interaksi antara orang Jawa dan orang-orang Lampung lainnya pada umumnya berjalan secara "natural" dan tidak menimbulkan adanya konflik sosial yang berarti. *Kedua,* peristiwa konflik yang bernuansa etnis antara orang Jawa dan non-Jawa di Lampung, jika pun terjadi, bukanlah karena perbedaan etnisitas itu sendiri, melainkan karena adanya faktor lain, misalnya soal penguasaan tanah atau kriminalitas biasa, yang kemudian dikembangkan oleh pihak tertentu menjadi seolah-olah merupakan sebuah konflik etnis. *Ketiga,* setelah jatuhnya Orde Baru-Soeharto dan mulai diimplementasikannya otonomi daerah dan politik desentralisasi, beberapa elite politik Jawa melihat adanya peluang untuk memainkan identitas kejawaan sebagai alat untuk memo-

bilisasi orang Jawa guna meraih suara dalam pemilihan bupati atau gubernur. Yang menarik, ternyata beberapa elite politik Jawa yang telah berusaha menggunakan kejawaan untuk mobilisasi politik terbukti gagal dalam meraih suara terbanyak. Kenyataan ini lagi-lagi membuktikan bahwa kejawaan ternyata tidak bisa dipergunakan sebagai alat mobilisasi politik. Orang Jawa yang diharapkan akan memilih elite politik Jawa sebagai pemimpinnya ternyata bertingkah laku lain, tidak seperti apa yang diharapkan oleh elite politik yang menduga bahwa kejawaan bisa dibawa ke ranah politik, misalnya dalam pemilihan gubernur atau bupati.

Orang Jawa dan kejawaan, sebagaimana ditemukan di Lampung, bukanlah identitas yang statis melainkan sebagai sesuatu yang terus tumbuh dan berkembang, antara lain sebagai respons terhadap lingkungan tempat mereka berada. Orang Jawa Lampung juga membuktikan bahwa kejawaan bukanlah sesuatu yang bersifat tunggal sebagaimana selama ini digambarkan oleh berbagai literatur, tetapi beragam. Adalah sebuah ilusi untuk dapat menemukan jati diri orang Jawa. Juga, adalah sebuah mitos belaka bahwa orang Jawa akan selamanya menjadi orang Jawa, seperti yang dibayangkan oleh mereka yang menganggap bahwa ada sesuatu yang bersifat *adi luhung,* bahkan sakral di dalam kebudayaan Jawa. Setelah nasionalisme Indonesia, tidak ada lagi nasionalisme Jawa.

Bab 12
Komunitas Buruh Migran Indonesia di Jepang

Hubungan antara Indonesia dan Jepang dalam tulisan ini akan dilihat dari perspektif yang tidak bersifat formal antara kedua negara atau pemerintahan, tetapi dari perspektif yang bersifat nonformal antara orang Jepang dan orang Indonesia. Hubungan antarnegara dan antarpemerintah tentulah sudah banyak dibahas karena memang merupakan sesuatu yang memiliki arti yang sangat penting. Hubungan antara kedua negara yang bersifat formal ini mencakup hubungan politik, ekonomi, kebudayaan, ilmu pengetahuan dan teknologi. Harus diakui bahwa hubungan yang besifat nonformal, antara orang Jepang dan dan orang Indonesia, pun berlangsung karena telah terjalinnya hubungan yang baik antara kedua negara di berbagai bidang kerja sama tersebut. Meskipun hubungan antara Indonesia-Jepang dapat dilihat secara luas, tulisan ini akan memberikan perhatian pada pengalaman orang Indonesia yang bekerja sebagai tenaga kerja di Jepang dan berkembangnya semacam komunitas Indonesia di sana. Penulis memilih topik ini karena pengalaman penulis melakukan penelitian pada dua komunitas tenaga kerja Indonesia di Jepang. Penelitian yang pertama dilakukan antara tahun 2003–2005 di Oarai, sebuah kota pelabuhan di distrik Ibaraki, kira-kira sekitar dua jam perjalanan dengan kereta api dari Tokyo. Penelitian yang kedua dilakukan pada awal 2006 di komunitas pekerja Indonesia yang tinggal di Anjo (dan sekitarnya), sebuah kota kecil yang terletak sekitar satu jam perjalanan dengan kereta api dari Nagoya. Berdasarkan pengalaman melakukan penelitian

pada dua komunitas pekerja migran Indonesia di Jepang inilah saya bermaksud memotret beberapa aspek dari hubungan antara Indonesia dan Jepang.[1]

Indonesia-Jepang: Sebuah Hubungan Lama

Jauh sebelum Indonesia dan Jepang menjadi negara-bangsa, menurut pengkajian yang dilakukan oleh Profesor Ann Kumar dari *Australian National University* diduga telah terjadi "pertukaran kebudayaan" antara Jepang dan Jawa. "Pertukaran kebudayaan" itu kira-kira telah berlangsung pada periode Yayoi, sekitar 300 BC sampai dengan 250-300 AD. Adanya kemungkinan hubungan ini ditunjukkan oleh Profesor Ann Kumar melalui adanya kesamaan dalam teknologi pembuatan barang-barang dari besi, dalam pertanian padi, dan adanya persamaan dalam kata-kata yang ada di Indonesia dan Jepang.[2] Pendapat Profesor Ann Kumar tentang telah terjadinya "pertukaran kebudayaan" yang membuktikan telah berlangsung hubungan antara orang Indonesia (Jawa) dan Jepang memang masih dianggap sebuah spekulasi yang memerlukan bukti-bukti lebih lanjut. Sumber-sumber sejarah yang lebih kontemporer memperlihatkan hubungan antara Indonesia dan Jepang, antara lain berupa kedatangan orang-orang Jepang ke wilayah Asia Tenggara untuk berusaha dan bekerja, sudah terjadi pada masa kolonial sebelum Perang Pasifik antara Jepang dan Sekutu. Nelayan-nelayan Okinawa juga tercatat telah mengunjungi ber-

---

[1] Lihat Tirtosudarmo (2005b) "The Making of a Minahasan Community in Oarai: Preliminary Research on Social Institutions of Indonesian Migrant Workers in Japan", dan Tirtosudarmo (2006) "Indonesian Muslim Community in Chubu, Japan: Genesis and Adaptation".

[2] Lihat, Ann Kumar (2004) 'Japan's Javanese Connection', *IIAS Newsletter,* No. 34, July, pp. 12.

bagai tempat di Indonesia bagian timur untuk menangkap ikan dan sebagian terbukti pernah menetap dan kawin dengan orang Minahasa di sekitar Bitung dan daerah Minahasa, di Sulawesi Utara.

Periode sebelum perang adalah periode yang sulit bagi perekonomian Jepang. Dalam periode ini terjadi migrasi keluar yang besar dari Jepang karena alasan mencari kesempatan ekonomi yang lebih baik di luar Jepang. Migrasi ke Brazil dan Peru, misalnya, berlangsung secara besar-besaran pada masa ini untuk dipekerjakan sebagai buruh-buruh di perkebunan di sana. Juga tercatat migrasi dari perempuan-perempuan Jepang untuk menjadi wanita penghibur, antara lain ke kota-kota besar di Asia Tenggara.[3] Selain nelayan Okinawa, tentara Jepang yang menduduki Indonesia setelah berhasil mengusir Belanda pada tahun 1942, tidak sedikit yang sempat kawin dengan wanita Indonesia dan memiliki keturunan, antara lain di sekitar Medan, Sumatra Utara, dan sekitar Menado, Sulawesi Utara. Keturunan orang Jepang yang merupakan hasil perkawinan mereka dengan perempuanperempuan Indonesia ini (*nikkeijin*) sejak awal tahun 1990-an menjadi bagian yang penting dari arus pekerja Indonesia ke Jepang. Pada tahun 1990 Jepang mengubah kebijakan imigrasinya dan memberikan kemudahan bagi mereka yang memiliki darah Jepang untuk memperoleh visa khusus untuk masuk dan bekerja di Jepang.

---

[3] Tentang hal ini lihat Mike Douglas (2004) "The singularities of international migration of women to Japan", dalam Michael Weiner (Eds.) *Race, Ethnicity and Migration in Modern Japan* (Volume III), hlm. 3–36. London and New York: Routledge Curzon. Dalam buku *Bumi Manusia* karya Pramoedya Ananta Toer, antara lain dikisahkan tentang sebuah tempat pelacuran di Surabaya yang bernama "Kembang Jepun" dengan pelacur-pelacurnya yang berasal dari Jepang. Kisah ini terjadi pada awal abad ke-20 ketika nasionalisme Indonesia mulai mekar.

Hubungan Indonesia-Jepang mencapai puncaknya ketika balatentara Jepang menduduki Indonesia selama tiga setengah tahun (1942–1945). Meskipun masa pendudukan Jepang relatif singkat, ternyata sangat besar dampaknya bagi hubungan selanjutnya antara kedua bangsa dan negara setelah selesainya Perang Pasifik dan Indonesia memperoleh kemerdekaan dari Belanda.[4] Dalam konteks sejarah kemerdekaan, ada sementara pengamat yang menganggap bahwa Indonesia memperoleh kemerdekaan justru karena mendapat dukungan dari pihak Jepang yang saat itu berkuasa dan berusaha menarik simpati para pemimpin Indonesia, khususnya Soekarno dan Hatta. Badan Penasihat Ururusan Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) melakukan sidangsidangnya, antara lain untuk menentukan dasar negara, di bawah lindungan dan pengawasan Jepang. Begitu juga halnya dengan proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 dimungkinkan karena adanya dukungan dari Jepang menjelang kekalahannya terhadap Sekutu. Dalam masa pendudukan Jepang berbagai institusi sosial yang baru diperkenalkan, antara lain organisasi warga di bawah desa seperti Rukun Warga (RW) dan Rukun Tetangga (RT) yang masih hidup dan berfungsi sampai sekarang. Pengaruh sistem kemiliteran Jepang juga cukup besar terhadap Indonesia, antara lain melalui dibentuknya tentara Pembela Tanah Air (PETA) sebagai bagian dari sistem pertahanan rakyat, yang ikut berpengaruh terhadap tradisi kemiliteran dan pertahanan sipil di Indonesia.

[4] Tentang pengaruh pendudukan Jepang antara lain bisa dibaca di Kurosawa, Aiko. 1973. *Mobilisasi dan Kontrol: Studi tentang Perubahan Sosial di Perdesaan Jawa 1942–1945.* Grasindo: Jakarta.

Setelah kemerdekaan dan kedaulatan Indonesia diakui oleh Belanda pada bulan Desember 1949, hubungan Indonesia-Jepang kembali menguat ketika Jepang mulai memberikan kewajiban memberikan "pampasan perang" kepada Indonesia. Berbagai proyek pembangunan, antara lain diwujudkan dengan pembangunan berbagai infrastruktur mulai mengalir ke Indonesia pada awal tahun 1960-an. Setelah Indonesia memasuki periode Orde Baru dan Jepang muncul sebagai raksasa ekonomi dunia, Indonesia merupakan tempat investasi bagi modal Jepang dan menjadi pasar bagi berbagai ekspansi produk industrinya. Kekayaan alam Indonesia (kayu, minyak, dan bahan tambang lainnya) banyak diperlukan Jepang yang hampir-hampir memang merupakan sebuah negeri yang tidak memiliki kekayaan alam itu. Tidak dapat disangkal bahwa hubungan Indonesia-Jepang sejak awal tahun 1970-an hingga sekarang pada dasarnya merupakan hubungan yang bersifat ekonomistis. Dalam konteks dana-dana pembangunan, Jepang juga merupakan negeri pemberi utang terbesar bagi Indonesia. Sebagai sebuah negeri maju Jepang juga merupakan sebuah negeri tempat tidak sedikit orang Indonesia melanjutkan studi dengan beasiswa dari pemerintah Jepang. Dalam banyak hal hubungan Indonesia-Jepang merupakan hubungan yang cukup erat. Sebagai sesama negeri Timur, faktor kebudayaan ikut berpengaruh terhadap hubungan ekonomi maupun politik yang selama ini boleh dikatakan telah terjalin dengan baik. Setelah Soeharto lengser pada bulan Mei 1998 dan Indonesia memasuki periode reformasi hubungan Indonesia-Jepang tetap berlanjut dengan baik meskipun presiden Indonesia telah berkalikali berganti (B.J. Habibie, Abdurahman Wahid, Megawati Soekarno Putri, dan saat ini Susilo Bambang Yudhoyono).

Dilema Jepang: Homogenitas vs Imigrasi

Hubungan ketenagakerjaan antara Jepang dan Indonesia, terutama yang berlangsung sejak awal tahun 1970-an, meskipun terutama dimungkinkan karena adanya hubungan kerja sama ekonomi antara keduanya, juga tidak boleh dilupakan adanya sejarah yang mempertautkan antara kedua bangsa ini. Dalam kaitan ini geografi dan geopolitik mempunyai pengaruh yang besar terhadap terjalinnya hubungan ekonomi dan kebudayaan antara Jepang dan Indonesia. Kekalahan Jepang dalam Perang Pasifik pada pertengahan tahun 1940-an (seperti halnya Jerman Barat) telah mendorong bangsa ini untuk mengembangkan industri modernnya, yang terbukti mampu menjadikannya sebagai raksasa ekonomi di Asia. Kebutuhan Jepang akan minyak dan kekayaan alam lainnya menjadikan Indonesia sebagai mitra yang sangat diperlukan untuk mendukung perkembangan industri Jepang. Jumlah penduduk Indonesia yang besar juga merupakan sebuah pasar sekaligus sumber tenaga kerja yang murah yang diperlukan oleh Jepang. Secara politik Indonesia juga merupakan stabilisator untuk kawasan Asia Tenggara yang diperlukan bagi perluasan ekonomi Jepang maupun negara-negara Barat, terutama Amerika Serikat, yang muncul sebagai pemenang Perang Dunia II.

Berbeda dengan negara-negara industri maju di Barat yang lebih terbuka terhadap imigran atau pekerja asing, Jepang merupakan sebuah negara yang sangat hati-hati dalam membuka wilayahnya terhadap imigran atau pekerja asing. Geografi Jepang yang berupa beberapa pulau (*archipelago*) yang dipisahkan oleh lautan dengan negara tetangganya, memungkinkan imigrasi Jepang melakukan kontrol yang ketat terhadap keluar-masuknya orang asing ke Jepang. Jepang juga tidak memiliki kebijakan untuk "mengimpor" tenaga kerja asing sebagaimana dilakukan oleh Jerman Barat,

misalnya, yang mengundang *guest workers* dari Turki sekitar tahun 1960-an. Pengalaman Jepang yang pertama dengan pekerja asing adalah ketika akhir tahun 1980-an mengundang pekerja-pekerja dari Iran sebagai konsesi dari pihak Jepang yang saat itu sangat membutuhkan minyak dari Iran.[5] "Pekerja asing" yang berada di Jepang terutama berasal dari Korea dan Cina yang dibawa ke Jepang ketika kedua negara itu berada di bawah kekuasaan tentara Jepang sebelum Perang Dunia ke-II. Jepang adalah sebuah bangsa yang memitoskan kemurnian darah Jepang. Mitos tentang kemurnian dan homogenitas bangsa Jepang masih dianggap kuat hingga sekarang meskipun secara perlahan-lahan mulai ditentang sendiri oleh sebagian bangsa Jepang sendiri yang menganggap bahwa mitos itu sudah kuno dan harus ditinggalkan.[6] Selain mereka yang menganggap diri sebagai orang Honsu yang merupakan mayoritas bangsa Jepang ada kelompok minoritas Korea, Cina, Okinawa, dan Ainu. Di samping itu, mulai lahir golongan minoritas baru (*new minority groups*), yaitu para pekerja migran dari Amerika Selatan maupun dari negara-negara tetangganya, terutama dari Asia Tenggara (Filipina, Thailand, Indonesia) dan Asia Selatan (Bangladesh, Pakistan, Nepal, Srilanka). Komunitas Indonesia yang akan dibicarakan dalam tulisan ini adalah bagian dari kelompok minoritas baru di Jepang.[7]

---

[5] Tentang imigran Iran, lihat Yamagishi Tomoko and Morita Toyoko (2002) "The Iranian Experience of Japan through Narratives". Tokyo University, Islamic Area Studies Working Paper Series No. 30, March.

[6] Diskusi tentang homogenitas bangsa Jepang antara lihat bisa dibaca di Volume One in Part 1 (*Ideologies of Race, Culture and Ethnicity*) especially chapter nine by Kosaku Yoshino "The *nihonjinjron*: Thinking elite's ideas of Japanese uniqueness" in Michael Warner (ed.) *Race, Ethnicity and Migration in Modern Japan.* Routlegde Curzon, 2004, hlm. 240–272. Juga di David Myers, 1998, "Nine Myths about Contemporary Japan", in David Myers and Kotaku Ishido (Eds.), *Japan at the Crossroads: Issues for the 21st Century.* Tokyo: Seibundo Publishing.

[7] Tentang minoritas baru di Jepang, lihat antara lain, lihat buku Michael Weiner (Ed.) *Japan's Minorities: The Illusion of Homogeneity.* London and New York: Routledge Curzon, 1997.

Munculnya kelompok minoritas baru di Jepang dimulai sekitar akhir tahun 1980-an ketika Jepang mulai merasakan kekurangan tenaga kerja yang sangat dibutuhkan untuk mendukung industri otomotifnya. Tingkat kesejahteraan yang tinggi menjadikan orang Jepang enggan untuk bekerja di jenis-jenis pekerjaan yang dianggap "rendah", yang dikenal "3K jobs": *kitsui* (*demanding*), *kitanai* (*dirty*), dan *kiken* (*dangerous*). Sejalan dengan meningkatnya tingkat kesejahteraan masyarakatnya, tingkat pertumbuhan penduduk juga mengalami penurunan yang drastis. Penduduk menjadi berumur panjang, sedangkan tingkat kelahiran bayi sangat rendah. Keadaan ini berdampak pada menurunnya *supplay* tenaga kerja yang justru sangat diperlukan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Inilah dilema yang dialami Jepang yang mendorong mulai dibukanya secara hatihati pasar tenaga kerja dalam negeri Jepang terhadap pekerja asing. Kuatnya mitos homogenitas dan kemurnian darah bangsa Jepang berpengaruh kuat terhadap kebijakan imigrasi Jepang. Orang asing yang boleh masuk ke Jepang untuk bekerja pertama tama ditentukan oleh apakah orang tersebut memiliki darah Jepang atau tidak. Itulah alasan yang mendorong Jepang untuk memberikan kemudahan memperoleh visa kerja bagi para pekerja keturunan Jepang (*nikkeijin*) yang berasal dari Brazil dan Peru untuk memasuki pasar kerja di Jepang.

Sebuah kebijakan imigrasi baru (*new immigration policy*) dikeluarkan Jepang pada tahun 1990, yang memungkinkan mereka yang memiliki darah Jepang masuk ke Jepang dengan visa khusus. Tujuan kebijakan baru ini adalah untuk mendapatkan tenaga kerja yang sangat dibutuhkan oleh industri Jepang.[8] Pada saat

[8] Analisis tentang kebijakan imigrasi baru, antara lain lihat: Kondo, Atshushi, 2002, 'Development of Immigration Policy in Japan', in *Asia and Pacific Migration Journal*, Vol. 11, No. 4, hlm. 415–436.; dan Yamanaka, Keiko, 1994, 'New Immigration Policy and Unskilled Foreign Workers in Japan', *Pacific Affairs*, Vol 66, No.1, hlm. 72–90.

ini, selain keturunan orang Cina dan orang Korea, yang telah ada di Jepang sejak sebelum Perang, orang "Jepang keturunan" dari Brasil dan Peru merupakan "orang asing" yang terbesar jumlahnya di Jepang. Orang Jepang keturunan Brazil dan Peru ini terutama tinggal di daerah-daerah industri, dengan pusatnya di Kota Hammamatsu. Saat ini Jepang menghadapi dilema yang serius. Pada satu sisi, Jepang harus mempertahankan homogenitas bangsa (etnis) dan tingkat kesejahteraan ekonomi yang tinggi. Pada sisi lain, Jepang harus membuka pintu bagi masuknya pekerja asing. Perubahan kebijakan imigrasi yang terjadi pada tahun 1990 dengan demikian membuka pintu bagi lahirnya kelompok minoritas baru. Tumbuhnya kelompok minoritas baru membuktikan bahwa dilema yang dihadapi Jepang tampaknya secara perlahan-lahan mulai dapat diatasi.[9]

Pada tahun 1993 pemerintah Jepang mengeluarkan kebijakan baru tentang program magang (*Technical Internship Training Program*-TITP) bagi pemuda-pemuda yang berasal dari negara di sekitar Jepang. Tujuan program magang ini adalah untuk memberikan pelatihan kerja dan transfer berbagai keahlian yang bersifat praktis selama dua sampai tiga tahun di berbagai perusahaan di Jepang. Peserta terbanyak dari program magang ini adalah dari Indonesia dan Cina. Beberapa studi memperlihatkan bahwa melalui program magang ini Jepang sesungguhnya telah memperoleh tenaga kerja murah untuk keperluan industrinya.[10] Adanya dua kebijakan imigrasi yang baru inilah yang mendorong

[9] Pada tahun 2000 diterbitkan sebuah laporan komisi yang dibentuk oleh pemerintah yang berjudul: *The Prime Minister's Commission on Japan's Goal in the 21st Century, 2000, The Frontier Within: Individual Empowerment and Better Governance in the New Millenium.* Tokyo: Office for the Minister's Commission on Japan's Goal in the 21st Century.

[10] Lihat laporan yang dibuat oleh *Japan NGO Network on Indonesia* (JANNI), 2001, tentang kondisi peserta program magang dari Indonesia, *"Technical Interns or Menial Laborers? Japan's Technical Internship Program and International Technique Transfer: The Reality of Indonesian Trainees and Technical Interns."* Tokyo: Research Report.

meningkatnya jumlah pekerja migran yang berasal dari Indonesia yang secara perlahan melahirkan komunitas Indonesia di Jepang.

Komunitas dan Pekerja Migran Indonesia di Jepang

Sebelum tahun 1990-an orang Indonesia yang bermukim di Jepang sangat kecil jumlahnya. Di luar staf kedutaan besar (dan keluarganya) besar di Tokyo dan konsulat jenderal di Osaka, orang Indonesia di Jepang umumnya adalah mereka yang sedang mengikuti pendidikan. Di luar itu, jika ada orang yang menetap di Jepang, biasanya karena menikah dengan orang Jepang dan karena itu dapat tinggal dan bekerja di Jepang. Beberapa restoran Indonesia yang mempekerjakan orang Indonesia telah cukup lama dikenal di Tokyo dan merupakan tempat bertemu bagi orang Indonesia, selain sebagai "penanda" kehadiran budaya indonesia di Jepang. Hubungan ekonomi yang erat antara kedua negara merupakan jalur yang memungkinkan terjadinya lalu-lintas Jepang Indonesia, terutama bagi pejabat pemerintah, pelaku bisnis maupun keluarganya. Keadaan ini mulai terasa berubah sejak awal tahun 1990-an ketika Jepang membuka pintu bagi keturunan Jepang untuk masuk dengan visa khusus ke Jepang dan ketika Jepang membuka kesempatan bagi para pemuda Indonesia untuk melakukan program magang di Jepang.

Observasi yang saya lakukan di Anjo dan sekitarnya dan di Nagoya tempat adanya kurang lebih 6500 pekerja yang berasal dari Indonesia terlihat dengan jelas hubungan antara program magang dan tumbuhnya komunitas masyarakat Indonesia. Di daerah yang dikenal sebagai wilayah Chubu, di bagian tengah Pulau Honsu ini, terdapat pusat-pusat industri otomotif yang

terbesar di Jepang, seperti Toyota, Honda, Mitsubishi, Yamaha, dan Suzuki. Daerah inilah yang menjadi pusat industri modern Jepang, yang telah membawa Jepang sebagai raksasa ekonomi terbesar kedua setelah Amerika Serikat. Sistem industri di Jepang memberikan kesempatan kepada pengusaha-pengusaha menengah dan kecil untuk melakukan *sub-contracting* dalam mengerjakan komponen-komponen (*spare parts*) yang menjadi bagian dari industri-industri besar. Dengan sistem *sub-contracting* ini perusahaan menengah dan kecil diperbolehkan melakukan sendiri *recruitment* bagi tenaga buruhnya. Dengan dibukanya sistem magang sejak tahun 1993, buruh-buruh dengan gaji murah tersedia melalui program magang yang diatur oleh pemerintah melalui Departemen Tenaga Kerja Republik Indonesia yang bekerja sama dengan sebuah lembaga yang melakukan *recruitment* yaitu *Japan International Training Cooperation Organisation* (JITCO). Peserta magang dari Indonesia pada tahun 1995 berjumlah 1.500 dan meningkat menjadi 6.000 pada tahun 1998. Dibandingkan dengan peserta magang dari negara lain di Asia Indonesia menempati posisi nomor dua setelah Cina. Dalam perjanjian kerja yang dilakukan para peserta magang ini akan tinggal di Jepang paling lama tiga tahun dan kemudian kembali ke Indonesia untuk mengembangkan keahlian yang dimilikinya di tanah air. Dalam kenyataan, tidak sedikit yang kemudian memilih untuk tidak pulang dan meneruskan bekerja sebagai pekerja yang tidak berdokumen. Dalam banyak kasus, mereka yang telah kembali ke Indonesia, memutuskan untuk kembali ke Jepang dengan visa turis, tetapi kembali bekerja sebagai *over stayer* (OS).

Jika komunitas Indonesia di Nagoya umumnya berasal dari peserta magang yang kemudian memilih menjadi *over stayer*, di Oarai (Ibaraki) komunitas Indonesia terbentuk secara unik karena

berasal dari daerah Minahasa di Sulawesi Utara. Para pekerja Indonesia di Oarai karena itu hampir semuanya berasal dari suku bangsa Minahasa. Mereka bekerja di perusahaan-perusahaan kecil (sebagian milik keluarga) pengepakan ikan. Ikan-ikan yang beku dicairkan dan kemudian dipak dalam bungkus-bungkus kecil untuk dikirim ke restoran-restoran dan toko-toko di berbagai tempat di Jepang. Bisa dikatakan bahwa pekerjaan ini merupakan pekerjaan sektor informal yang bersifat "kekeluargaan". Pola pekerjaan ini memungkinkan dipekerjakannya para *over stayer* yang masuk ke Jepang dengan menggunakan visa turis atau kunjungan keluarga biasa. Jaringan kekerabatan (*kinship networks*) yang sangat luas di antara orang Minahasa merupakan sarana yang memungkinkan pola migrasi keluarga ini. Dengan pola migrasi keluarga ini warga Minahasa di Oarai tercatat pernah mencapai jumlah 1.000 orang pada akhir tahun 1990-an. Pola jaringan keluarga Minahasa (Kawanua) juga ditandai oleh ikatan yang sangat kuat pada daerah asal mereka di Minahasa. Ikatan ini diwujudkan dalam bentuk "kerukunan" yang anggotanya adalah sesama warga yang berasal dari kampung yang sama di Minahasa. Selain adanya "kerukunan" yang merupakan paguyuban, orang Minahasa juga memiliki ikatan yang tinggi terhadap agama Kristen. Hal itu berawal dari kebaktian-kebaktian dalam kelompok kecil muncul gagasan untuk membentuk gereja. Sejak awal tahun 2000-an di Oarai terdapat empat buah gereja, sebuah gereja Katolik dan tiga gereja Kristen-Protestan.

Perubahan mulai dirasakan oleh warga Minahasa di Oarai ketika pemerintah Jepang, sebagai reaksi terhadap terorisme, mulai melakukan pengetatan terhadap para *over stayers*. Peristiwa peledakan gedung WTC di New York oleh teroris pada tanggal 11 September 2001 merupakan awal pengetatan polisi dan imigrasi

Jepang terhadap para imigran yang tidak berdokumen. Terjadi beberapa kali penangkapan dan pendeportasian terhadap warga Indonesia yang dianggap melanggar ketertiban. Para pengusaha yang mempekerjakan pekerja Indonesia di Oarai juga mulai memilih mereka yang memiliki visa keturunan (*nikkeijin*) yang memang banyak yang berasal dari Minahasa. Selain para *nikkeijin*, pemuda magang dari Cina juga mulai banyak dipekerjakan di Oarai. Terjadi semacam penggeseran kesempatan kerja bagi para *over stayers* oleh pekerja Minahasa keturunan Jepang, yang pada awal tahun 2000-an mencapai jumlah 300-an, di samping mulai masuknya banyak pemuda magang dari Cina.

Jika di Oarai, Ibaraki, para pekerja migran dari Indonesia berasal dari suku bangsa yang sama Minahasa, dari Sulawesi Utara, dan beragama Kristen, di Anjo dan sekitarnya di Nagoya, pekerja migran Indonesia berasal dari berbagai daerah dan suku bangsa di nusantara, dan umumnya beragama Islam. Di Anjo terdapat sebuah masjid, Masjid Anjo, yang menjadi pusat pertemuan dari pekerja migran yang berasal dari negara-negara yang berbeda: Indonesia, Malaysia, Bangladesh, Srilanka, dan Pakistan. Di masjid Anjo-lah berbagai kepentingan para pekerja migran, yang pada umumnya tidak berdokumen (*over stayers*), dibicarakan di antara sesama buruh migran. Masjid Anjo juga memungkinkan para pekerja migran dari Indonesia berkumpul meskipun mereka berasal dari daerah dan suku bangsa yang berbeda.

Penutup

Hubungan antara Indonesia dan Jepang telah berlangsung lama bahkan sebelum keduanya menjadi negara-bangsa yang modern. Kedekatan secara geografis dan adanya saling membutuhkan

secara ekonomis antara keduanya merupakan landasan yang kuat bagi hubungan yang terjalin selama ini. Sejarah politik, terutama menjelang Indonesia memproklamasikan kemerdekaan dan masa pendudukan Jepang, mempunyai makna yang sangat besar bagi kedua bangsa dan memiliki pengaruh dalam menjalin hubungan selanjutnya. Jumlah pekerja migran Indonesia di Jepang mengalami peningkatan yang besar sejak awal tahun 1990-an ketika Jepang mulai membuka pintu bagi pekerja asing yang memiliki darah Jepang untuk mendapatkan visa khusus untuk bekerja di Jepang. Orang Indonesia keturunan Jepang, meskipun jumlahnya relatif tidak besar, banyak yang diterima untuk menjadi pekerja di Jepang. Arus pekerja dari Indonesia meningkat dengan dibukanya program magang pada tahun 1993 yang menjadi pendorong bagi para pemuda dari berbagai tempat di Indonesia untuk bekerja di Jepang. Dua arus migrasi pekerja Indonesia inilah yang menjadi alasan untuk lahirnya komunitas pekerja dan masyarakat Indonesia di Jepang. Adanya kemungkinan untuk menjadi pekerja tanpa dokumen, sebagai *over stayers* dengan cara tidak pulang, meskipun izin tinggalnya telah habis merupakan mekanisme yang banyak dilakukan oleh para pekerja asing di Jepang, termasuk dari Indonesia.

Pada saat ini di Jepang telah lahir komunitas-komunitas Indonesia yang intinya adalah para pekerja migran. Dari studi yang telah dilakukan oleh penulis di dua komunitas Indonesia di Oarai (Ibaraki) dan Anjo (Nagoya), para pekerja migran ini pada awalnya berkumpul secara alamiah berdasarkan tempat asal mereka di Indonesia. Mereka membentuk "paguyuban-paguyuban" sebagai tempat berkumpul melepas rindu terhadap kampung halaman dan tanah airnya. Keinginan semacam ini sangat bisa dimengerti mengingat saat ini mereka hidup sebagai "orang asing" di se-

buah negeri yang memiliki tata cara dan tata bahasa yang sangat berbeda dari yang mereka miliki. Orang Jepang memiliki tradisi dan kebiasaannya sendiri yang tidak mudah bagi orang asing untuk "memasukinya". Selain kesulitan yang berkaitan dengan bahasa—yang sesungguhnya masih dapat diatasi—yang lebih menyulitkan bagi orang asing adalah berbagai kebiasaan yang hanya mungkin dipelajari dalam waktu yang cukup lama. Masyarakat Jepang adalah sebuah masyarakat yang sangat erat memegang tradisi yang secara turun-temurun diajarkan kepada generasi mudanya. Masyarakat Jepang dalam hal ini mempunyai sikap sangat berbeda dengan masyarakat dari negeri-negeri yang dibangun oleh imigran (Amerika Serikat, Kanada, Australia, Selandia baru). Sikap lebih terbuka terhadap orang asing bisa dimengerti lebih besar di negara-negara yang merupakan negeri imigran diban-ding negeri nonimigran seperti halnya Jepang.

Namun demikian, kesadaran bahwa Jepang tidak mungkin menutup diri dari masuknya pendatang dan pekerja asing akan semakin besar. Ini antara lain tercermin dari laporan komisi yang dibentuk oleh perdana menteri Jepang untuk mengantisipasi masa depan Jepang, memasuki abad ke-21 dan tantangan globalisasi, sebagai berikut.[11]

> *To respond positively to globalisation and maintain Japan's vitality in the twenty-first century, we cannot avoid the task of creating an environment that will allow foreigners to live normally and comfortably in this country. In short, this means coming up with an immigration policy that will make foreigners want to live and work in Japan. Achieving greater ethnic diversity within Japan has the potential of*

[11] The Prime Minister's Commission on Japan's Goal in the 21st Century, 2000, *The Frontier Within: Individual Empowerment and Better Governance in the New Millenium*. Tokyo: Office for the Minister's Commission on Japan's Goal in the 21st Century.

> *broadening the scope of the country's intellectual creativity and enhancing its social vitality and international competitiveness* (2000: 35).

Berkembangnya paguyuban dan komunitas Indonesia di Jepang memiliki arti yang sangat penting bagi kelangsungan hubungan Indonesia-Jepang di masa depan. Paguyuban dan komunitas Indonesia meskipun yang utama adalah untuk kepentingan para anggotanya sendiri, dalam konteks perubahan masyarakat di Jepang, hal itu memiliki arti penting bagi perkembangan pluralisme dan keberagaman etnik (*ethnic diversity*) yang diperlukan untuk menyongsong tantangan globalisasi. Bagi Indonesia, Jepang adalah sebuah negeri yang bisa menjadi pilihan untuk memperoleh kesempatan kerja bagi penduduknya yang besar. Pertukaran budaya yang telah berlangsung sejak lama antara orang Indonesia dan Jepang niscaya akan semakin mendalam dengan lahirnya komunitas-komunitas Indonesia di Jepang yang diam-diam akan saling memperkaya kebudayaan kedua negara. Dalam era globalisasi yang mobilitas penduduk antarnegara merupakan salah satu aspek penting, munculnya komunitas-komunitas transnasional (*transnational communities*) adalah sebuah keniscayaan yang tidak mungkin dibendung. Melalui komunitas-komunitas transnasional seperti inilah hubungan antara negara-bangsa (*nation-states*) menjadi semakin cair dan pertukaran budaya yang dapat memperkaya makna globalisasi menjadi semakin dimungkinkan. Inilah yang saat ini sedang berlangsung antara Indonesia dan Jepang.

Bab 13
Menggagas Perspektif Baru tentang Perbatasan

Penduduk yang bermukim di wilayah perbatasan, meskipun diakui oleh banyak pihak, tidak terkecuali oleh pemerintah sendiri, sebagai bagian dari masyarakat Indonesia yang sangat penting, namun nasibnya tidak kunjung berubah bahkan semakin memburuk karena rusaknya lingkungan yang menjadi sumber penopang kehidupan ekonomi mereka. Penduduk di wilayah perbatasan, seperti di perbatasan antara negara bagian Sarawak-Sabah (Malaysia) dan Provinsi Kalimantan Barat dan Timur; di kepulauan Sangir-Talaud dan Miangas antara Filipina Selatan dan Sulawesi Utara dan Halmahera, di wilayah perbatasan Papua dan PNG, serta di perbatasan antara NTT dan Timor Leste; umumnya dalam keadaan miskin dengan minimnya sarana-sarana umum yang ada di sana. Fenomena tidak adanya perhatian dari pemerintah terhadap nasib penduduk di wilayah-wilayah perbatasan sebuah negara semacam ini, sesungguhnya merupakan gejala yang bersifat umum. Yang menarik, kecilnya perhatian pemerintah terhadap penduduk di kawasan perbatasan adalah seiring dengan sedikitnya studi-studi tentang wilayah perbatasan, sebagaimana secara tepat dikatakan oleh Asiwaju (1983).

> Seperti halnya jalan dan sarana-sarana umum lainnya yang semakin langka ketika kita semakin mendekat dengan daerah perbatasan, begitu juga halnya dengan kegiatan studi tentang wilayah perbatasan.

Problema pokok wilayah perbatasan, karena itu, barangkali adalah soal yang berkaitan dengan kekuasaan (*power*), ruang (*space*),

dan jarak (*distance*). Konstruksi sosial kita tentang perbatasan, setelah secara hukum ditetapkan, terutama antara negaranegara bangsa (*nation-states*) yang memiliki wilayah perbatasan bersama, ditentukan oleh bagaimana kekuasaan yang berada di pusat, memandang dari jarak tertentu dan kemudian memperlakukannya sebagai sebuah ruang, yang tidak hanya bersifat geografis, tetapi juga bersifat sosial dan politik. Hubungan kekuasaan yang bersifat hierarkis, superior-inferior, pusat-pinggiran, juga persoalan *inclu-sion-exclusion*, tampaknya merupakan hal-hal yang perlu mendapatkan perhatian ketika kita membicarakan perbatasan dan penduduk yang bermukim di perbatasan.

Dalam kaitan ini, memahami Indonesia yang "asing" di wilayah perbatasan, menjadi menarik karena apa yang "asing" ternyata tidak, terutama ditentukan oleh mereka yang berada di wilayah perbatasan, tetapi jangan-jangan lebih ditentukan oleh kita yang berada di pusat kekuasaan.[1] Berangkat dari pandangan bahwa penduduk yang bermukim di wilayah perbatasan bukanlah sebuah masyarakat yang bersifat statis dan homogen, melainkan sebuah masyarakat yang dinamis dan kompleks, tulisan pendek ini berupaya untuk merangsang pemikiran baru yang memberikan empati kepada mereka yang selama ini kita pinggirkan. Pemahaman tentang penduduk di wilayah perbatasan ini tidak dapat dilepaskan dari pengertian tentang perbatasan (*borders*) sebagai sebuah "anyaman perubahan sosial dan kebudayaan yang merupakan interaksi dinamis antara identitas dan ruang", seperti dikemukakan Hortstmann dan Wadley, dalam kata pengantar buku *Centering the Margin: Agency and Narrative in Southeast*

[1] Tentang persepsi "pusat" terhadap perbatasan telah saya bahas dalam tulisan yang berjudul "Kalimantan Barat sebagai Daerah Perbatasan: Sebuah Tinjauan Demografi-Politik", *Antropologi Indonesia*, No. 67, Januari–April, 2002.

Asian Borderlands (2006). Dalam buku yang mencoba membalikkan persepsi bahwa dinamika sosial yang terjadi di perbatasan justru akan semakin menentukan kelangsungan negara-bangsa di masa depan ini, Hortsmann dan Wadley tidak hanya melihat perbatasan yang berupa daratan, namun juga berupa selat bahkan lautan. Bagi orang Suku Laut atau orang Bajo umpamanya, kawasan perbatasan merupakan perairan, bahkan samudra, yang jelas tidak memiliki patok-patok seperti kita lihat di perbatasan antara Kali-mantan Barat dan Sarawak, atau Sabah; juga bagi orang Flores yang berlayar menuju Sabah dan bermukim di sekitar Tawau dan berulang-alik setiap harinya antara Nunukan (Indonesia) dan Tawau di negara bagian Sabah, laut adalah bagian dari keseharian hidup mereka.[2]

Adalah sebuah perkembangan yang menarik ketika akhir-akhir ini perhatian kita terhadap kawasan perbatasan sepertinya mengalami peningkatan. Gejala adanya peningkatan perhatian ini[3] harus diakui masih jauh dari memuaskan karena belum melahirkan kebijakan pemerintah yang signifikan dan belum tumbuhnya minat untuk mengkaji wilayah perbatasan secara sistematis dan sungguh-sungguh. Berbagai peristiwa, seperti kalahnya Indonesia dalam perebutan Pulau Sipadan dan Ligitan dengan Malaysia; ketegangan yang masih berkembang di perairan sekitar Ambalat dan Karang Unarang yang diduga memiliki kandungan minyak mentah yang tinggi, penjarahan kayu, pencurian ikan, perdagangan manusia (*human traffickings*) serta sempat mencuatnya

[2] Tentang orang Laut di Kepulauan Riau, lihat tulisan Cynthia Chou "Borders and Multiple Realities: The Orang Suku laut of Riau, Indonesia', dalam buku Hortsmann and Wadley (2006: 111–134). Tentang Orang Flores yang hilir mudik antara Nunukan dan Tawau, lihat tulisan Riwanto Tirtosudarmo "In the Margin of A Borderland: The Florenese Community between Nunukan and Tawau", juga di buku Hortsmann and Wadley (2006: 135–154).

[3] "Borders are matrixes of social and cultural change, dynamic in identity and space, in contrast to essentialized tradition and community on the state border".

berita adanya warga negara Indonesia yang menjadi sukarelawan di Malaysia; adalah beberapa contoh yang sempat menjadi *headlines* media massa, dan sempat merangsang sentimen nasionalisme kita, dan karena itu menjadi perhatian publik.[4] Sebuah aspek dari wilayah perbatasan yang penting adalah mobilitas penduduk yang berlangsung di sana.

Mobilitas penduduk di wilayah perbatasan merupakan sebuah lalu lintas penduduk yang melintasi batas-batas wilayah negara. Secara umum bisa dibedakan antara penduduk yang memang menjadi pemukim di kawasan perbatasan dan penduduk yang merupakan kaum pendatang. Para pendatang ini pada umumnya datang untuk mencari pekerjaan, baik di kawasan sekitar perbatasan ataupun sekadar melintas kawasan perbatasan dengan tujuan menyeberang ke negari tetangga, atau kemudian menuju negara lain. Mengapa mobilitas penduduk di wilayah perbatasan penting untuk dibahas? Ada beberapa pertimbangan. *Pertama*, mereka adalah juga warga negara Indonesia yang perlu mendapatkan perlakuan sama dengan warga negara Indonesia lain. *Kedua*, keberadaan mereka sering tidak dalam kondisi yang normal berkaitan dengan berbagai alasan yang mendorong mereka melakukan mobilitas. *Ketiga,* jumlah mereka, yang tergolong penduduk pendatang, semakin besar dan meskipun mereka adalah warga negara Indonesia, perlakuan negara terhadap keberadaan mereka tidak hanya minimal, tetapi juga memprihatinkan karena mereka justru menjadi target dari perlakuan buruk oleh negara.

Perlakuan yang buruk dari negara terhadap penduduk yang melakukan mobilitas penduduk lintas-batas di kawasan perbatasan sudah saatnya dikoreksi karena hanya akan semakin "mengasing-

[4] Seri reportasi *Kompas* tentang berbagai persoalan yang ditemukan di wilayah perbatasan Kalimantan dan Malaysia, sekitar awal 2009, memberikan informasi yang cukup kaya tentang kawasan yang tergolong sebagai daerah tertinggal ini.

kan" mereka dari Indonesia. Sebuah pemahaman yang lebih baik tentang wilayah perbatasan sangat diperlukan untuk dapat menyusun perspektif yang baru tentang perbatasan dan penduduknya.

Negara Maritim dan Negara Agraris

Indonesia sebagai sebuah negara kepulauan (*archipelagic state*) yang terbesar di dunia, dikelilingi oleh wilayah perbatasan yang tidak saja berbentuk lautan atau selat, tetapi juga oleh perbatasan yang berupa daratan. Di sebelah utara, Indonesia berbatasan terutama dengan Malaysia, di sebelah barat dibatasi oleh selat Malaka, dan di timur dengan wilayah perbatasan yang terutama berupa daratan—yang membelah Pulau Kalimantan (Borneo)—antara Malaysia Timur (Sabah dan Sarawak) dan Provinsi Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur. Selain dengan Malaysia, di utara, Indonesia juga bertetangga dengan dua negara kecil, tetapi makmur ekonominya, yaitu Singapura dan Brunei Darusalam. Selain itu, wilayah laut Indonesia juga berbatasan dengan sebuah samudra yang menjadi bagian dari Filipina, Vietnam, dan Cina. Di bagian timur, Indonesia barus berbagi wilayah dengan PNG melalui wilayah perbatasan yang merupakan garis lurus yang membelah antara Provinsi Papua (dulu Irian Jaya) dengan Papau Nugini (PNG). Di selatan, Indonesia berbagi pulau Timor dengan Timor Leste, dan berbagi Samudra dan selat dengan Australia, sebuah negara "barat" yang makmur yang terletak di "timur". Timor Timur yang merupakan sebuah negara bangsa terbaru di dunia, semula merupakan provinsi ke-27 Indonesia yang kemudian lepas menjadi negara merdeka melalui sebuah referendum yang diawasi oleh PBB pada tahun 1999. Timor Timur yang berbatasan dengan Provinsi Nusa Tenggara Timur, bahkan memi-

liki sebuah kantong wilayah kecil yang terletak di dalam Provinsi Nusa Tenggara Timur (Oekusi).

Sebagai negara kepulauan, Indonesia berbatasan dengan sepuluh negara: India, Thailand, Malaysia, Singapura, Vietnam, Filipina, Myanmar, PNG, Timor Leste, dan Australia. Menurut catatan *Kompas* (6 Mei 2009), Indonesia memiliki 17 ribu pulau, dan di antaranya adalah 92 pulau yang dikategorikan sebagai "pulau-pulau terluar" yang dianggap sebagai "benteng" negara kepulauan Indonesia.[5] Sembilan puluh dua pulau-pulau terluar itu tersebar di wilayah perbatasan Sumatra (34), Kalimantan (4), Sulawesi (14), Maluku (18), Papua (9), Nusa Tenggara (7) dan Jawa (6). Jika dilihat secara geografis-keruangan saja, wilayah perbatasan kita memang sangat beragam dan kompleks. Barangkali harus diakui bahwa tidak ada sebuah negara pun di dunia ini yang wilayah perbatasannya memiliki dimensi geografis-keruangan yang sekompleks Indonesia.

Persepsi tentang wilayah perbatasan merupakan sebuah *resultante* dari berbagai aspek dan kepentingan yang secara akumulatif berproses dalam sejarah. Dalam sebuah tulisannya yang sangat menarik tentang Laut Sulu, sejarawan senior kita, A.B. Lapian, memperlihatkan latar belakang sejarah yang akhirnya membuat sebuah wilayah yang tadinya merupakan "pusat' menjadi "wilayah pinggiran' dan tidak memiliki arti penting lagi.[6] Menurut A.B. Lapian, pasang surut sebuah kawasan dalam negara yang berben-

[5] Istilah "pulau-pulau terluar" untuk mendeskripsikan pulau-pulau kecil yang sebagiannya mungkin tidak berpenghuni ini, pernah dikritik oleh Susanto Zuhdi, sejarawan dari Universitas Indonesia. Susanto mengusulkan untuk mengubah istilah "pulau terluar' menjadi "pulau terdepan". Katanya, dengan memandangnya sebagai "pulau terdepan" cara berpikir kita diharapkan akan berubah, dan memberikan perhatian yang semakin besar terhadap 'bagian depan' dari negeri ini. Susanto saya kira berharap bahwa daerah perbatasan yang selama ini dipandang sebelah mata harus dikedepankan dan memperoleh prioritas dalam pembangunan karena memang sejatinya merupakan "beranda" atau "benteng" sebuah negara kepulauan (*archipelagic state*).

tuk kepulauan seperti Indonesia sangat bergantung pada berbagai dinamika hubungan antara pusat-pusat perdagangan yang membentuk jaringan pelayaran, tidak saja yang terjadi di kawasan yang bersangkutan, namun juga antarnegara dan benua.

Dinamika perdagangan dan perkembangan kota-kota pelabuhannya juga sangat ditentukan oleh perubahan peta geopolitik dari negara-negara yang memiliki armada laut yang besar. Dalam sejarahnya, di kawasan nusantara berkembang dua macam bentuk tata pemerintahan (negara/kerajaan), yaitu negara yang berbasis maritim (negara maritim) dan negara yang berbasis agraris (negara agraris).[7] Negara-negara maritim memiliki pusat pemerintahan yang terletak di kawasan pesisir (Banten, Demak, Makassar, Aceh), sedangkan negara-negara agraris berpusat di pedalaman. Contoh yang sering dipakai adalah Majapahit dan Mataram.

Kedatangan pelaut dan pedagang Eropa ke Asia Tenggara (Spanyol, Portugis, Belanda, Prancis, Inggris, dan juga Amerika) mendesak negara-negara yang ada di kepulauan nusantara cenderung menjadi negara-negara yang bersifat agraris. Negara-negara maritim harus mengakui keunggulan armada laut orang-orang Eropa yang kemudian menguasai kota-kota pelabuhan di nusantara. Satu per satu pusat-pusat negara agraris di nusantara: Malaka, Samudra Pasai, Makasar, Banten, dan Demak, jatuh ketangan orang-orang Eropa. Dalam perkembangan selanjutnya, Mataram juga melepaskan kawasan pesisirnya kepada Belanda, yang membuat wilayahnya praktis hanya merupakan wilayah pedalaman. Batas-

---

[6] Lihat A.B. Lapian, "Laut Sulawesi: "The Celebes Sea, from Center to Peripheries", *Moussons*, No. 7, 2003, hlm. 3–16.

[7] Uraian singkat tentang negara agraris dan maritim bisa dibaca dari tulisan sejarawan Ong Hok Ham "Negara Agraris dan Maritim" dalam kumpulan tulisannya *Dari Soal Priyayi sampai Nyi Blorong: Refleksi Historis Nusantara*, hlm. 74–78. Jakarta: Penerbit Buku *Kompas*, 2002.

batas wilayah Republik Indonesia kita warisi dari Belanda. Merle Ricklefs (1991), seorang sejarawan yang sampai saat ini masih meneliti tentang Indonesia, menuliskan terbentuknya batas-batas Indonesia, sebagai berikut.

> *By about 1910, the boundaries of the present state of Indonesia had been roughly drawn by colonial armed forces, at a great cost in lives, money, devastation, social cohesion and human dignity and freedom.*[8]

Pada masa pemerintahan Gubenur Daendels (1808–1811) dibangun jalan raya dari Anyer sampai Panarukan—*De Groote Posweg* atau Jalan Raya Pos—pada awalnya untuk memudahkan mobilitas militer dalam persiapan menghadapi serangan tentara Inggris dari laut. Jalan raya ini ternyata berkembang menjadi sebuah poros ekonomi yang pada akhirnya menempatkan Pulau Jawa—khususnya pantai utara Jawa (Pantura)—sebagai pusat dari nusantara, pertama-tama sebagai pusat ekonomi, dan selanjutnya sebagai pusat pemerintahan dan politik, di samping sebagai pusat pendidikan. Jawa dengan kota-kota besarnya (Batavia/Jakarta, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Solo, Malang, dan Surabaya) merupakan poros sekaligus dari nusantara dan Indonesia.[9]

Perkembangan politik setelah kemerdekaan, terutama dengan menguatnya peran Angkatan Darat sebagai sebuah kekuatan politik, semakin menegaskan posisi Indonesia yang berorientasi ke darat daripada ke laut. Dalam masa pemerintahan Jendral Soeharto sebagai presiden selama lebih dari tiga dekade, sentralisasi politik maupun ekonomi mengalami puncaknya dan menjadikan Jawa secara tuntas sebagai pusat Indonesia. Pada tahun 1957 pemerin-

[8] Lihat Ricklefs, M.C. (1991). *A Modern History of Indonesia, 2nd edition.* hlm. 189. MacMillan.

[9] Tentang perkembangan masyarakat di sekitar jalan raya Daendels, lihat laporan perjalanan *Kompas*, yang telah dibukukan *Ekspedisi Anyer-Panaroekan: Laporan Jurnalistik Kompas.* Jakarta: Penerbit Buku *Kompas*, 2008.

tah Indonesia mendeklarasikan diri sebagai negara kepulauan, dengan apa yang kemudian dikenal sebagai "Deklarasi Juanda". Dalam deklarasi ini Indonesia mengklaim batas laut teritorial Indonesia yang sebelumnya 3 mil diperlebar menjadi 12 mil diukur dari garis yang menghubungkan titik-titik ujung terluar pada pulau-pulau dari wilayah negara Indonesia pada saat air laut surut. Namun, sebagaimana kita lihat dalam perkembangannya, klaim tentang hak atas wilayah laut dan pernyataan bahwa Indonesia adalah sebuah negara kepulauan (*archipelagic state*) ternyata tidak didukung oleh, misalnya peningkatan kapasitas angkatan laut yang memadai untuk merealisaskan klaim dan pernyataan resmi tersebut.[10]

Dalam perkembangan sejarah nusantara semacam inilah, konstruksi Indonesia sebagai *archipelagic state* atau negara yang semestinya berbasis maritim telah terkonstruksi semakin dalam menjadi negara "darat" yang berpusat di Jawa. Konstruksi negara "darat' yang mengagungkan sentralisme politik dan ekonomi memiliki implikasi yang sangat besar terhadap kawasan perbatasan yang dengan demikian diperlakukan sekadar sebagai kawasan pinggiran,

[10] Deklarasi Djuanda, adalah sebuah deklarasi yang bersifat unilateral, dan memerlukan perjuangan panjang untuk mendapatkan pengakuan secara internasional. Menurut CPF Luhulima, seorang peneliti politik internasional dari LIPI, usaha untuk merealisasikan klaim Indonesia itu telah banyak dilakukan, dan sesungguhnya telah mencapai banyak kemajuan. Ulasan CPF. Luhulima dapat dibaca di bab pendahuluan laporan penelitian LIPI (2008) "Perbatasan Wilayah Laut Indonesia di Laut Cina Selatan: Kepentingan Indonesia di Perairan Natuna", Japanton Sitohang (editor). Dalam bukunya *The Geopolitics of Indonesia's Maritime Territorial Policy*, Dino Patti Djalal (CSIS, 1996) mengulas perkembangan geopolitik kebijakan maritim Indonesia, sejak Deklarasi Djuanda hingga masa Soeharto. Penulis memperlihatkan dominasi militer dalam merumuskan konsep Wawasan Nusantara yang secara tersirat memperlihatkan orientasinya lebih ke daratan (geopolitik) daripada ke lautan. Sejarawan maritim kita A.B. Lapian dalam sebuah seminar intern di Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI, tanggal 22 Mei 2009 yang lalu, menyatakan keraguannya bahwa prinsip-prinsip dan substansi Indonesia sebagai *Archipelagic State*—yang menurut A.B. Lapian berarti *The Great Sea*—betul-betul telah dikandung dalam Deklarasi Djuanda.

marginal, *excluded* dan terbiarkan. Yang hendak dikemukakan di sini adalah adanya pandangan yang kemudian berimplikasi pada kebijakan yang terbukti tidak memihak kepada perlunya menempatkan perbatasan sebuah kawasan yang penting.

Mobilitas Penduduk

Setiap wilayah perbatasan memiliki sejarah sosial dan politiknya sendiri-sendiri yang membuat generalisasi terhadap kawasan perbatasan menjadi sesuatu yang tidak berdasarkan realitas. Sayangnya, sampai saat ini pemetaan sosial tentang wilayah perbatasan masih sangat minim dan bersifat *ad hock* dan sporadik. Seperti telah dikemukakan di bagian depan, kawasan perbatasan Indonesia tidak hanya berupa daratan, tetapi juga lautan. Meskipun berupa lautan tidak berarti kawasan perbatasan ini tidak memiliki penghuni, sebagaimana bisa dibaca pada tulisan tentang orang Bajau atau orang Suku Laut, yang sebagian besar hidupnya berada di perahunya yang selalu bergerak dari satu tempat ke tempat lain. Proses pemenggalan garis batas antarnegara, yang notabene dilakukan melalui perjanjian antara negara-negara Eropa yang melakukan kolonisasi di nusantara, hampir semuanya dilakukan tanpa sepengetahuan penduduk yang bermukim di kawasan yang kemudian menjadi wilayah perbatasan.

Kelompok-kelompok masyarakat lokal yang memiliki bahasa dan adat istiadat yang sama terpaksa harus berpisah karena wilayah permukimannya dibelah oleh negara tanpa mereka sadari. Tidak adanya pemahaman tentang arti warga negara menjadikan penduduk yang terpaksa terbelah keberadaannya menjadi masyarakat yang "limbung" identitasnya. Ketegangan identitas harus mereka alami karena keanggotaan sebagai warga sebuah kelompok

masyarakat bisa berbeda dengan desakan negara untuk memilih kewarganegaraan tertentu. Yang perlu dipahami adalah bahwa apa yang terjadi pada penduduk di wilayah perbatasan Sumatra, bisa berbeda dengan yang dialami mereka yang berada di perbatasan Kalimantan, di Kepulauan Sangir Talaud dan Miangas, juga yang saat ini bermukim di Papua dan Timor.

Selain penduduk yang secara turun-temurun telah tinggal di kawasan perbatasan, penduduk yang tidak tinggal secara menetap juga memiliki heterogenitasnya sendiri. Heterogenitas penduduk yang tergolong sebagai penduduk pendatang ini antara lain ditentukan oleh alasan mengapa mereka berada di daerah perbatasan tertentu. Sebagian dari penduduk dalam kategori ini datang ke perbatasan untuk memanfaatkan kemudahan prosedur penyeberangan ke negara tetangga, biasanya untuk alasan bekerja. Perbatasan Indonesia-Malaysia adalah yang paling tinggi memiliki penduduk pendatang yang bermaksud menyeberang ke Malaysia, baik Semenanjung Malaysia mapun Negara Bagian Sabah dan Sarawak. Bagi yang ingin menyeberang ke Semenanjung Malaysia, karena mereka harus menyeberang dengan perahu, kotakota pelabuhan di pantai timur Sumatra (Tanjung Balai, Bagan Siapiapi, Dumai, Bengkalis, Batam, Bintan, Tanjung Pinang), merupakan wilayah perbatasan yang akan banyak didatangi oleh para pencari kerja yang akan menyeberang ke Semenanjung Malaysia.

Sementara itu, perbatasan yang berupa daratan yang paling panjang adalah yang dari Kabupaten Sambas di Kalimantan Barat, sampai Kabupaten Nunukan di ujung timur Kalimantan Timur. Sepanjang perbatasan ini terdapat titik-titik penyeberangan yang dikenal sebagai jalan tikus, tempat manusia dan barang melintas batas dengan "leluasa", seolah-olah tapal batas antara Indonesia dan Malaysia hanyalah garis imajiner sebagaimana yang dibayang-

kan oleh para kolonialis, penandatangan perjanjian tapal batas dahulu.

Mobilitas penduduk yang pada awalnya bersifat "tradisional" dan berlangsung tanpa konflik yang berarti, dengan perkembangan ekonomi dan politik yang dialami oleh negara-bangsa tidak jarang terpaksa berubah ke arah hubungan-hubungan yang menegangkan secara politik. Sebagai contoh, ketika Indonesia melakukan politik konfrontasi dengan Malayasia, penduduk yang bermukim di wilayah perbatasan Indonesia dan Sarawak adalah korban pertama dari terjadinya ketegangan hubungan politik. Situasi konflik dan strategi militer yang diadopsi oleh Indonesia dan Malaysia memaksa penduduk yang tinggal di wilayah perbatasan masuk ke dalam mobilisasi politik yang dilakukan oleh negara, terutama pihak militer. Dalam bentuknya yang berbeda, ketegangan politik di provinsi-provinsi perbatasan, seperti di Nusa Tenggara Timur, Aceh dan Papua, karena adanya gerakan separatisme, penyebab *forced migration* yang melahirkan para pengungsi.

Pada saat ini, terdapat sekitar 5 ribu orang Aceh yang terpaksa mengungsi di Malaysia, dan sekitar 10 ribu orang Papua yang berada di kamp-kamp pengungsian sementara di PNG. Di perbatasan antara Timor Timur dan Nusa Tenggara Timur, ribuan penduduk yang terpaksa mengungsi dari Timor Timur masih berada dalam keadaan yang tidak menentu meskipun secara resmi status kewarganegaraan mereka telah dianggap selesai. Status kewarganegaraan adalah sebuah isu politik yang tampaknya akan menjadi masalah berkepanjangan antara Indonesia dan Filipina misalnya, yaitu dengan adanya sekitar 100 ribu penduduk yang berasal dari pulau-pulau kecil di Sulawesi Utara dan Maluku Utara yang diam-diam bermigrasi dan menetap di berbagai wilayah di Mindanao Selatan.

Jika mobilitas penduduk tetap berlangsung di daerah perbatasan antara Indonesia dan negara-negara tetangga yang berada di utara dan timur, tampaknya tidak demikian dengan negara tetangga yang terletak di selatan, yaitu Australia. Di samping secara geogafis memang relatif lebih sulit untuk dilintasi karena dibatasi oleh laut, tidak berlangsungnya mobilitas penduduk sebagaimana dialami di utara dan timur adalah karena ketatnya Australia membatasi lalu lintas manusia yang hendak memasuki wilayah teritorialnya. Persoalan-persoalan yang sering muncul di perbatasan Indonesia-Australia menyangkut kebiasaan lama nelayan Indonesia yang tidak jarang masuk ke wilayah teritori Australia. Yang menarik, tradisi berlayar ke wilayah selatan, yang tidak jarang memasuki bagian Australia Utara (*Australian Northern Territory*) kemudian dimanfaatkan oleh para imigran gelap, terutama yang berasal dari Irak, Iran, Afganistan, dan belum lama ini dari Sri Lanka, yang bermaksud memasuki wilayah Australia secara ilegal. Dengan menggunakan perahu-perahu yang biasa dipergunakan oleh para nelayan Indonesia, para imigran gelap ini membayar dengan biaya yang tidak sedikit untuk diselundupkan ke Australia. Insiden terbesar terjadi pada tahun 2001 ketika kapal nelayan Indonesia yang mengangkut lebih dari 400 imigran gelap dari Timur Tengah ditolak masuk ke wilayah Australia dan kemudian nyaris karam jika tidak diselamatkan oleh kapal barang berbendera Norwegia (Tampa) yang kebetulan sedang melintas. Tragedi Tampa, demikian peristiwa itu kemudian dikenang, memperlihatkan bagaimana gentingnya persoalan mobilitas penduduk di sekitar perbatasan Indonesia pada abad ke-21 ini.

Implikasi Perubahan

Masalah-masalah sosial dan politik di wilayah perbatasan Indonesia demikian luas dan kompleks. Kompleksitas masalah perbatasan yang dihadapi oleh Indonesia pada abad ke-21 tidak saja terkait dengan luas dan beragamnya jumlah negara tetangga, tetapi juga karena panjangnya garis batas yang dimiliki oleh Indonesia yang membutuhkan sumber daya yang sangat besar untuk mengendalikan dan menjaganya. Keluasan dan keragaman wilayah perbatasan yang dimiliki oleh Indonesia menjadikan sebuah generalisasi tentang masalah perbatasan sebagai sesuatu yang hampir-hampir mustahil.

Setiap wilayah perbatasan yang memiliki sejarah politik dan komunitas etnisnya sendiri menjadikannya berbeda dengan wilayah perbatasan lain yang mengalami transformasi sosial dan politik yang berbeda. Namun demikian, sebuah kenyataan yang hampir dapat ditemukan dalam hampir setiap wilayah perbatasan, yaitu lemahnya pengawasan negara, bisa diduga melahirkan beberapa permasalahan yang sama, yang dapat ditemukan di setiap wilayah perbatasan. Masalah-masalah itu antara lain adalah berlangsungnya lalu lintas manusia dan barang secara ilegal, yang pada gilirannya melahirkan rendahnya tingkat kesadaran masyarakat perbatasan tentang makna kewarganegaraan (*citizenship*). Ketidakmampuan negara sebagai institusi yang semestinya memiliki otoritas dan legitimasi atas kedaulatan wilayah (*state's sovereignty*) dengan demikian mengalami kemerosotan peran politik yang signifikan dalam mengendalikan wilayah perbatasan.

Merosotnya kemampuan negara untuk mengawasi dan mengontrol wilayah perbatasan terkait erat dengan perubahan politik dan ekonomi negara secara keseluruhan yang mengalami

perubahan secara drastis bersamaan dengan melunturnya sistem politik rezim Orde Baru dan jatuhnya Soeharto sebagai presiden pada Mei 1998. Perubahan politik menjelang kejatuhan Soeharto berawal dari krisis moneter yang mulai terasa sejak bulan Agustus 1997. Berakhirnya kekuasaan Soeharto merupakan awal dari adanya angin segar perubahan sistem politik yang semula sangat sentralistik ke arah desentralisasi dan otonomi daerah. Melemahnya kekuasaan politik pemerintah pusat inilah yang berpengaruh terhadap merosotnya kemampuan negara, antara lain untuk melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap dinamika yang terjadi di wilayah perbatasan.

Ada tiga tantangan Indonesia sebagai negara-bangsa pada abad ke-21. *Pertama*, melemahnya kemampuan negara untuk mempertahankan sentralisasi kekuasaan sebagaimana telah dipraktikkan, baik semasa rezim Soekarno maupun Soeharto. Sejalan dengan merosotnya kekuasaan yang bersifat sentralistis adalah menguatnya peran politik masyarakat dan pemerintah di tingkat daerah, terutama di tingkat kabupaten yang tidak jarang menjurus pada berkembangnya semangat etnosentrisme.

Kedua, semakin berkembangnya lalu lintas perdagangan dan jasa antarnegara, yang terutama dimungkinkan oleh semakin baiknya teknologi komunikasi, menguatkan mitos "dunia tanpa batas" (*borderless world*) yang merupakan konstruksi sosial baru. Batas-batas negara dan juga negara-bangsa sendiri sebagai sebuah entitas politik yang tidak relevan lagi. Ketergantungan antarnegara dalam berbagai aktivitas ekonomi yang dimotori, terutama oleh perusahaan multinasional dan lembaga-lembaga keuangan dan ekonomi global (IMF, Bank Dunia, WTO) secara telak memang membuat batas-batas geografis negara menjadi kabur. Negara-bangsa yang lahir dari nasionalisme yang sangat bias terhadap "pusat"

dan daerah perkotaan, mengakibatkan penduduk yang berada di wilayah pinggiran, apalagi yang di perbatasan, merupakan bagian dari masyarakat yang sesungguhnya terasing dari nasionalisme yang berkembang. Sebagaimana dikatakan oleh Horstmann and Wadley (2006)—mengutip Shapiro and Hayward (1996):

> *Modern communication technologies may overwhelm the (imagined) stable time and space to which nation-centered citizenship has been attached, and the lives of people's borderland may thus be freed from the imagined unities of national solidarity through an increasing attachment to global culture.*

Ketiga, dinamika politik dan ekonomi global sejak berakhirnya perang dingin pada pertengahan tahun 1990-an, yang dilanjutkan dengan lingkungan politik global yang sangat didominasi oleh Amerika Serikat, melahirkan kecemasan politik baru, terutama dari kelompok-kelompok politik Islam yang memandang Amerika Serikat sebagai simbol represif terhadap Islam. Politik garis keras kelompok radikal Islam yang menghalalkan terorisme sebagai alat perjuangan melawan Amerika Serikat terbukti marak, antara lain mencapai puncaknya dengan penyerangan terhadap menara kembar WTC di New York yang kemudian terkenal sebagai "Peristiwa 11 September". Batas negara, termasuk Indonesia, terbukti semakin rentan terhadap mobilitas aktor-aktor politik yang mengambil jalur kekerasan sebagai alat untuk mencapai tujuannya. Tumbuhnya kekuatan-kekuatan politik dan aktor-aktor nonnegara yang bersifat lintas bangsa (*transnasional*) seperti kelompok Islam garis keras yang memakai kekerasan sebagai alat perjuangan mempunyai pengaruh yang sangat kuat terhadap semakin rapuhnya batas-batas negara bangsa, sebuah entitas politik yang lahir pada abad ke-18 di Eropa.

Persoalan-persoalan yang muncul dalam kaitan dengan wilayah perbatasan saya kira tidak dapat dilepaskan dari bagaimana kita

sebagai orang pusat melihat perbatasan dan penduduk yang ada di perbatasan. Dalam persepsi yang bersifat konvensional, penduduk di kawasan perbatasan kita pandang sebagai penduduk yang bersifat statis dan homogen, terisolasi, dan terasing dari kehidupan yang modern, yang asosiasinya adalah penduduk kota. Dalam paradigma pembangun masa Orde Baru, misalnya, mereka diberi sebutan "suku terasing" dan setelah reformasi mereka diberi sebutan baru sebagai "komunitas adat terpencil". Adalah sangat menarik bahwa Koentjaraningrat, Bapak Antropologi Indonesia adalah seorang ilmuwan sosial yang ikut memberikan sumbangan terhadap diskursus "suku terasing" ini.[11] Kita mengetahui bahwa tulisan-tulisan tentang "suku terasing" merupakan bagian dari program rekayasa sosial (*social engineering*) yang saat itu menjadi proyek besar Departemen Sosial, yang antara lain bertujuan "mendaratkan" penduduk yang masih melakukan praktik peladangan berpindah. Mereka perlu "dimukimkan kembali" karena jika tidak akan mengganggu berbagai pemerintah pusat yang sangat membutuhkan lahan luas. Di balik diskursus "suku terasing" yang dikembangkan Koentjaraningrat dan murid-muridnya ini, ada semacam anggapan tentang *cultural inequality* dalam masyarakat—lagi-lagi ini menjadi menarik jika dihadapkan pada soal kewarganegaraan (*citizenship*) yang mengandaikan adanya kesetaraan.

Ada *urban bias* yang kuat dalam memandang perbatasan dan penduduk yang kita bayangkan bermukim di kawasan perbatasan. Sebagian pandangan ini, sebagaimana kita bahas di depan, adalah

[11] Lihat misalnya buku yang disunting oleh beliau *Masyarakat Terasing di Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 1993. Juga karya salah satu muridnya yang mungkin paling menonjol, Parsudi Suparlan, dalam bukunya *Orang Sakai di Riau: Masyarakat Terasing dalam Masyarakat Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor, 1995.

akibat dari konstruksi kita tentang sebuah negarabangsa dan juga paham nasionalisme yang agak sempit dan bersifat *essensialist*. Pandangan yang *state dan nation-centrist* semacam ini juga karena konstruksi kita terhadap institusi dan hukum, terutama yang berkaitan dengan soal kewarganegaraan yang terlalu "legalistik", yang referensinya adalah warga negara yang bermukim secara menetap, padahal sebagian warga negara selalu melakukan mobilitas secara geografis. Realitas sosial yang ada, yang cenderung kita abaikan, adalah semakin banyaknya jumlah warga negara yang melakukan mobilitas geografis lintasbatas negara. Batas negara yang dibayangkan oleh pejabat pemerintah sebagai garis berpatok yang memisahkan kita dengan negara tetangga, terlalu sederhana untuk menjadi referensi dalam mengkonstruksi institusi dan sistem hukum yang dapat secara memadai memahami realitas sosial di wilayah perbatasan. Ketidakmampuan negara (*state's incapacity*) untuk membangun insitusi dan sistem hukum yang memadai mengakibatkan menggelembungnya jumlah pelintas batas yang kemudian dikategorikan secara sepihak sebagai *ilegal, undocumented* dan *iregular*—yang sebagian besar sesungguhnya merupakan korban dari praktik perdagangan manusia (*human trafficking*).

Siapa "Kita" dan Siapa yang "Asing"?

Untuk bisa memahami Indonesia yang "asing", bukankah mengandaikan "kita" memahami diri kita sendiri terlebih dahulu? Artinya, siapakah "kita" sesungguhnya di sini? Dalam konteks perbatasan, barangkali yang dimaksud dengan "kita" di sini adalah bangsa Indonesia atau secara lebih sempit warga negara Indonesia.

Secara hukum seorang warga negara Indonesia harus memegang paspor (atau PLB-Paspor Lintas Batas, untuk mereka yang berdomisili di "kabupaten-kabpaten perbatasan") ketika melintasi batas negara dan memasuki negara lain. Persoalannya, kesadaran "kita" sebagai warga bangsa, atau warga negara, belum merupakan kesadaran yang secara merata dimiliki oleh penduduk negeri ini. Bahkan, dalam gencarnya perubahan politik pasca-Soeharto yang ditandai oleh menguatnya simbol-simbol demokrasi prosedural, persoalan kewarganegaraan (*citizenship*) seolah-olah sudah merupakan sesuatu yang *taken for granted*. Saya kira, ketika kita hendak merayakan simbol demokrasi prosedural yang paling besar, "Pilpres", soal siapa sesungguhnya yang kita maksud dengan "rakyat" begitu kabur dan baur. Saat kampanye yang lalu, kita saksikan di layar televisi bagaimana ketiga capres berbicara dalam forum yang diselenggarakan oleh Kamar dagang Indonesia (Kadin), misalnya—yang notabene sebagian merupakan pengusaha besar. Isu yang paling hangat dalam forum itu adalah ketika para capres mengklaim diri sebagai pembela ekonomi rakyat. Tapi, siapa rakyat? Apa hubungan rakyat dengan warga negara yang dalam teori demokrasi dianggap paling berdaulat?

Dalam konteks persoalan perbatasan, kesadaran sebagai "kita" tampaknya masih menjadi monopoli pejabat, petugas atau aparat pemerintahan yang secara resmi mengenakan atribut-atribut negara (pegawai imigrasi, polisi, tentara, pegawai pemda), sedangkan kebanyakan warga negara biasa, tidak atau belum memiliki sikap sebagai bagian dari "kita" yang terlanjur dikonotasikan sebagai mereka yang mengenakan atribut-atribut formal kenegaraan atau mereka yang berbaju "dinas". Monopoli kewarganegaraan oleh mereka yang berbaju "dinas" berimplikasi pada "pengasingan" warga negara Indonesia yang tidak berbaju "dinas". Ini jelas ter-

jadi pada penduduk di wilayah perbatasan yang menjadi korban dari praktik perdagangan manusia dan terpaksa bekerja di negeri tetangga tanpa dokumen yang jelas. Mereka inilah yang kemudian mendapatkan cap sebagai "pendatang haram" "pekerja ilegal", "pekerja tanpa dokumen" atau "penduduk gelap" dan sebutan-sebutan negatif lain, yang "mengasingkan" mereka dari hak dasar yang secara konstitusional sejatinya mereka miliki, sebagai warga negara Indonesia.

Yang sering tidak disadari oleh mereka yang berbaju "dinas" adalah pekerja-pekerja yang berani mempertaruhkan jiwa untuk mencari penghidupan yang lebih baik di negeri tetangga ini, sampai mendapatkan statusnya yang serba gelap itu juga karena melewati sebuah proses kebijakan yang dibuat oleh mereka yang berbaju "dinas" tersebut. Jumlah mereka yang mengalami nasib seperti ini tidaklah sedikit dan bisa meningkat jika permintaan tenaga kerja di negara tetangga meningkat. Oleh karena itu, barangkali persoalannya tidak terutama berada pada mereka yang bermukim di wilayah perbatasan, namun justru ada pada mereka yang berbaju "dinas'. Jika persoalannya benar demikian, memang ada yang "belum lurus" atau "belum pas", atau mungkin memang telah menjadi "salah kaprah" dalam soal kewarganegaraan kita.

Gagasan akan sebuah perspektif yang baru tentang perbatasan, jangan-jangan harus dimulai dengan memproblematikkan terlebih dahulu soal kewarganegaraan ini. Di sinilah makna dari *centering the margin,* menjadikan "perbatasan" sebagai awal dari perubahan. Dari perbatasan kita mengarah ke pusat. Lokus yang menjadi sasaran kita ternyata bukan di kawasan marginal dan wilayah perbatasan, tetapi justru di pusat-pusat kekuasaan negeri ini. Mengalihkan lokus perhatian dari perbatasan ke pusat-pusat kekuasaan bukanlah perkara yang mudah karena menyangkut per-

ubahan paradigma besar yang bersifat mendasar dari negeri kita, tentang "negara darat" dan "negara maritim" seperti telah diulas secara garis besar dalam tulisan ini. Mengagas sebuah perspektif baru tentang perbatasan pada dasarnya adalah menggagas sebuah paradigma yang cocok untuk mengembangkan negeri ini ke masa depan yang lebih adil dan sejahtera.

Bab 14
Globalisasi sebagai Tantangan Kebangsaan

"A nation of coolies and a coolie among nations"
Soekarno, 5 Agustus 1963
pada pidato penutupan Konferensi Manila,

Saya tidak mungkin bisa merasakan bagaimana pengalaman sesungguhnya yang dialami oleh perempuan-perempuan Indonesia yang terpaksa harus bekerja di luar negeri sebagai pembantu rumah tangga. Mereka sering saya lihat dalam perjalanan ke luar negeri, di bandara Cengkareng, di Changi, di Kuala Lumpur, di Hongkong, juga di Dubai. Sering kali jumlah mereka besar, berbondong-bondong, sehingga sangat mencolok di tengah keramaian lalu lalang masyarakat kosmopolitan di bandara-bandara internasional itu. Mereka, para perempuan pekerja Indonesia itu, biasanya dalam perjalanan menuju ke negeri tempat mereka akan bekerja atau sedang dalam perjalanan pulang ke tanah air, mestinya setelah sekian tahun bekerja di negeri asing. Tidak jarang, sambil menunggu pesawat, jika saya tidak jauh dari mereka, saya mencoba menyapa dan menanyakan beberapa hal yang sepele, seperti dari mana, mau ke mana, akan berapa lama, apakah pengalaman pertama atau sudah pernah bekerja di luar negeri sebelumnya. Meskipun pembicaraan yang saya lakukan bersifat kasual, ada informasi yang bagi saya sangat menarik, yaitu ada yang mengatakan perjalanan mereka sudah yang ke sekian kali. Bahkan ada yang menceritakan sudah pernah bekerja ke dua atau tiga negara yang berbeda sebelumnya.

Indonesia adalah sebuah negara-bangsa yang memiliki jumlah penduduk ke-4 terbesar setelah China, India, dan Amerika Serikat. Di Asia Tenggara, penduduk Indonesia mencapai hampir dua pertiga keseluruhan penduduk. Secara demografis, Indonesia bisa dikatakan sebagai raksasa tidur (*a sleeping giant*). Meskipun jumlah penduduk Indonesia besar, tingkat kekuatan politik dan ekonomi yang dimiliki tidak sebanding dengan besarnya jumlah penduduk, bahkan tergolong lemah dibanding negara tetangganya yang berpenduduk kecil, misalnya Singapura yang penduduknya tidak lebih dari 3 juta, Malaysia 22 juta, atau Australia 23 juta. Penduduk yang besar ternyata tidak menjadi *asset,* tetapi menjadi *liability.* Tanpa ada perubahan yang berarti dalam peningkatan kesejahteraan penduduknya, negara-bangsa Indonesia hanya akan menjadi pasar bagi produk negara lain dan menjadi sumber tenaga kerja murah bagi negara lain yang membutuhkannya. Tulisan ini ingin mengulas salah satu tantang-an besar yang dihadapi negara-bangsa Indonesia berkaitan dengan ketidakmampuan negara atau pemerintah Indonesia dalam memberikan kesejahteraan dan melindungi warga negaranya. Dalam tulisan ini tekanan akan diberikan pada latar belakang kegagalan negara dalam menciptakan lapangan kerja di dalam negeri—yang erat kaitannya dengan pilihan-pilihan strategi pembangunan yang dipilih selama ini—yang tidak *pro poor* dan tidak mementingkan rakyat banyak.

Ketidakmampuan menciptakan lapangan kerja dan melindungi warga negaranya—yang merupakan tanggung jawab konstitusional negara—dalam jangka panjang akan menggerus nasion Indonesia karena akan semakin banyak warga negara yang keluar batas negara, dan diduga akan menjadi warga negara Indonesia dengan persepsi dan loyalitas yang berbeda terhadap nasion Indonesia.

Dalam konteks inilah kata-kata Soekarno yang dikutip di awal tulisan ini kembali terngiang di telinga kita, akankah kata-kata itu menjadi kutukan bagi bangsa Indonesia: *a nation of coolies, and a coolie among nations.*[1] Artinya, Indonesia sebagai bangsa dan negara meskipun tetap ada, hanya sebagai negara pengirim tenaga kerja murah alias sebagai bangsa paria dalam konstelasi bangsa-bangsa di dunia yang semakin akan ditandai oleh globalisasi. Arah menjadi "bangsa kuli" tampaknya semakin nyata ketika di tengah ketidakmampuan negara menciptakan lapangan kerja di dalam negeri, mengekspor tenaga kerja murah telah menjadi pilihan kebijakan pemerintah Susilo Bambang Yudoyono (SBY) sekarang ini. Pada tahun 2006 Presiden Susilo Bambang Yudoyono membentuk BNP2TKI (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) yang merupakan lembaga resmi pemerintah yang dibentuk untuk mengkoordinasikan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri dengan lebih baik.

Perubahan Ideologi dan Migrasi Buruh

Apa yang terjadi dengan perempuan-perempuan Indonesia yang bekerja di luar negeri, sebagaimana saya ilustrasikan di atas, bukanlah sesuatu yang khas. Gejala migrasi tenaga kerja perem-

[1] Soekarno mengatakan kata-kata *"a nation of collies and a collie of nations"* dalam pidato yang diucapkannya dalam bahasa Inggris di Manila 5 Agustus 1963, pada penutupan Konferensi Manila (*Manila Coference*). Selengkapnya kata-kata Soekarno adalah sebagai berikut: *"When I was asking a speech at the University of the Phillippines, I told for example about the history of the 17th and 18th century of the commercial revolution of the West. By that commercial revolution ... we lost our political independence. And then came the 19th and the 20th century with the industrial revolution of the West. By that industrial revolution of the West, we lost our economic independence. So that in the beginning of the 20th century most of us have become ... a nation of coolies and a coolie of nations".* Kutipan ini saya peroleh dari buku Angus McIntyre (2005) *The Indonesian Presidency: The Shift from Personal Toward Constitutional Rule*, hlm. 86.

puan ke luar negeri, dan sebagian besar bekerja sebagai pembantu rumah tangga, telah berlangsung sejak awal tahun 1980-an dan dilakukan oleh perempuan-perempuan dari Filipina, Thailand, Burma, Bangladesh, Sri Lanka, dan India. Mereka umumnya bekerja di Singapura, Malaysia, Hongkong, Kuwait, Arab Emirat, Arab Saudi, Jordania, Turki, bahkan Irak. Publik di Indonesia umumnya baru tahu jika ada orang Indonesia yang bekerja di Irak—sebuah negara yang saat ini sarat dengan konflik—ketika media memberitakan ada pekerja Indonesia yang "terjebak' di sana. Proses mengalirnya tenaga kerja Indonesia boleh dikatakan berlangsung tanpa sepengetahuan pemerintah. Baru ketika pemerintah melihat adanya peluang perolehan devisa, kebijakan mulai disusun—yang sampai saat ini harus diakui masih bersifat reaktif, *ad hock* dan tambal sulam.

Fenomena migrasi buruh migran, terutama yang perempuan, merupakan salah satu indikator yang sangat jelas—terlihat oleh mata telanjang—dari apa yang sudah sekian lama kita kenal sebagai globalisasi. Migrasi internasional, selain untuk bekerja sebagai pembantu rumah tangga, juga dilakukan oleh orang-orang Indonesia yang lain; laki-laki maupun perempuan, mungkin dalam jumlah yang tidak besar dibandingkan jumlah pekerja perempuan dalam kategori pembantu rumah tangga yang diperkirakan mencapai 75% dari keseluruhan migrasi internasional. Tidak diketahui jumlah yang pasti berapa pekerja Indonesia saat ini yang berada di luar negeri karena buruknya sistem pengiriman yang ada. Menurut Kepala BNP2TKI, Moh Jumhur Hidayat, jumlah tenaga kerja Indonesia di luar negeri saat ini 6 juta orang, tersebar di 41 negara tujuan.[2] Angka ini adalah angka perkiraan yang belum termasuk mereka yang tidak tercatat secara resmi

[2] *Kompas*, 15 September 2008.

dan angka ini diduga akan semakin meningkat karena kebutuhan besar akan tenaga kerja dengan upah rendah, untuk sektor-sektor pekerjaan yang di negara tujuan itu disebut 3 D (*dirty, dangerous, difficult*).[3] Sebagai perbandingan, Filipina adalah sebuah negeri yang terbanyak memiliki pekerja di luar negeri, yang diperkirakan mencapai 10 juta orang, sekitar 10% dari seluruh penduduk Filipina. Tidaklah mengherankan jika Filipina dianggap sebagai model negara pengirim tenaga kerja yang berhasil. Diperkirakan jumlah kiriman dari para pekerja Filipina saat ini mencapai lebih dari 15 biliun USD, yang merupakan kontribusi besar bagi devisa nasional pemerintah Filipina. Yang tidak pernah bisa dihitung adalah ongkos sosial dari migrasi tenaga kerja ke luar negeri—bertahun-tahun berpisah dari keluarga, perlakuan semena-mena yang diterima di negeri orang, dan degradasi kemanusiaan (dehumanisasi) karena manusia telah dijadikan sekadar sebagai komoditas ekonomi alias barang dagangan.[4]

Hukum besi ekonomi, *supply and demand*, permintaan dan ketersediaan tenaga kerja, memang telah bekerja melewati batas batas negara (*nation-state boundaries*). Hukum besi ini tidak mungkin ditolak, dan aliran manusia lintas batas negara (*cross border migration*) ini memang merupakan salah satu sisi dari glo-balisasi. Kekuatan pasar merupakan arus utamanya. Sisi lain

---

[3] Sebagian pekerja dari Indonesia ke luar negeri melalui jalur ilegal, antara lain sebagai korban dari *human trafficking*. Menurut keterangan Stanley Harsha, Wakil Direktur Bagian Politik, Atase Ketenagakerjaan Kedutaan Besar Amerika Serikat untuk Indonesia, setidaknya ada 17.000 korban perdagangan manusia yang masuk ke AS pada tahun 2007, dan sebagian berasal dari Indonesia. "Saya tidak bisa menyebutkan jumlah pastinya, tetapi korban itu masuk dari berbagai negara, salah satunya dari Indonesia". (*Kompas*, 15 Oktober 2008).

[4] Dalam wawancara dengan *Kompas* (Minggu, 21 September 2008) Sediono Tjondronegoro, sosiolog perdesaan dari IPB memberikan komentar tentang pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, sebagai berikut: "Saya kok merasa tidak etis keinginan pemerintah menaikkan pengiriman tenaga kerja kita ke luar negeri. Bagaimana akibat sosialnya?"

dari globalisasi adalah arus modal yang sesungguhnya lebih memiliki pengaruh yang jauh lebih dahsyat dari arus manusia atau tenaga kerja. Jika pergerakan manusia bisa dilihat dengan mata telanjang, arus modal bergerak bebas tanpa terlihat kecuali oleh para pialang valuta asing dan pengamat bursa di bursa-bursa efek (*stock exchange*). Jika mobilitas manusia selalu melewati pintu-pintu imigrasi yang ketat, arus kapital bergerak dengan leluasa melalui serat-serat optik yang tidak terdeteksi oleh petugas imigrasi. Dominasi kekuatan pasar dalam proses globalisasi adalah bagian dari kemenangan sistem ekonomi kapitalis-liberal, yang berhasil menjebol benteng-benteng pertahanan dan kedaulatan (*souvereign*) negara-bangsa, bersamaan dengan berakhirnya Perang Dingin—yang secara menarik dicerminkan dengan fenomena runtuhnya Tembok Berlin tahun 1989.[5]

Perang Dingin yang dimulai setelah berakhirnya Perang Dunia ke-2 pada pertengahan dekade 1940-an, merupakan dampak dari terbelahnya dua kekuatan yang berhasil keluar sebagai pemenang dalam Perang Dingin, yang mengeras dalam bentuk persaingan dua ideologi besar di dunia, antara blok sosialis-komunis di bawah kepemimpinan Rusia dan blok kapitalis-liberal, di bawah pengaruh Amerika Serikat, Indonesia adalah salah satu negara-bangsa yang lahir bersamaan dengan dimulainya Perang Dingin. Indonesia juga harus dicatat sebagai sebuah negara yang mengambil inisiatif untuk tidak terjebak dalam polarisasi kekuatan yang bertarung dalam Perang Dingin, antara Blok Barat dan Blok Ti-mur. Pada tahun 1955, sepuluh tahun setelah menyatakan diri sebagai negara merdeka, Soekarno, presiden pertama Indonesia,

[5] Berbagai spekulasi muncul tentang tata hubungan internasional (*global order*) yang baru bersamaan dengan berakhirnya Perang Dingin yang ditandai oleh kemenangan blok kapitalis-liberal dan tersingkirnya sosialisme-komunisme. Francis Fukuyama, misalnya mengatakan telah berakhirnya sejarah (*end of history*) dan Kenichi Ohmae menyebut dimulainya dunia tanpa batas (*borderless world*). Sementara itu, Samuel Huntington meramalkan akan terjadinya *clash of civilization* sebagai penganti dari Perang Dingin.

dibantu oleh Ruslan Abdulgani yang saat itu menjabat sebagai sekjen Departemen Luar Negeri, menyenggarakan Konferensi Asia-Afrika (AA) di Bandung. Negara-negara yang hadir meliputi para pemimpin negara-negara yang baru merdeka maupun yang belum merdeka di Asia dan Afrika.

George McTurnan Kahin, yang saat itu masih menjadi mahasiswa dari John Hopkins University, merekam konferensi AA, dan mencatat negara-negara yang hadir, keseluruhannya 29 negara: Afghanistan, Cambodia, Saudi Arabia, Sri Lanka, Indonesia, Iran, Irak, Turki, Jepang, Libanon, Nepal, Syria, India, Cina (RRC), Birma, Filipina, Vietnam Utara, Vietnam Selatan, India, Pakistan, Yaman, Mesir, Gold Coast, Libya, Ethiopia, Liberia dan Sudan.[6] Konferensi AA mencetuskan berdirinya Gerakan Non-Blok (*Non-Aligned Movement*)—yang diresmikan dalam konferensi AA yang ke-2 di Beograd (1961)—yang tidak mengambil kiblat ke Barat atau ke Timur. Tidak mudah bagi Soekarno mengarahkan Gerakan Non-Blok.

Perkembangan politik yang terjadi setelah zaman keemasan politik Indonesia, yang juga menghasilkan pemilihan umum pertama yang dianggap sangat demokratis pada tahun 1955, merupakan periode politik yang berat dan penuh dilema bagi Soekarno untuk dapat mempertahankan independensi dalam percaturan global saat itu. Di samping Soekarno menjadi otoriter setelah dekrit 1959, politik luar negeri Soekarno dianggap condong ke Timur. Menguatnya PKI setelah pemilu 1955 dianggap ikut mengarahkan Soekarno menjadi anti-Barat. Sementara itu, terutama oleh para analis Barat, Angkatan Darat dianggap satu-satunya kekuatan yang bisa membendung Indonesia untuk tidak tenggelam dalam dekapan Blok Timur. Di tubuh Angkatan Darat, Jenderal Ahmad Yani dianggap sebagai kekuatan di dalam negeri

[6] Lihat Kahin, George McTurnan, 1956, *The Asian-African Conference: Bandung, Indonesia, April 1955*. Ithaca, New York: Cornel University Press.

yang pro-Barat. Pertentangan antara kekuatan-kekuatan yang saling berkiblat keluar, terutama antara PKI dan Angkatan Darat, berakhir tragis dengan pecahnya peristiwa G30S pada tahun 1965—persis 10 tahun setelah lahirnya Gerakan Non-Blok. Terbunuhnya sejumlah jenderal Angkatan Darat, termasuk Ahmad Yani, melahirkan gelombang penumpasan PKI dan simpatisannya. Ribuan orang mati terbunuh dan ribuan lainnya dipenjarakan tanpa proses pengadilan. Peristiwa 1965 adalah tragedi Indonesia yang meninggalkan trauma dan kontroversi politik bagi bangsa Indonesia hingga hari ini.

Yang kita kemudian tahu adalah Soeharto kemudian menggantikan Soekarno sebagai Presiden ke-2 dan Indonesia sepenuhnya berkiblat ke Barat. Pemerintahan Soeharto yang menamakan dirinya sebagai Orde Baru membalik arah sejarah Indonesia menjadi klien dari negara kapitalis-liberal. Dalam momen ini kita melihat betapa demokrasi liberal yang diagungkan di negara-negara kapitalis, terutama Amerika Serikat, tidak menganggap penting apakah Indonesia diperintah secara otoriter atau tidak, bagi mereka Indonesia merupakan negara penting karena antikomunis dan memiliki kekayaan alam yang tidak ada duanya di dunia. Orde Baru yang mengideologikan pembangunan dan pragmatise memang dinilai berhasil dalam meningkatkan kesejahteraan penduduknya.[7] Akan tetapi, kita juga tahu bahwa kekayaan alam kita terkuras habis dan hanya sebagian kecil bangsa Indonesia, terutama Soeharto dan kroni-kroninya, yang hidup dalam geli-

[7] Hampir tidak adanya perdebatan dalam pemilihan strategi pembangunan pada awal Orde Baru dianggap sebagai salah satu faktor yang menyebabkan Indonesia begitu cepat mengambil kebijakan pembangunan yang bersifat pragmatis, keadaan yang ikut mendorong tidak terciptanya institusi politik maupun ekonomi yang tangguh. Tentang hal ini lihat tulisan Hoffman, Gudwin, dan Kian Wie (2004). Kegagalan dalam membangun institusi-institusi yang diperlukan untuk mengembangkan teknologi secara cepat, sebagaimana dilakukan di negara-negara Asia Timur, juga merupakan ciri kelemahan dari ekonomi di Asia Tenggara. Tentang ini lihat Jomo Kwame Sundaram (2004) "Southeast Asian Development after the Crisis".

mang kemewahan. Mayoritas penduduk Indonesia masih tetap menderita dalam kemiskinan. Salah satu bukti kegagalan strategi pembangunan Orde Baru adalah tidak mampu menciptakan lapangan kerja bagi angkatan kerjanya yang terus bertambah. Mulai awal tahun 1980-an secara diam-diam penduduk Indonesia mulai mengalir keluar negeri untuk mencari pekerjaan, terutama sebagai pembantu rumah tangga di Malaysia dan Timur Tengah. Sebagian laki-laki juga mulai mengisi kesempatan kerja sebagai buruh bangunan dan perkebunan di Malaysia. Migrasi tenaga kerja indonesia ke luar negeri sejak saat ini menjadi alternatif untuk menyambung kehidupan bagi sebagian bangsa Indonesia karena pemerintahnya gagal menciptakan lapangan kerja di dalam negeri.

Arah politik luar negeri Indonesia yang pro-Barat, menjadikan strategi pembangunan ekonomi Indonesia juga meninggalkan kredo yang tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945 bahwa negara berkewajiban menciptakan lapangan kerja bagi warga negaranya, juga negara wajib melindungi warga negaranya di mana pun dia berada. Berbagai kisah sedih yang dialami oleh para pembantu rumah tangga di Timur Tengah mulai menjadi berita di koran koran sekitar pertengahan tahun 1980-an. Saat itu yang menjadi Menteri Tenaga Kerja adalah Sudomo, yang sebelumnya menjabat sebagai Panglima Kopkamtib (Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban), sebuah lembaga yang diberi kekuasaan ekstrajudisial oleh Soeharto untuk memberangus setiap ancaman bagi rezim Orde Baru. Oleh Sudomo, para pembantu rumah tangga yang banyak mengalami penyiksaan oleh para majikannya di Timur Tengah, diancam agar tidak berbicara kepada pers.[8] Negara Orde Baru ter-bukti tidak hanya gagal dalam mencipta-

[8] Ulasan tentang hal ini bisa dibaca di Tirtosudarmo (2007) *Mencari Indonesia: Demografi-Politik Pasca-Soeharto* terutama Bab 10 (Buruh Migran Perempuan dan Perebutan Ruang Publik).

kan lapangan kerja bagi warganya, tetapi juga gagal melindungi warganya yang mengalami pelanggaran hak-hak asasi manusia di negeri tempat mereka mencari pekerjaan, bahkan memberikan ancaman seolah-olah para perempuan pembantu rumah tangga itu musuh negara.[9]

Gagalnya Ideologi Pembangunan

Soeharto dan rezim Orde Barunya ternyata tidak hanya gagal memberikan lapangan kerja dan melindungi warga negaranya yang teraniaya di luar negeri, tetapi juga gagal dalam mempertahankan kekuasaan yang telah dikeloninya selama 32 tahun. Gejala kegagalan pemerintahan Soeharto sesungguhnya telah terlihat pada pertengahan tahun 1990-an, meskipun tidak banyak pengamat yang meyakininya. Paling tidak ada dua orang pengamat politik Indonesia yang telah melihat jauh sebelum krisis ekonomi menghantam Indonesia pada pertengahan 1997 bahwa kontradisi-kontradiksi politik internal di dalam rezim politik Soeharto Orde Baru, sudah memperlihatkan saat-saat akan kandas sejak pertengahan tahun 1990-an.

Pengamat politik pertama yang telah melihat gejala itu adalah Mochtar Pabottingi. Dalam tulisannya, Mochtar Pabottingi berusaha menggali akar historis dari apa yang disebutnya sebagai gejala krisis legitimasi dari rezim Orde Baru. Tulisan tersebut terbit pada tahun 1995, dan Mochtar Pabottingi antara lain mengata-kan sebagai berikut.

> Tentu saja pemerintah Orde Baru telah sungguhsungguh berusaha menciptakan stabilitas politik dan mengejar

[9] Tentang pelanggaran hak asasi para buruh migran dan perlakukan semena-mena yang sering dialami buruh migran perempuan yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga (PRT) dari para majikan, antara lain bisa dibaca dalam Wawa (2005), dan *Human Rights Watch* (2004)

> pertumbuhan ekonomi. Dengan menengok pada kesalahan-kesalahan serius yang telah dilakukan oleh kedua rezim sebelumnya, kesungguhan usaha ini patut dihargai. Akan tetapi, kita sulit melupakan bahwa pemerintah Orde Baru sudah terlalu lama mengutamakan stabilitas politik, seakan-akan tiada hentinya kita berada dalam keadaan darurat. Pembangunan ekonomi dan stabilitas politik hingga saat ini, telah diperlakukan seolah-olah sebagai ideal-ideal kebangsaan kita yang tertinggi, bukan sebagai landasan untuk mewujudkan ideal-ideal tertinggi yang terpatri dalam Pancasila. Kesan demikian sulit dihindari. Atas nama stabilitas politik dan pembangunan ekonomi, pemerintah Orde Baru menafikan sila-sila kemanusiaan, kerakyatan, dan keadilan. Tambahan pula, lantaran kegagalannya menghentikan marginalisasi ekonomi dan politik yang serius atas mayoritas bumiputra, dinamika ekonomi-politik pemerintah Orde Baru mengancam kesatuan bangsa dan karenanya juga mendekati pelanggaran atas sila ketiga (Pabottingi, 1995: 28–29).

Pengamat politik kedua yang juga telah memberikan observasinya yang sangat tajam terhadap kontradiksi internal Soeharto Orde Baru adalah Ruth Mcvey, yang perenungan dan pemikirannya tertuang dalam tulisan yang terbit tahun 1996. Di situ McVey, antara lain menyatakan sebagai berikut.

> *By the mid 1990s the combination of intense emphasis on social stability, state control, and capitalist development has resulted in what might best be described as dynamic paralysis. Moreover, Indonesia's paramount leader is now old, has no evident successor, and represents a style of rule whose roots lie in a vanishing past. Politically the country is in stasis, a condition in which it cannot remain. No doubt, once momentum is re-established, its direction and moving force will seem to be inevitable, but it is well to remember that they are hardly obvious now.* (McVey, 1996: 24).

Dengan jernih McVey, seperti melanjutkan pengamatan Mochtar Pabottingi, melihat adanya kontradiksi internal yang mengakibatkan *dynamic paralysis* yang hanya menunggu saat untuk kolaps. Kombinasi tiga kekuatan (*social stability, state control, capitalist development*) telah menjadikan politik di Indonesia menjadi statis, sebuah keadaan yang tidak mungkin bisa bertahan lama.[10] Kejatuhan Soeharto dari puncak kekuasaannya pada Mei 1998, meskipun diakui telah banyak memberikan peluang untuk perubahan, seperti diyakini beberapa pengamat kritis, tidak mengubah dasar ideologi yang kadung melekat erat pada rezim Orde Baru, yaitu tetap bercokolnya kapitalisme-pasar (*market capitalism*). Meskipun diakui bahwa pemerintahan pasca-Soeharto telah berkembang menurut prosedur demokrasi, penguasaan aset-aset ekonomi dan perkembangannya masih berjalan menurut kerangka landasan kapitalisme-liberalisme. Kedaulatan negara sesungguhnya sangat rentan dan dipenuhinya kesejahteraan masyarakat seperti yang selalu digembar-gemborkan oleh para pemimpin dan pejabat negara menjadi semakin ilusif.

Meskipun prosedur demokrasi telah dijalankaan, antara lain telah dikakukannya pemilihan secara langsung para pemimpin negara oleh rakyat, mulai dari presiden sampai bupati, para pengamat melihat bahwa secara substantif demokrasi masih belum tercapai. Demokrasi prosedural bahkan dinilai membawa proses politik menjadi permainan partai-partai yang cenderung menjadi oligarkis dan menguatnya *money politics*. Dalam perkembangan politik yang demikian ada kecenderungan aktivitas politik semata-mata dilihat sebagai kegiatan untuk meraih kekuasaan atau mempertahankan kekuasaan belaka. Politik sebagai sebuah kebajikan

[10] Mungkin saja ada pengamat lain yang tidak saya ketahui telah memberikan kesaksian yang sama, tetapi sejauh yang saya ketahui hanya Ruth McVey dan Mochtar Pabottingi yang secara terbuka memberikan analisis dan kritiknya yang mendasar tentang kontradiksi internal yang dihadapi oleh rezim Soeharto Orde Baru.

untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat banyak sebagaimana pernah diperlihatkan oleh para *founding fathers* bangsa telah ditinggalkan oleh sebagian besar politisi kita. Berbagai skandal korupsi dalam jumlah yang besar yang melibatkan anggota parlemen maupun para pejabat negara, baik di pusat maupun di daerah, merupakan indikator kuat dari mewabahnya dekadensi moral politik para politisi pasca-Soeharto. Dalam situasi politik yang belum mencerminkan apa yang diperjuangkan para reformis sebelum jatuhnya Soeharto ini, bisa diperkirakan bahwa birokrasi pemerintah sebagai mesin penggerak untuk mencapai tujuan tujuan yang telah dicanangkan oleh berbagai departemen juga menderita inersia dan masih mengidap dalam dirinya orientasi untuk melayani kepentingannya sendiri dan masih jauh dari orientasi untuk melayani publik.

Orientasi politik dan arah kebijakan ekonomi merupakan dua hal yang tidak terpisahkan karena ekonomi dan politik selalu bergerak bersama, saling memengaruhi, *closely interwoven and interconnected*. Karena itu, membutuhkan pemahaman yang mendasar dan menyeluruh agar dapat melakukan analisis terhadap kaitan-kaitan antarfaktor dan dinamika yang telah dan sedang berlangsung. Dalam kata-kata Herry Priyono, pemisahan tegas antara "ekonomi" dan "politik" hanyalah suatu ilusi. Tidak ada ekonomi yang terpisahkan dari politik, sebagaimana tak ada politik yang terlepas dari ekonomi.[11] Mungkin di sinilah kelemahan analisis terhadap dinamika politik-ekonomi yang terjadi di

[11] Herry Priyono mengemukakan keterlekatan antara ekonomi dan politik dalam konteks penjelasaanya tentang dasar pemikiran ekonomi "ordo-Liberal", terutama tentang "pasar". "Pasar, menurut paham ekonomi liberal ini bukanlah gejala alami seperti gempa bumi atau musim semi, dengan hukum-hukum alaminya yang berlaku juga seandainya tidak ada manusia. Pasar adalah satu dari berbagai model hubungan sosial bentukan manusia, yang karenanya bisa diciptakan dan dibatalkan menurut desain manusia. Justru karena bukan alami, kinerja pasar butuh tindakan "politik" yang bertugas menciptakan sederet kondisi bagi operasinya secara adil dan kompetitif". Lihat Herry Priyono, 2004, "Dalam Pusaran Neoliberalisme", dalam *Neoliberalisme*, hlm. 49.

Indonesia, yang cenderung memisahkan antara ekonomi dan politik. Di masa Orde-Baru saat para ahli ekonomi memperoleh kesempatan untuk memainkan perannya sebagai teknokrat yang mengarahkan arah dan pelaksanaan pembangunan ekonomi, desain pembangunan yang dibuat meskipun didasari oleh analisis, jelas sangat bias terhadap disiplin ilmu ekonomi pembangunan yang menganggap bahwa dinamika politik merupakan sesuatu yang bersifat *given,* atau *cateris paribus.* Emil Salim, salah seorang ekonom-teknokrat Orde Baru, mungkin yang paling inovatif dalam pemikiran pembangunan ekonominya. Meskipun tidak diragukan loyalitasnya sebagai salah seorang yang menjadi bagian dari lingkaran-dalam "kelompok Widjojo Nitisastro" yang merupakan arsitek pembangunan ekonomi Orde Baru, Emil Salim—di samping Mohamad Sadli—adalah seorang ekonom yang sesungguhnya juga sangat memahami dinamika politik. Emil Salim adalah orang yang pertama kali mengenalkan istilah Ekonomi Pancasila sebelum istilah ini dikembangkan dan diadvokasikan lebih lanjut oleh Mubyarto—seorang ahli ekonomi pertanian dari Universitas Gadjah Mada. Emil Salim adalah orang yang berasal dari dalam kelompok Widjojo Nitisastro yang mulai memikirkan secara serius bagaimana pertumbuhan ekonomi harus diikuti oleh pemerataan (*equity*).[12]

Persoalan pemerataan merupakan isu politik yang sesungguhnya sudah muncul bersamaan dengan kelahiran Orde Baru. Paling tidak ada dua tokoh ekonomi yang merupakan advokat dari orientasi dan desain pembangunan yang harus menyertakan pemerataan dalam strategi dan kebijakan yang akan dipilih. Mereka

[12] Lihat pidato pengukuhan Emil Salim sebagai guru besar ilmu ekonomi, "Perencanaan Pembangunan untuk Pemerataan Pendapatan", di FEUI, 14 Februari 1976. Teks pidato kemudian dimuat dalam buku *Khazanah Pemikiran Ekonomi Indonesia,* disunting oleh Didik J. Rachbini, LP3ES. 1994, hlm. 131–153.

adalah Mohamad Hatta dan Sarbini Sumawinata. Keduanya adalah ekonom yang tidak asing dengan kegiatan politik. Mohamad Hatta adalah salah satu *founding father* yang telah berjuang untuk kemerdekaan Indonesia sejak muda sebagai mahasiswa di Belanda. Mohamad Hatta juga adalah pemikir ekonomi yang meyakini bahwa ekonomi Indonesia harus didasarkan pada koperasi dan tidak diserahkan pada pasar bebas dan kapitalisme.[13] Ekonomi sosialistis adalah juga paham yang dianut oleh Sarbini Sumawinata yang merupakan anggota dari Partai Sosialis Indonesia (PSI) dan pada awal Orde Baru diangkat oleh Soeharto sebagai ketua tim penasihat bidang politik, sementara Widjojo Nitisastro sebagai ketua tim penasihat bidang ekonomi.[14] Emil Salim, bisa jadi adalah seorang ekonom yang dari sudut ideologis dekat dengan pemikiran Hatta dan Sarbini, terutama dalam hal pentingnya memasukkan pemerataan dalam strategi pembangunan Orde Baru. Namun demikian, karena pertimbangan pragmatis, berusaha memperjuangkan ideologi itu dari dalam, tanpa menimbulkan kecurigaan dari Soeharto, dan kehilangan kepercayaan sebagai anggota lingkaran-dalam dari Widjojo Nitisastro.[15]

Beberapa *political events* dalam sejarah Orde Baru bisa dianggap sebagai menguatnya upaya untuk memengaruhi arah strategi pembangunan kembali kepada ideologi yang sosialistis yang menekankan pemerataan dan merebut kembali kedaulatan ekonomi dari pengaruh asing yang kapitalistis. *Political event* penting yang pertama, yang kemudian dikenal sebagai Peristiwa

---

[13] Lihat kutipan tulisan-tulisan Mohamad Hatta yang dimuat dalam buku *Mohammad Hatta: Biografi Politik,* yang ditulis oleh Deliar Noer (1990).

[14] Lihat Sjahrir (1989) *Menuju Masyarakat Adil Makmur: 70 Tahun Prof. Sarbini Sumawinata.*

[15] Kedekatan Emil Salim dengan pemikiran ekonomi yang sosialistis, terutama dari Hatta, sudah dimulai sejak awal tahun 1950-an, ketika Hatta membuat kelompok diskusi yang anggotanya, terutama adalah para mahasiswa ekonomi, salah satunya Emil Salim. Lihat wawancara Emil Salim dalam Thee Kian Wie (2003), *Recollections,* hlm. 190–191.

15 Januari 1974 (Malari) bisa dilihat sebagai pertarungan ideologis yang penting. Meskipun tidak menghasilkan perubahan rezim politik yang berarti, bisa dilihat dari sedikit berubahnya strategi pembangunan ekonomi Orde Baru, dan pemerataan mulai memperoleh perhatian.[16] *Political event* kedua yang penting terjadi pada tahun 1978–1979 bersamaan dengan meningkatnya gerakan mahasiswa menentang strategi pembangunan ekonomi Orde Baru yang dianggap terlalu didominasi oleh kepentingan asing.[17] Gerakan mahasiswa yang juga gagal mengganti rezim politik Orde Baru, bukan berarti tidak memiliki arti sama sekali karena kita menyaksikan dikembangkannya apa yang disebut "Delapan Jalur Pemerataan" dalam strategi pembangunan ekonomi yang baru. Pada awal tahun 1980-an, Mubyarto, seorang ahli ekonomi pertanian dari Universitas Gadjah Mada, mempublikasikan pemikiran-pemikirannya yang mengacu pada Ekonomi Pancasila. Mubyarto melihat perlunya mengembangkan strategi pembangunan yang dapat menciptakan kesejahteraan bagi bangsa Indonesia. Strategi alternatif ini, menurut pemikiran Mubyarto, harus bertolak dari nilai nilai yang ada di dalam Pancasila, seperti keadilan sosial, kekeluargaan dan koperasi. Upaya Mubyarto dan kawan-kawannya untuk mengajukan sebuah model ekonomi yang bisa menjadi landasan bagi sebuah strategi pembangunan

[16] Sarbini Sumawinata termasuk yang ditangkap pasca-Peristiwa Malari karena dituduh berperan di balik gerakan mahasiswa yang kebetulan dipimpin oleh Hariman Siregar, Ketua Dewan Mahasiswa UI, yang adalah menantu Sarbini Sumawinata. Selain Sarbini, ditangkap juga ekonom Dorodjatun Kuncorojakti dan Sjahrir, yang dikenal dekat dengan pemikiran Sarbini yang pro-pemerataan.

[17] Salah satu pemimpin mahasiswa yang ditangkap adalah Rizal Ramli, yang kemudian belajar ekonomi di Boston University, dan berperan penting dalam gerakan menjelang kejatuhan Soeharto 1998. Rizal Ramli, sempat menjadi Menteri Koordinator Bidang Ekonomi masa pemerintahan Presiden Abdurahman Wahid. Rizal Ramli dikenal sebagai penentang keras peran IMF dan Bank Dunia dalam pemulihan ekonomi pasca-Soeharto. Setelah tidak berkuasa di pemerintahan, Rizal Ramli aktif memimpin sekelompok ekonom yang menamakan diri Komite Indonesia Bangkit yang menawarkan alternatif strategi pembangunan bagi Indonesia.

alternatif sayang sekali tidak membuahkan hasil sebagaimana diharapkan.[18] Harus diakui bahwa Soeharto ternyata mampu bertahan terhadap berbagai kritik dan kekuatan yang berusaha menumbangkannya. Meskipun agenda pemerataan seperti diberi tempat oleh Soeharto, dalam kenyataan tidak banyak terjadi perubahan yang mendasar dalam arah dan desain pembangunan ekonomi Indonesia. Sampai ketika kontradiksi-kontradiksi internal tidak bisa lagi dikendalikan, hantaman krisis moneter yang menerjang ekonomi Asia menjadi pemicu krisis politik yang mengakhiri kepemimpinan Soeharto pada Mei 1998.

Sistem ekonomi yang sosialistis, yang menempatkan pemerataan dan koperasi menjadi dasar dari orientasi strategi ekonomi negara tertera secara jelas dalam konstitusi negara. Amandemen konstitusi yang dilakukan setelah Soeharto tidak lagi berkuasa merupakan upaya para pemikir ekonomi untuk mencari relevansi ekonomi sosialistis dalam menjawab tantangan yang baru, terutama dalam dunia yang semakin dikuasai oleh ideologi

---

[18] Tentang Ekonomi Pancasila dan pemikiran Mubyarto, lihat Mubyarto (1980). Selain munculnya letupan-letupan pemikiran dari Mubyarto tentang Ekonomi Pancasila, sempat pula dicoba dikembangkan pemikiran-pemikiran yang dilandasi oleh konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang muncul karena dirasakannya dampak buruk pembangunan terhadap lingkungan. Eksperimen pemikiran yang dimotori oleh sebuah lembaga pengkajian nonpemerintah—Yayasan SPES (*Society for Political Economic Studies*) yang dimentori salah satu pemikir besar Indonesia, Soedjatmoko—bisa disebut sebagai contoh dari upaya-upaya rintisan ini. Lihat misalnya publikasi SPES, *Pembangunan Berkelanjutan: Mencari Format Politik* (1991) dan *Economy and Ecology in Sustainable Development* (1994)

[19] Secara populer ideologi liberal-kapitalis ini dikenal sebagai neoliberal atau neolib, terutama dikaitkan dengan *Washington Consensus*, sebuah paket strategi ekonomi yang dijalankan oleh Amerika Serikat, IMF, dan Bank Dunia untuk "membantu" negaranegara yang mengalami krisis ekonomi. Prinsip pokok dari paket ekonomi ini adalah perluasan pasar ekonomi dan pengurangan peran negara. Paket kebijakan ini dikritik sebagai penyebab semakin terpuruknya negara-negara yang mengalami krisis dan menjadi sasaran berbagai gerakan anti-kebijakan ekonomi luar negeri Amerika Serikat, anti-IMF, anti-Bank Dunia dan "antiglobalisasi". Tentang sejarah perkembangan neoliberalisme, ulasan ringkas dari B. Herry Priyono (2004) "Dalam Pusaran Neoliberalisme" sangat menarik dan mudah dicerna.

ekonomi yang liberal-kapitalistis.[19] Harus diakui, sejauh ini kita belum melihat adanya upaya dari para pemikir Indonesia untuk secara serius, mendasar, dan menyeluruh merumuskan konsep pembangunan yang mencoba mencari terobosan baru dari strategi pembangunan yang belum terlihat berubah sejak Orde Baru. Soeharto memang telah meninggalkan panggung politik setelah 1998. Namun, desain dan strategi pembangunan yang telah dirintisnya sejak 1966 tampaknya masih diteruskan oleh presiden-presiden penerusnya. Di sinilah barangkali menarik untuk mengkaji apakah ada perubahan dalam desain kebijaksanaan ekonomi meskipun format politik dianggap telah berubah? Menarik untuk menyimak analisis dan penjelasan dari Robison dan Hadiz (2004: 12) yang berpendapat bahwa meskipun Soeharto tidak lagi mengendalikan kekuasaan, hegemoni kekuasaan ekonomi yang bercokol selama ini terbukti mampu bertahan, bahkan bisa menyesuaikan diri dengan perkembangan pasca-Soeharto.

> *Our central proposition is that those essential relations of power and interests, and to some degree even those forces hegemonic under Soeharto, were able to survive and accomodate collisions with global markets and successive economic crises over four decades. More specifically, they have largely survived the collapse of the Soeharto regime and those highly centralised authoritarian political arrangements within which power and wealth had been incubated and hitherto allocated.*

Belum lama ini Rizal Ramli mencoba memecahkan kebekuan yang ada dengan mendeklarasikan Komite Indonesia Bangkit. Rizal Ramli yang mantan aktivis mahasiswa gerakan anti-Soeharto 1978–1979 dan berperan aktif dalam gerakan reformasi 1998, kembali menantang penguasa dengan gebrakan yang dikatakannya Jalan Baru. Dari teks deklarasi yang dicanangkannya, sebagian saya kutipkan di bawah ini, belum terlihat adanya pemikiran dan konsep strategi pembangunan yang bersifat mendasar dan

menyeluruh. Kita memang melihat ada semacam kritik terhadap pola dan strategi yang sedang berjalan, namun baru bersifat retorik, tanpa konseptualisasi dan rincian yang jelas dari alternatif atau Jalan Baru yang ditawarkan. Sebagai sebuah gebrakan atau *political happening* acara itu memang terlihat menarik, tetapi sesungguhnya belum memberikan apa-apa sebagai alternatif dari yang dikecamnya.

> Komite Bangkit akan menentang dominasi negara yang melahirkan sistem dan pemerintahan otoriter. Namun, pada saat yang bersamaan, Komite Bangkit menentang dominasi sektor swasta yang dapat menciptakan monopoli/oligopoli baru dalam bidang ekonomi. Dominasi sektor swasta yang oligopolistik sama berbahayanya dengan dominasi negara, terutama dalam hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Neoliberalisme dan fundamentalisme pasar bebas tidak ada tempatnya dalam "Jalan Baru" kebangkitan. Ekonomi pasar bebas harus diimbangi dengan dukungan sistem sosial bagi yang lemah dan tidak mampu, sesuai dengan cita-cita *founding fathers* Republik Indonesia, Dengan memanfaatkan momentum 100 tahun kebangkitan Indonesia (1908–2008), Komite Bangkit Indonesia akan melakukan rangkaian program penyadaran, diskusi publik, dengar pendapat dengan berbagai kalangan dan lapisan masyarakat agar meninggalkan "Jalan Lama" yang telah gagal setelah 40 tahun, menuju "Jalan Baru" kebangkitan Indonesia. Rangkaian program tersebut akan mencakup berbagai bidang, termasuk ekonomi, pendidikan, sosial, dan kebudayaan. Hapuskan segala bentuk neokolonialisme dari bumi! Tinggalkan "Jalan Lama", yang gagal membawa kemakmuran dan kesejahteraan! Kita rebut kembali kedaulatan politik dan ekonomi! [20]

[20] Saya kutip dari pidato Rizal Ramli dalam acara Deklarasi Indonesia Bangkit, Jakarta, 31 Oktober 2007

Indonesia jelas membutuhkan sebuah alternatif pembangunan, setelah apa yang dilakukan Orde Baru, dan pemerintahan pasca-Orde Baru belum berhasil memberikan kesejahteraan bagi mayoritas bangsa Indonesia.[21]

Pilihan Kebijakan dan Warisan Kolonial

Melihat kondisi nyata bangsa Indonesia yang sebagian besar masih tinggal di perdesaan, memberikan perhatian utama pada sektor pertanian sesungguhnya adalah strategi pembangunan yang paling logis. Jika dilihat sejarah pembangunaan di Indonesia, sektor pertanian hampir selalu muncul dalam diskursus pembangunan. Sebelum kemerdekaan, misalnya, Belanda melihat persoalan pertumbuhan penduduk Pulau Jawa yang cepat sebagai masalah yang harus dipecahkan karena memiliki implikasi yang besar terhadap ekonomi maupun politik. Keputusan Belanda untuk memilih strategi memindahkan penduduk dari Jawa ke luar Jawa (kolonisasi, emigrasi) adalah sebuah keputusan politik sekaligus ekonomi, sebagai jalan keluar dari kekhawatiran implikasi tidak tertanggulanginya peledakan penduduk di Pulau Jawa. Jelas bahwa Belanda mengambil keputusan itu berdasarkan berbagai alasan yang ujung-ujungnya paling menguntungkan bagi ekonomi Belanda. Belanda juga melihat bahwa kepadatan penduduk akan menurunkan kesejahteraan rakyat pribumi, dan adanya tekanantekanan berupa pajak, telah terbukti mendorong terjadinya keresahan petani di Jawa. Keresahan petani di beberapa

[21] Dalam beberapa kesempatan muncul beberapa pemikiran dalam tulisan-tulisan lepas di surat kabar tentang perlunya dikembangkan apa yang disebut sebagai "ekonomi pasar sosial". Namun, lontaran-lontaran pemikiran ini tidak memiliki gaung yang berarti dan lenyap begitu saja karena tidak merangsang terjadinya pemikiran yang lebih mendalam.

tempat bahkan telah meletus sebagai pemberontakan rakyat melawan Belanda.[22]

Persoalan menurunnya tingkat kesejahteraan penduduk di Jawa memicu perdebatan tentang faktor-faktor yang menyebabkannya dan tentang strategi kebijakan apa yang sebaiknya diambil untuk mengatasi hal itu. Keputusan untuk memindahkan penduduk ke luar Jawa sebagaimana telah dikemukakan di muka adalah sebuah keputusan ekonomi-politik yang merupakan hasil perdebatan yang cukup tajam di antara para politisi dan pemikir Belanda. Perdebatan inilah yang kemudian melahirkan politik etis, yang dalam bahasa Inggris disebut sebagai *ethical policy*. Jadi, terjemahan yang tepat barangkali adalah kebijakan etis, bukan politik etis. Menurut Ricklefs (1981), kebijakan etis merupakan hasil dari proses transformasi sosial, politik, dan ekonomi yang terjadi di masyarakat Belanda, khususnya masyarakat politiknya. Secara singkat, menurut Ricklefs, kebijakan etis ini bersumber dari gabungan antara "keprihatinan kemanusiaan" (*humanitarian concern*) dan kepentingan ekonomi (*economic advantage*). Pengaruh buku Max Havellar (1960) yang mengekspos kesengsaraan penduduk Jawa akibat kebijakan kolonial, mendorong para politisi dan pemikir di Belanda untuk mencari pemecahan bagi masalah kemanusiaan yang dihadapi di negeri jajahan. Di pihak lain, para industrialis Belanda juga tetap menginginkan keuntungan ekonomi yang bisa diperas dari negeri jajahan mereka. Dalam masa yang disebut oleh Ricklefs sebagai "masa liberal" (1870–1900), kapitalisme mulai merasuki kebijakan kolonial; penduduk di tanah jajahan mulai dilirik sebagai pasar yang potensial. Karena itu, perlu ditingkatkan daya belinya. Jika Jawa dilirik sebagai pasar dan sumber tenaga kerja murah, daerah luar Jawa dilirik karena merupakan sumber

[22] Lihat kisah pemberontakan petani di Banten dalam studi Sartono Kartodirdjo (1973)

kekayaan alam yang harus dieksploitasi. Dualisme ekonomi antara Jawa-luar Jawa, yang berkembang sampai hari ini bermuara dari pandangan para pemilik modal Belanda. Kebijakan etis yang dikembangkan, karena itu, memiliki dua sisi: sisi etis yakni untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk Jawa yang potensial sebagai pasar dan sumber tenaga kerja, dan di sisi lain, membangun industri dan mengeksploitasi kekayaan alam di luar Jawa. Dalam kata-kata Ricklefs (1981):

> *Business interests supported more intensive colonial involvement in the causes of peace, justice, modernity, and welfa-re. The humanitarian justified what the businessmen expected to be profitable.*

Beberapa pengamat menilai bahwa kebijakan etis ternyata hanya menekankan pada upaya untuk meningkatkan produktivitas pertanian penduduk tanah jajahan dan tidak dimaksudkan untuk mengubah struktur ekonomi, misalnya dengan melakukan industrialisasi dalam skala yang besar. Leege (1964), misalnya, berpendapat bahwa berbagai program yang dilakukan dalam konteks kebijakan etis hanya bersifat *palliatives.*

> *They provided some alleviation of particular areas of hardship, but they did not achieve-and did not attempt to achieve - any thoroughgoing technological changes.*

Sebagaimana bisa dibaca dari Penders (1977), van Oorchost, seorang sosialis, mengemukakan alasan mengapa pemerintah kolonial Belanda tidak tertarik melakukan industrialisasi di tanah jajahan. *Pertama,* biaya angkutan kapal akan sangat mahal. *Kedua,* tidak dimilikinya sarana yang bisa menjalankan distribusi. *Ketiga,* pajak impor sangat rendah yang membuat tidak cukup kuat untuk melakukan proteksi. Penders (1969) sendiri berpendapat bahwa van Oorchost tidak sepenuhnya mengeksplorasi alasan-

alasan yang bersifat fundamental dari tidak dilakukannya industrialisasi di Jawa: adanya keberatan dari pemilik perkebunan di luar Jawa. Industrialisasi dalam skala besar di Jawa niscaya akan meningkatkan permintaan akan tenaga kerja sehingga akan meningkatkan upah buruh. Ini akan mempunyai dampak buruk bagi perkebunan di luar Jawa yang sangat perlu buruh murah untuk meningkatkan keuntungan industri perkebunan.

Persoalan strategi pembangunan yang dipilih adalah sebuah keputusan politik yang merupakan *resultante* dari berbagai kepentingan yang bercokol di belakangnya. Dalam konteks kebijakan etis (*ethical policy*), kontestasi yang terjadi, terlihat dengan jelas kepentingan pemilik modal (kapitalis) yang menang dalam memengaruhi keputusan politik dari pemerintah sehingga keinginan kelompok humanis-sosialis yang hendak meningkatkan kesejahteraan penduduk tanah jajahan tersingkir dan peningkatan kesejahteraan yang diharapkan tidak terjadi. Apa yang ingin dilakukan oleh kelompok sosialis-humanis Belanda, setelah kemerdekaan sangat terasa pada pemikiran dan kebijakan Hatta. Panitia Siasat Ekonomi yang dibentuk tidak lama setelah kedaulatan dicapai, dipimpin oleh Hatta, sesungguhnya bermaksud menyusun strategi pembangunan yang dapat meningkatkan kesejahteraan mayoritas penduduk. Salah satu ide Hatta adalah transmigrasi industri, bukan transmigrasi petani untuk menjadi petani lagi di luar Jawa. Dalam pemikiran Hatta, pemindahan penduduk dari Jawa harus diarahkan untuk menunjang industri di luar Jawa, bukan untuk memindahkan kemiskinan dari Jawa ke luar Jawa. Menurut Hatta:

> ... transmigrasi hanya berhasil membuka jalan kemakmuran, apabila mereka yang pindah itu diberi pimpinan dan persediaan teknik untuk penghidupan baru. Jika di-

> biarkan saja, hidupnya tidak akan berubah. Segala usaha dikerjakan dengan segala picik. Lama kelamaan mereka di sana menjadi rakyat yang "makan tanah". Jiwanya bertambah banyak dan desanya mesti diperluas dengan mengambil tanah yang tersedia.[23]

Kesempatan untuk menyusun strategi pembangunan yang dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat banyak sesungguhnya terbuka bersamaan dengan munculnya Orde Baru. Jika para sosialis-humanis pada masa politik etis dikalahkan oleh para kapitalis, khususnya para pemilik perkebunan di luar Jawa, dan pada awal kemerdekaan pemikiran-pemikiran Hatta sulit dilaksanakan karena tidak stabilnya pemerintah akibat rongrongan Belanda yang ingin kembali berkuasa dan konflik-konflik internal dari kekuatan-kekuatan di dalam negeri sendiri; kendala Widjojo Nitisastro dkk. untuk melakukan strategi pembangunan yang mampu meningkatkan kesejahteraan sekaligus pemerataan, adalah keharusannya untuk melakukan kompromi dengan kepentingan modal dari Barat dan kepentingan-kepentingan bercokol di sekeliling Soeharto. Widjojo, seperti halnya Hatta, adalah seorang pemikir yang memahami dengan baik persoalan dasar dan dinamika demografi-ekonomi yang diidap oleh Pulau Jawa. Di Universitas Berkeley, Widjojo Nitisastro memilih topik demografi-ekonomi dari migrasi Jawa-luar Jawa. Keprihatinannya terhadap nasib mayoritas penduduk Indonesia dan bagaimana upaya yang sebaiknya dilakukan untuk memperbaiki keadaan sesungguhnya sangat kuat pada Widjojo Nitisastro dan kawan-kawan dekatnya seperti Mohamad Sadli dan Emil Salim.[24]

---

[23] Lihat Tirtosudarmo (1989) "Transmigrasi: Jalan Buntu yang Ingin Terus Kita Lalui?", hlm. 40–41.

[24] Diskusi tentang peran ekonom dan teknokrasi awal Orde Baru lihat Bab 1 dari buku ini.

Dua kebijakan pada awal Orde Baru yang mendapatkan perhatian dari Widjojo adalah kebijakan pengendalian pertumbuhan penduduk dan pertanian, terutama padi di Jawa. Bagi Widjojo, pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak ada artinya jika tidak diikuti oleh pengendalian laju pertumbuhan penduduk; dan sektor pertanian merupakan pilihan strategis untuk mengatasi masalah kesempatan kerja sekaligus untuk mencukupi kebutuhan pangan penduduk yang mayoritas tinggal di Jawa. Bagi Widjojo, program pemindahan penduduk dari Jawa ke luar Jawa hanya akan memiliki dampak yang kecil. Karena itu, sesungguhnya tidak semestinya menjadi prioritas. Prioritas kebijakan menurut Widjojo adalah pengendalian laju pertumbuhan penduduk dan penciptaan lapangan kerja. Widjojo dalam hal ini sangat beruntung karena bersamaan dengan mulai berkuasanya Orde Baru ditemukan bibit padi unggul oleh *International Rice Research Institute* (IRRI) di Los Banos, Filipina. Ditemukannya bibit padi unggul merupakan salah satu faktor dari keberhasilan peningkatan produktivitas pertanian di Indonesia. Berkat kerja keras Widjojo dkk., dua kebijakan yang dirintis Widjojo, pengendalian penduduk dan pertanian, dinilai berhasil. Pada tahun 1985, Soeharto berturut-turut mendapatkan penghargaan dunia, yang pertama dari UNFPA untuk keberhasilannya mengendalikan laju pertumbuhan penduduk, dan yang kedua dari FAO atas keberhasilan Indonesia melakukan swasembada pangan.[25]

Persoalannya, keberhasilan Indonesia dalam mengendalikan laju pertumbuhan penduduk dan meningkatkan produksi pertanian, tidaklah diikuti dengan keberhasilan dalam pemerataan pendapatan, khususnya di Jawa. Keberhasilan peningkatan produksi pertanian terutama karena adanya *green revolution,* yaitu

[25] Tentang perkembangan kebijakan pertanian ini lihat Anne Booth (1998).

ditemukannya bibit padi unggul dan pupuk kimia yang mampu melipatgandakan hasil panen. Kebijakan pertanian yang dilakukan oleh Orde Baru tidak disertai kebijakan untuk memperbaiki sistem pemilikan lahan bagi petani yang sesungguhnya telah diatur dalam Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) yang telah dibuat sejak tahun 1963. Di sinilah kita menjumpai persoalan pelik bagi Widjojo dan kawan-kawan karena melaksanakan UUPA 1963 berarti melakukan perubahan yang bersifat struktural yang bisa membuat petani memiliki *bargaining power* yang lebih tinggi baik terhadap pemerintah maupun terhadap pemilik modal. Sediono Tjondronegoro (1972) melihat bagaimana kebijakan pertanian telah bergeser dari *land reform* ke *land settlement.* Pergeseran kebijakan ini merupakan keputusan pemerintah Orde Baru yang bersifat politis dan memiliki implikasi luas. Ketakutan terhadap kembalinya gerakan komunisme, yang telah ditumpas sejak tahun 1965, jika UUPA 1963 diimplementasikan, merupakan alasan bagi Orde Baru melakukan pemelintiran kebijakan yang menyangkut petani dan pemilikan lahan. Sampai saat ini pelaksanaan UUPA 1963 dan *land reform* praktis belum dilaksanakan. Pemerintahan SBY berjanji akan melakukan *land reform* tetapi sampai hari ini belum ada tanda-tanda telah dilaksanakan.[26]

[26] Gejala semakin ditinggalkannya sektor pertanian dan perdesaan oleh pemerintah merupakan gejala umum yang terjadi di Asia. Menurut prediksi *International Food Policy Research Institute* (IFPRI), pada tahun 2015 Asia akan menjadi kawasan yang memiliki 42% dari total produk domestik bruto (PDB) global. Namun, Asia juga akan tetap menjadi lokasi bagi mayoritas penduduk miskin sedunia dan kebanyakan tinggal di perdesaan. Menurut Wakil Presiden *Asian Development Bank* (ADB), Lawrence Green wood, jutaan warga Asia telah lepas dari kemiskinan absolut seiring dengan terjadinya pertumbuhan ekononomi, namun terjadi peningkatan kesenjangan antara warga perdesaan dan perkotaan. Meningkatkan kemampuan para petani untuk bisa beradaptasi dan berhasil di era globalisasi menjadi salah satu hal terpenting untuk dipikirkan. Masalahnya, demikian Greenwood, kerusakan lingkungan dan perubahan iklim juga akan makin menggusur warga dari pertanian. (*Kompas,* 10 Agustus 2007).

Tanpa adanya keberanian dari para pemimpin negara untuk secara sungguh-sungguh merombak struktur perekonomian yang sangat tidak memedulikan kepentingan rakyat banyak yang nota bene adalah para petani (pemilik maupun penggarap) bisa dibayangkan bahwa bangsa Indonesia akan semakin terperangkap dalam pusaran perekonomian dalam negeri yang hanya melahirkan kemiskinan dan pengangguran. Permintaan tenaga kerja murah dari negara lain dalam situasi yang demikian akan menjadi pilihan strategis bagi pemimpin negara yang tidak memiliki visi kebangsaan karena diam-diam merelakan bangsa Indonesia secara perlahan-lahan menjadi bangsa kuli dan menjadi kuli di antara bangsa-bangsa lain. Memilih kebijakan untuk meningkatkan jumlah tenaga kerja Indonesia ke luar negeri memperlihatkan sikap pemimpin negara yang mau cari gampangnya saja dan gagal mencari jalan yang lebih terhormat meskipun sulit.[27] Para pemimpin negara yang bersifat pragmatis dan tidak memiliki wawasan kebangsaan akan memandang manusia Indonesia sebagai komoditas ekonomi, yang akan diharapkan akan memberi sumbangan bagi devisa nasional melalui kiriman uang dari luar negeri (*remmittance*). Hilangnya visi kebangsaan yang memandang penduduk sebagai warga negara yang memiliki martabat (*dignity*) niscaya akan mempercepat tergerusnya *nation-state* dan proyek bersama yang bernama Indonesia.[28] Dalam konteks inilah migrasi dan

[27] Dalam kolomnya di *Kompas*, Senin 3 November 2008 "Menyikapi Gejolak Rupiah", Faisal Basri, mengomentari dampak krisis keuangan global terhadap perekonomian Indonesia, khususnya kemampuan keuangan permerintah, mengatakan: "Sepanjang penerimaan devisa dari TKI di luar negeri dan sektor pariwisata bisa diamankan, defisit transaksi berjalan yang besar dapat dihindarkan". Komentar Faisal Basri ini menegaskan betapa pemerintah Indonesia di bawah SBY memang sudah sangat bergantung pada devisa yang berasal dari keringat dan penderitaan para TKI di luar negeri. Betapa ironisnya!

globalisasi harus dipandang dan dipahami sebagai salah satu tantangan serius masa depan bangsa dan negara Indonesia. Tarikan migrasi keluar dari tenaga kerja Indonesia sebagai bagian dari globalisasi yang terutama menguntungkan negara-negara kaya, jika tidak dilihat dan ditanggapi oleh para pemimpin negara dengan sebuah wawasan kebangsaan yang menempatkan keadilan dan kesejahteraan bagi rakyat banyak sebagai landasannya, niscaya akan menggulung dan menghempaskan bangsa Indonesia ke dalam kelas paria dalam konstelasi bangsa-bangsa di dunia.

Penutup

Dampak krisis ekonomi yang melanda Amerika Serikat sejak bulan Agustus 2008 mulai dirasakan di Indonesia. Presiden SBY dan kabinetnya terlihat sibuk meyakinkan publik bahwa dampak krisis kali ini tidak akan sebesar krisis yang dialami Indonesia pada tahun 1997–1998 yang lalu. Pengamat ekonomi Faisal Basri dalam kolomnya di *Kompas* (6 Oktober 2008) memperlihatkan bahwa Indonesia tidak mungkin terbebas dari dampak krisis ekonomi global, yang disebutnya sebagai bentuk kapitalisme mutakhir yang digerakkan oleh sektor keuangan (*financially-driven capitalism*). Faisal Basri menunjukkan tidak siapnya pemerintah Indonesia menghadapi krisis ekonomi global ini, antara lain dengan hanya diulangnya kebijakan-kebijakan ekonomi usang yang terbukti gagal menyejahterakan masyarakat. Jika kecenderungan yang ada diteruskan, menurut Faisal Basri, Indonesia memang

[28] B. Herry Priyono mengungkap persoalan ini dengan bahasa yang lain. Menurutnya: "Dengan tata pemerintahan yang kinerjanya tidak secara sengaja ditujukan untuk mengatasi persoalan hidup-mati kebanyakan warga indonesia dan dengan tata ekonomi yang kinerjanya per definisi tidak pernah dilakukan secara sengaja untuk mengatasi persoalan hidup-mati kebanyakan warga Indonesia, tentu saja 'Indonesia' semakin menjadi fatamorgana. Lihat Herry Priyono (2006: 18).

secara sukarela akan menjadi mangsa yang empuk dari bentuk kapitalisme mutakhir yang menurutnya "sangat buas" ini.

Adalah sangat menarik, persis di bawah kolom Faisal Basri yang secara tidak langsung memprediksikan akan memburuknya ekonomi Indonesia akibat terjangan krisis global ini, terdapat kolom dari Myrna Ratna, yang berjudul "Bangsa yang Tahan Banting". Kolom yang biasanya ditulis oleh wartawan *Kompas* secara reguler setiap minggu sebagai bagian untuk memperingati 100 Tahun Kebangkitan Nasional ini justru memuji keuletan bangsa Indonesia dalam menghadapi krisis. Selain menunjukkan tingginya rasa nasionalisme yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, Myrna Ratna juga mengatakan gagasan Bhineka Tunggal Ika sebagai "modal" yang dimiliki bangsa Indonesia untuk "*survive* menghadapi tantangan apa pun". Persoalannya, dan inilah kekurangan analisis yang ditulis secara singkat dalam bentuk kolom di media surat kabar, kita tidak tahu bagaimana hubungan antara "nasionalisme" dan "Bhineka Tunggal Ika" bisa menjadi modal bagi bangsa Indonesia dalam menghadapi "berbagai tantangan apa pun". Saya kira diperlukan analisis yang lebih sungguh-sungguh untuk menghubungkan antara "nasionalisme" dan ideologi negara yang mampu menangkal kapitalisme, yang dalam bentuknya yang mutakhir, menurut Faisal Basri, bersifat sangat buas.

Seandainya dampak buruk dari krisis ekonomi global yang dimulai dari Amerika Serikat ini kembali memperpuruk ekonomi masyarakat dan bangsa Indonesia, kita semua hampir yakin bahwa Indonesia sebagai bangsa dan negara masih akan tetap ada dan tidak hilang ditelan bumi. Akan tetapi, satu hal yang juga tidak mungkin kita bantah adalah bahwa kata-kata Soekarno setengah abad yang lalu *a nation of coolies, and a coolie among nations* telah menjadi kenyataan bagi bangsa dan negara Indonesia. Apakah kita

akan menerima kenyataan ini begitu saja atau menganggap ini sebagai tantangan kebangsaan yang harus dicari jalan keluarnya? Jawabnya tentu kembali kepada kita semua sebagai warga negara dan bangsa Indonesia. Masihkah Indonesia menjadi proyek bersama kita?

Daftar Pustaka

Acciaioli, Gregory L. 1989. "Searching for Good Fortune: The making of a Bugis Shore Community at Lake Lindu, Central Sulawesi". Unpublished Ph.D. thesis, Australian National University.

Anderson, Benedict R. O'G. 1990. "Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective." Dalam *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia*, hlm. 94–120. Ithaca and London: Cornell University Press.

Aragon, Lorraine V. 2001. *Communal Violence in Poso, Central Sulawesi: Where People Eat Fish and Fish Eat People. Indonesia,* Vol. 72, October, pp. 45–80.

———. 2004. "From Religion to Ethnicity in Poso", draft paper for KITLV Volume "Renegotiating Boundaries".

Arifin, Evi Nurvidya, et al. 2007. "Demography and Politics in the New Aceh". *Masyarakat Indonesia,* Vol. 33, No. 1.

Arsip Nasional Republik Indonesia. 1981. *Laporan-laporan tentang Gerakan Protes di Jawa pada Abad XX.* Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia.

Asian Migrant Centre (AMC). 2004. *Underpayment: Systematic Extortion of Indonesian Migrant Workers in Hongkong.* Hongkong: Asian Migrant Centre (AMC).

———. 2007. *Underpayment 2: The continuing systematic extortion of Indonesian migrant workers in Hongkong.* Hongkong: Asian Migrant Centre (AMC).

Asiwaju. 1983. *Borderlands Research: A Comparative Perspective.* El Paso: University of Texas (Border Perspectives Paper 6).

Aspinall, E. and Feally, G. (eds.). 2003. *Local Power and Politics in Indonesia.* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Avoinus, Leena. 2007. "Cosmopolitanism and Cosmopolitanization: Acehnese Responses to World Trajectories". *Masyarakat Indonesia,* Vol. 33, No. 1.

Bachtiar, Harsya W. 1973. "The Religion of Java: Sebuah Komentar". *Majalah Ilmu-Ilmu Sastra Indonesia*, Jilid V, No. 1, Januari.

Barth, Fredrik. 1992. "Introduction", in Fredrik, Barth (Ed.) *Ethnic Group and Boundaries.* Oxford: Clarendon Press.

Booth, Anne. 1998. *Agricultural Development in Indonesia.* Sydney: Allen and Unwin.

Booth, A. and R.M. Sundrum. 1981. "Income Distribution," in A. Booth and P. McCawley (Eds.) *The Indonesian Economy During the Soeharto Era.* Kuala Lumpur: Oxford University Press, pp. 181–217.

Chou, Cynthia. 2006. "Borders and Multiple Realities: The Orang Suku Laut of Riau, Indonesia', in Hortsmann and Wadley (eds.), *Centering the Margin: Agency and Narrative in Southeast Asian Borderlands.* New York: Berghahn Books, pp. 111–134

Chun, Allen. 1996. "Fuck Chineseness: On the Ambiguities of Ethnicity as Culture as Identity". *Boundary* 2, Vol. 23, No. 2 (Summer), pp. 111–138.

Culla, Adi Suryadi. 2006. *Rekonstruksi Civil Society: Wacana dan Aksi Ornop di Indonesia.* Jakarta: LP3ES.

Damanik, Rinaldy. 2003. *Tragedi Kemanusiaan Poso: Menggapai Surya Pagi Melalui Kegelapan Malam.* Sulteng: PBHI dan LPS-HAM Sulteng.

Davidson, Jamie, S. 2005. "Decentralization and Regional Violence in the Post-Suharto State", in Maribeth Erb, et al. (Eds.) *Regionalism in Post-Suharto Indonesia.* London and New York: Routledge Curzon.

Djalal, Dino Patti. 1996. *The Geopolitics of Indonesia's Maritime Territorial Policy.* Jakarta: CSIS.

Djohan, Djohermasyah. 2005. "Perkembangan Ilmu Pemerintahan di Indonesia". *Alfian Lecture,* Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), Jakarta.

DRSP-USAID. 2006. *Decentralization 2006: Stock Taking on Indonesia's Recent Decentralisation Reforms* (Main Report). Prepared by

USAID-Decentralization Reform Support Program (DRSP) for the Donor Working Group on Decentralization.

Douglas, Mike. 2004. "The singularities of international migration of women to Japan", dalam Michael Weiner (Eds.) *Race, Ethnicity and Migration in Modern Japan* (Volume III)

Edison dan Yusuf Rachmad. 2006. "*To Salang To Sarani*: Dampak Pemekaran Kabupaten Mamasa". Makalah untuk Seminar Internasional ke-7, 11–14 Juli, Percik, Salatiga.

Esman, Milton J. 1994. *Ethnic Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Eyerman, Ron and Andrew Jamison. 1991. *Social Movements: A cognitive Approach*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Fakih, Mansour. 2004. *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial: Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Fallon, Fleur, 2001, "Conflict, Power and Tourism on Lombok". *Current Issues in Tourism,* Volume 4, Issue 6 December, pp. 481–502.

Feith, Herbert. 1980. "Repressive-Developmentalist Regime in Asia: Old Strengths, New Vulnerabilities". *Prisma*, No. 19, December, pp. 39–55.

Ferrazzi, Gabe. 2007. "International Experiences in Territorial Reform – Implication for Indonesia", *Preliminary Draft,* January.

———. 2007. "Territorial Administration in Indonesia: A Review of Regulations". *Draft,* March.

Firman, Tommy. 2003. "The Spatial Pattern of Population Growth in Java, 1990–2000: Continuity and Change in Extended Metropolitan Formation". *International Development Planning Review,* 25, pp. 229–249.

———. 2004. "Demographic and Spatial Patterns of Indonesia's Recent Urbanization". *Population, Space and Place,* Vol.10, pp. 431–434.

Fitrani, Fitria, Bert Hofman and Kai Kaiser. 2005. "Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in a Decentralising Indonesia". *Bulletin of Indonesian Economic Studies,* Vol. 41, No. 1, pp. 57–79.

Ford, Michele. 2005. "Accountable to whom? Trade unions, Labour NGOs and the question of accountability in Indonesia". South-east Asia Research Center, Hongkong University, Working Paper Series, December.

Geertz, Clifford. 1960. *The Religion Of Java.* Glencoe: The Free Press.

———. 1963. *Agricultural Involution: The Processes of Ecological Change in Indonesia.* Berkeley: University California Press.

Ginting, Longgena, 2004. "Interim Report Kerusakan Hutan di Indonesia", manuscript tidak diterbitkan. Jakarta: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI).

Gunawan, Jamil dkk (eds.). 2005. *Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal.* Jakarta: LP3ES.

Hadi, Aulia. 2009. "Kota Wali: Sebuah Label untuk Cirebon dan Gresik". Dalam *Transformasi Sosial di Perkotaan Pantai Utara Jawa (Pantura).* Laporan Penelitian PMB-LIPI

Haris, Syamsuddin. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah.* Jakarta: LIPI, Partnership For Governance Reform dan AIPI. Cetakan ke-2.

———. 2006. *Reformasi untuk Demokrasi atau Korupsi dan Anarki? Dilema Demokratisasi di Indonesia Pasca-Orde Baru.* Jakarta: Naskah Orasi Profesor Riset LIPI.

Harvey, Barbara Sillars. 1989. *Pemberontakan Kahar Muzakkar: Dari Tradisi ke DI/TII.* Jakarta: Grafiti Pers.

Hedman, Eva-Lotta E. 2005. "Back to the Barracks: *Relokasi Pengungsi* in Post-Tsunami Aceh". *Indonesia*, No. 80, October, pp. 1–20.

Hefner, Robert. 2005. "Social Legacies and the Possible Future", in John J. Bresnan (Ed.) *Indonesia: The Great Transition.* New York: Rowman and Littlefield.

Henley, David. 2004. "Conflict, Justice, and the Stranger-King: Indigenous Root of Colonial Rule in Indonesia and Elsewhere". *Modern Asian Studies*, Vol. 38, No. 1, pp. 85–144.

———. 2005. *Fertility, Food and Fever: Population, Economy and Environment in North and Central Sulawesi, 1600–1930.* Leiden: KITLV Press.

Heeren, H.J. 1979. *Transmigrasi di Indonesia.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Herry Priyono, B. 2004. "Dalam Pusaran Neoliberalisme". Dalam *Neoliberalisme*, I. Wibowo dan Francis Wahono (Eds), hlm. 47–84. Yogyakarta: Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas.

———. 2006. "Hak Ekonomi dalam Globalisasi: Mencari Cara Baru untuk Menggagas Proyek Indonesia". Makalah disampaikan dalam Simposium Nasional Restorasi Pancasila: Mendamaikan Politik Identitas dan Modernitas. Kampus FISIP UI, Depok, 31 Mei.

Heryanto, Ariel. 1988. The "Development" of Development, *Indonesia,* Vol. 46, October, pp. 1–24.

Hoessein, Bhenyamin. 2005. *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun.* Institute of Local Development (ILD) dan Yayasan TIFA.

Hoffman, Bert, et al. 2004. "Managing the Indonesian Economy: Good Policies, Weak Institutions", revised draft paper originally prepared for the *Shanghai Conference on Scaling Up Poverty Alleviation*, Shanghai, May. 2004.

Horstmann, Alexander and Reed L. Wadley. 2006. *Centering the Margin: Agency and Narrative in Southeast Asian Borderlands.* New York: Berghahn Books.

Hugo, Graeme. 1978. *Population Mobility in West Java.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

———. 1980. "Population Movements in Indonesia during the Colonial Period", in J.J. Fox (Ed.) *Indonesia: The Making of a Culture.* Canberra: Research School of Pacific Studies, The Australian National University.

Human Right Watch. 2004. *Help Wanted: Abuses against Female Migrant Domestic Workers in Indonesia and Malaysia.* New York: Human Right Watch.

Husain, Najib. 2006. "Gerakan Resistensi Komunitas Dariango terhadap Pemerintah Sebagai Akibat dari Konflik Perbatasan". Makalah untuk Seminar Internasional ke-7, 11–14 Juli, Percik, Salatiga.

International Crisis Group (ICG). 2007. "Indonesia: How GAM Won in Aceh". *Asia Briefing* No. 61, 22 March.

ILD dan TIFA. 2005. *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun.* Jakarta: Institute of Local Development (ILD) dan Yayasan TIFA.

Iredale, Robyn and Nicola Piper. 2003. *Identification of the Obstacles to the Signing and Ratification of the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers.* UNESCO: International Migration and Multicultural Policies Section.

Jackson, Karl D. and Lucian W. Pye (Eds.). 1978. *Political Power and Communications in Indonesia.* Berkeley: University of California Press.

Japan NGO Network on Indonesia (JANNI). 2001. *"Technical Interns or Menial Laborers? Japan's Technical Internship Program and International Technique Transfer: The Reality of Indonesian Trainees and Technical Interns."* Tokyo: Research Report.

Jones, Gavin. 1983. "Structural Change and Prospects for Urbanization in Asian Countries". *Papers of the East-West Population Institute,* No. 88, East-West Center, Honolulu.

———. 2005. "ASEAN Migration: Development and Demographic Influences". *Papers for UNHCR Roundtable on Migration and Refugee Issues*, Kuala Lumpur, 13–14 June.

Jones, Gavin and Mike Douglass (Eds.), 2008. *Mega-Urban Regions in Pacific Asia: Urban Dynamics in a Global Era.* Singapore: NUS Press.

Kahin, George McTurnan. 1956. *The Asian-African Conference: Bandung, Indonesia, April 1955.* Ithaca, New York: Cornell University Press.

Kahin, George McTurnan. 1956. *The Asian-African Conference: Bandung, Indonesia, April 1955.* Ithaca, New York: Cornel University Press.

Kartodirdjo, Sartono. 1973. *Protest Movement in Rural Java: A Study of Agrarian Unrest in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries.* Singapore: Oxford University Press.

Kian Wie Thee, 2003. *Recollections: The Indonesian Economy, 1950s–1990s.* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Kingsburry, Damien and Harry Aveling (eds.). 2003. *Autonomy and Disintegration in Indonesia.* London: Routledge Curzon, pp. 189-200.

Kingston, Jeff. 1990. "Agricultural Involution among Lampung's Javanese?". *Southeast Asian Studies,* Vol. 27, No. 4, March.

Klinken, Gerry van. 2005. "New Actors, New Identities: Post-Suharto Ethnic Violence in Indonesia", in Dewi Fortuna Anwar, et al. (Eds.) *Violent Internal Conflicts in Asia Pacific: Histories, Political Economic and Policies,* pp. 79–100. Jakarta: Penerbit Obor.

Kodir, F.A. (Ed.). 2006. *Bukan Kota Wali: Relasi Rakyat-Negara dalam Kebijakan Pemerintah Kota.* Yogyakarta: Kutub Fahmina.

Koentjaraningrat. 1993. *Masyarakat Terasing di Indonesia.* Jakarta: Gramedia.

Kondo, Atshushi. 2002. 'Development of Immigration Policy in Japan', in *Asia and Pacific Migration Journal,* Vol. 11, No. 4, hlm. 415–436.

Komnas Perempuan. 2003. *Indonesian Migrant Domestic Workers: Their Vulnerabilities and New Initiatives for the Protection of Their Rights.* Indonesian Country Report to the UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants.

Kompas. 2008. *Ekspedisi Anjer-Panaroekan: Laporan Jurnalistik Kompas.* Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Kumar, Ann. 2004. 'Japan's Javanese Connection', *IIAS Newsletter,* No. 34, July.

Kurosawa, Aiko. 1973. *Mobilisasi dan Kontrol: Studi tentang Perubahan Sosial di Perdesaan Jawa 1942–1945.* Jakarta: Grasindo.

Lapian, A.B. 2003. Laut Sulawesi: The Celebes Sea, from Center to Peripheries. *Moussons,* No. 7, hlm. 3–16.

Laporan Tim LIPI. 2003. *Konflik Poso: Pemetaan dan Pencarian Pola-Pola Alternatif Penyelesaiannya.* Jakarta: LIPI

———. 2004. *Konflik Poso: Perbedaan Intensitas Konflik dan Efektivitas Upaya Penyelesaiannya.* Jakarta: LIPI

Lasahido, Tahmidy. dkk. 2003. *Suara dari Poso: Kerusuhan, Konflik dan Resolusi.* Jakarta: Yappika.

Leaf, Michael. 2008. "New Urban Frontiers: Periurbanization and (re) territorialization in Southeast Asia", paper presented at the Regional Conference, *Trends in urbanization and periurbanization in South-East Asia,* CEFURDS/IRD, Ho Chi Minh City, December, 9–11.

Lefebrve, Henri. 1991. *The Production of Space.* Oxford: Blackwell.

Legge, John D. 1964. *Indonesia.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Lindenthal, Roland. 2004a. *Kebijakan Sosial di Indonesia: Konsep dan Kategori.* Jakarta: UNSFIR Working Paper 04/10, November.

———. 2004b. *Tentang Perlindungan Sosial untuk Semua: Pilihan Kebijakan untuk Indonesia.* Jakarta: UNSFIR Working Paper 04/11, November.

Lombard, Denys, 2005. *Nusa Jawa: Silang Budaya (Batas-Batas Pembaratan).* Jakarta: Gramedia.

Lonula, Anu. 2002. "Take the Money or Die". *Inside Indonesia*, Vol. 67, Jan–March.

Loveard, Keith, 1999, *Indonesia's Last Sultan.* Singapore: Horizon Books.

Ludden, David. 2003. "Presidential Address: Maps in the Mind and the Mobility of Asia". *The Journal of Asian Studies* 62, No. 4 (November), pp. 1057–1078.

Luhulima, CPF. 2008. Perbatasan Wilayah Laut Indonesia di Laut Cina Selatan: Kepentingan Indonesia di Perairan Natuna. Japanton Sitohang (ed.). *Laporan Penelitian LIPI.*

Makarim, Nono Anwar. 2004. "The Law and The State: A True Story". Dalam Prosiding Seminar Nasional Demokrasi dan Penegakan Supremasi Hukum, Jakarta 10–11 Desember 2003. Jakarta, PMB-LIPI. hlm. 7–30.

Malley, Michael S. 2003. "New Rules, Old Structures and the Limits of Democratic Decentralisation". Dalam Edward Aspinall and Greg Fealy. (Eds.), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation".* Indonesia Update Series, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University.

Mappangara, Suriadi (Ed.). 2000. *Respons Militer terhadap Konflik Sosial di Poso.* Palu: Yayasan Bina Warga.

McGee, Terry. G. 1967. *The Southeast Asian City.* London: G. Bell and Sons.

McGee, Terry G. and A.W. Armstrong. 1986. *Theatres of Accumulation.* London: Routledge Kegan & Paul.

McIntyre, Angus, 2005. *The Indonesian Presidency: The shift from Personal toward Constitutional Rule.* New York: Rowan & Littlefield.

McIntyre, Angus. 2005. *The Indonesian Presidency: The Shift from Personal Toward Constitutional Rule.* Oxford: Rowman and Littlefield.

McVey, Ruth. 1996. "Building Behemoth: Indonesia construction of the Nation-State." In Daniel S. Lev and Ruth McVey (Eds.) *Making Indonesia: Essays on Modern Indonesia in Honour of George McT. Kahin.* Ithaca: Cornell Southeast Asia Program Publications.

Montgomery, R.D. 1975. "Migration, Employment and Underemployment in Java: Changes from 1961 to 1971 with Particular Reference to The Green Revolution". *Asian Survey,* Vol. 15, No. 3, pp. 222–234.

Mubyarto. 1980. *Ilmu Ekonomi, Ilmu Sosial dan Keadilan.* Jakarta: Yayasan Agro Ekonomika.

Myers, David. 1998. "Nine Myths about Contemporary Japan", in David Myers and Kotaku Ishido (Eds.), *Japan at the Crossroads: Issues for the 21st Century.* Tokyo: Seibundo Publishing.

Nadjamuddin, Lukman. 2002. *Dari Animisme ke Monoteisme: Kristenisasi di Poso 1892–1942.* Yogyakarta: Penerbit Yayasan Untuk Indonesia.

Nas and Boenders. 2002. "The Indonesian City and Urban Theory". http:// www.leidenuniv.nl/fsw/nas/pdf/023-16Nas Boender.pdf

Newland, Kathleen dan Candrakirana Soedjatmoko. 1994. *Menjelajah Cakrawala: Kumpulan Karya Visioner Soedjatmoko.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Yayasan Soedjatmoko.

Niessen, Nicole. 1999. *Municipal Government in Indonesia: Policy, Law, and Practice of Decentralization and Urban Spatial Planning.* Leiden University, The Netherlands.

Noer, Deliar. 1990. *Mohammad Hatta: Biografi Politik.* Jakarta: LP3ES.

Nursam, M. 2002. *Pergumulan Seorang Intelektual: Biografi Soedjatmoko.* Jakarta: Gramedia.

Ohmae, Kenichi. 1995. The End of the Nation-State. *The 1995 Panglaykim Memorial Lecture.* Jakarta: CSIS.

Ong Hok Ham. 2002. *Dari Soal Priyayi sampai Nyi Blorong: Refleksi Historis Nusantara.* hlm. 74–78. Jakarta: Penerbit Buku *Kompas.*

ORSTROM dan Departemen Transmigrasi. 1986. *Transmigration and Spontaneous Migrations, Provinsi Lampung Indonesia.*

Pabottingi, Mochtar. 1995. "Dilema Legitimasi Orde Baru: Bayangan Krisis Politik dan Arah Pemecahannya". Dalam *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru,* Syamsuddin Haris dan Riza Sihbudi (Eds.) Jakarta: PPW-LIPI dan PT Gramedia Pustaka Utama.

Pakulski, Jan. 1991. *Social Movements: The Politics of Moral Protest.* Melbourne: Longman Cheshire.

Pemberton, John. 1994. *On the Subject of Java.* Ithaca and London: Cornell University Press.

Penders, C.L.M. (Ed), 1977. *Indonesia: Selected Documents on Colonialism and Nationalism, 1930–1942.* St. Lucia: University of Queensland Press.

Penders, C.L.M. 1969. "Java's Population Problem during the Colonial Period". *World Review,* Vol. 8, No. 1, March, pp. 24–34.

Piper, Nicola. 2003. "Bridging Gender, Migration and Governance: Theoretical Possibilities in the Asian Context", in: *Asian and Pacific Migration Journal,* vol. 12 (1-2): 21–48

Piper, Nicola. 2005. "Transnational Politics and the Organising of Migrant Labour in Southeast Asia–NGO and Trade Union Perspectives", in: *Asia-Pacific Population Journal*, vol. 20(3): 87–110

PMB-LIPI. 2007. "Perlindungan Hukum terhadap Pengiriman Buruh Migran Perempuan Indonesia ke Malaysia". Jakarta: LIPI.

Pramodhawardani, Jaleswari. 2007. "Perlindungan Hukum terhadap Pengiriman Buruh Migran Perempuan Indonesia ke Malaysia". Jakarta: PMB-LIPI.

Pratikno. 1996. "Working The System and Testing The Boundaries: Political Participation in Gresik Under Indonesia's New Order". Unpublished PhD thesis, The Flinders University of South Australia.

Rahardjo, Satjipto. 2005. "Social Science in Jurisprudence: Some Experiences of the Synthesis of Social Science and Jurisprudence at Diponegoro University". Dalam *Reflections on Social Sciences and Humanities Research in Southeast Asia*. Jakarta, MOST-LIPI, pp. 39–54.

Ransom, David. 1970. "The Berkeley Mafia and the Indonesian Massacre." *Ramparts*, October.

———. 1975. "Ford Country: Building and Elite for Indonesia," in S. Weissman (ed.) *The Trojan Horse: A Radical Look at Foreign Aid.* California: Ramparts Press.

Ratnawati, Tri dan Robert Endi Jaweng. 2005. "Meninjau Kebijakan Pemekaran Daerah" di *Jentera: Jurnal Hukum*, Edisi 10, Tahun III, Oktober, hlm. 60–73.

Ricklefs, M. C. 1981. *A History of Modern Indonesia*. London: Mac-Millan.

Rimmer, Peter and Howard Dick. 2009. *The City in South in South Asia: Patterns, Processes, and Policy.* Honolulu: University Hawaii Press.

Robison, Richard and Vedi Hadiz. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets.* London and New York: RoutledgeCurzon.

Rochman, Meuthia Ganie dan Rochman Achwan. 2006. "Inklusi dan Eksklusi: LSM dan Pengetahuan Sosial Kritis". Dalam Vedi R. Hadiz dan Daniel Dhakidae (Eds.), *Ilmu Sosial dan Kekuasaan di Indonesia*. Jakarta-Singapore: Equinox Publishing.

Roosa, John. 2006. *Pretext for Mass Murder: The September 30th Movement and Suharto's Coup d'Etat in Indonesia.* Madison: The University of Wisconsin Press.

Roth, Dik. 2005. "Lebenstraum in Luwu: Emergent Identity, Migra-tion and Access to Land". *Bijdragen,* Vol. 161, No. 4, pp. 485–516.

Salim, Emil. 1976. *Perencanaan Pembangunan untuk Pemerataan Pendapatan,* pidato pengukuhan sebagai guru besar ilmu ekonomi di FEUI, 14 Februari 1976. Teks pidato ini kemudian dimuat dalam buku *Khazanah Pemikiran Ekonomi Indonesia,* disunting oleh Didik J. Rachbini, LP3ES. 1994.

Sangaji, Arianto (n.d). *Rumput Kering di Balik Anyir Darah: Tragedi Kemanusiaan Poso.*

Sangkoyo, Hendro, 2004. "Pengerahan Menuju Demokrasi: Politik Pembiayaan Tindakan Kolektif Indonesia". Wacana: Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 16, Tahun IV, hlm. 3-10.

Sayogyo. 1985. "Transmigrasi di Indonesia, 1905–1985: Apa yang Kita Cari Bersama?", hlm. 32–42 di S.E. Swasono and M. Singarimbun (Eds.) *Sepuluh Windhu Transmigrasi di Indonesia 1905–1985.* Jakarta: Penerbit Universitas indonesia.

Schiller, Jim. (ed.). 2003. *Jalan Terjal Reformasi Lokal: Dinamika Politik di Indonesia.* Yogyakarta: Program Pascasarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Program Studi Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada.

Scott, James C. 1995. "State Simplifications: Some Applications to Southeast Asia". The Wertheim Lecture Centre for Asian Studies Amsterdam (CASA).

Sebastian, Leonard C. 1996. "Indonesia National Security and Defense Planning." Unpublished PhD thesis, Australian National University.

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom.* Oxford: Oxford University Press.

Shiraishi, Takashi. 1981. "The Disputes between Tjipto Mangoenkoesoemo and Soetatmo Soeriokoesomo: Satria vs. Pandita". *Indonesia,* No. 32, pp. 93–108.

Sihbudi, Riza dan Moch. Nurhasim. 2002. *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia.* Jakarta: AIPI dan Partnership for Governance Reform.

Sinaga, Rudolf. 1978. "Implications of Agricultural Mechanization for Employment and Income Distribution". In *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 14, No. 2, pp. 102–111.

Singarimbun, Masri and David H. Penny. 1976. *Penduduk dan Kemiskinan: Kasus Sriharjo di Pedesaan Jawa.* Jakarta: Bhratara Aksara.

Sjahrir (Ed.). (1989). *Menuju Masyarakat Adil Makmur: 70 Tahun Prof. Sarbini Sumawinata.* Jakarta: Gramedia.

Soewarsono. 2009. "Kota Cirebon dan Kota Gresik: Dahulu dan Kini". Dalam *Transformasi Sosial di Perkotaan Pantai Utara Jawa (Pantura).* Laporan Penelitian PMB-LIPI.

Smith, Brian C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State.* London: George Allen and Unwin.

Soedjatmoko. 1972. "Menjelang Repelita II: Beberapa Pikiran mengenai Aspek-Aspek Sosial dalam Proses Perencanaan". Makalah tidak diterbitkan.

SPES. 1991. *Pembangunan Berkelanjutan: Mencari Format Politik.* Jakarta: Gramedia.

———. 1994. *Economy and Ecology in Sustainable Development.* Jakarta: Gramedia.

Suaib, Eka. 2005. "Etnisisasi Kebijakan Publik: Suatu Studi Etnisitas dalam Persaingan Politik Lokal di Kota Kendari". Tesis S3 Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya.

Subianto, Benny. 2008. "The Prince as the Merchant: The Rise of the NGO Industry in the Post-Soeharto Era", paper presented at UC Berkeley, "Ten Years of Reformasi: Social Movements in Indonesia", April 24-25, Berkeley, USA

Sujatmiko, Iwan Gardono. 2006. "Gerakan Sosial dalam Dinamika Masyarakat". Pengantar dalam Darmawan Triwibowo (Ed.), *Gerakan Sosial: Wahana Civil Society bagi Demokrasi.* Jakarta: LP3ES dan Perkumpulan Prakarsa.

Sundaram, Jomo Kwame. 2004. "Southeast Asian Development After The Crisis". Dalam Ricardo G. Abad (Ed.). *The Asian Face of*

Globalization: Reconstructing Identities, Institutions and Resources. Tokyo: Partner Institutions of the Asian Public Intellectuals Program 2001/2002.

Suparlan, Parsudi. 1981. "Kata Pengantar" Buku Terjemahan Karya Clifford Geertz, *Abangan, Santri, Priyayi dalam Masyarakat Jawa.* Jakarta: Pustaka Jaya.

Suparlan, Parsudi. 1995. *Orang Sakai di Riau: Masyarakat Terasing dalam Masyarakat Indonesia.* Jakarta: Yayasan Obor.

Suparlan, Parsudi, 1995, *The Javanese in Suriname: Ethnicity in an Ethnically Plural Society.* Temple, Arizona: The Arizona University Press.

Suryadinata, Leo, et al. 2003. *Indonesia's Population: Ethnicity and Religion in a Changing Political Landscape.* Indonesia's Population Series No. 1. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

Tamburaka, Rustam, E. 2003. *Sejarah Sulawesi Tenggara dan 40 Tahun Sultra Membangun.* Kendari: Pemerintah Daerah.

Teeuw, A. 2005. "Pengantar", dalam Denys Lombard, *Nusa Jawa: Silang Budaya (Batas-Batas Pembaratan).* Jakarta: Gramedia.

Thoha, Miftah. 2005. "Perkembangan Ilmu Administrasi Negara di Indonesia dan Prospeknya di Masa Datang", *Alfian Lecture*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), Jakarta.

Thung Julan dkk. 2006. *Penyelesaian Konflik Aceh: Aceh dalam Proses Rekonstruksi dan Rekonsiliasi".* Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Thung Julan. 2009. "Orang Tionghoa di Cirebon: Menggali Sejarah yang Dilupakan", dalam *Transformasi Sosial di Perkotaan Pantai Utara Jawa (Pantura).* Laporan Penelitian PMB-LIPI.

Tirtosudarmo, Riwanto. 1985. "Migration Decision Making: The Case of East Java". Jakarta: Leknas LIPI.

———. 1989. "Transmigrasi: Jalan Buntu yang Ingin Terus Kita Lalui", *Kritis,* No. 1, Tahun IV, Juli, hlm. 36–50.

———. 1997. "Economic Development, Migration and Ethnic Conflict in Indonesia: A Preliminary Observation". *Soujourn,* Vol. 12, No. 2 (October), pp. 293–328.

———. 2001. "Demography and Security: The Transmigration Policy in Indonesia". In Myron Weiner and Sharon Stanton (Eds.) *Demography and National Security.* New York: Beghahn Book.

———. 2004. "A National Project That Failed: A Tale of Population Resettlement Policy in Indonesia". In Furukawa Hisao et al. (Eds.), *Ecological Destruction, Health, and Development: Advan-cing Asian Paradigms*, pp. 109–140. Kyoto and Melbourne: Kyoto University Press and Trans Pacific Press.

———. 2005a. "Demography and Conflict: The Failure of Indonesia's Nation-building Project?". Dalam Dewi Fortuna Anwar et al. (Eds.), pp. 58–70, *Violent Internal Conflicts in Asia Pacific: Histories, Political Economies and Policies.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, LIPI, Lasema-CNRS and KITLV-Jakarta.

———. 2005b. "The Making of a Minahasan Community in Oarai: Preliminary Research on Social Institutions of Indonesian Migrant Workers in Japan". *Intercultural Communication Studies,* No. 17, March, pp. 105–138.

———. 2005c. "The Orang Melayu and Orang Jawa in the Land Below the Wind", CRISE Oxford University, Working Paper No. 14, March.

———. 2006. "Indonesian Muslim Community in Chubu, Japan: Genesis and Adaptation". Makalah disampaikan pada the 2nd Interim Workshop of ICCI Project "Indonesian Societies in Japan" on *Indonesian Migrants in International Trends: Development Issues in Australia, East Asian NOES, and Japan* organized by Intercultural Communication Institute, Kanda University of International studies, Tokyo, 4 February.

———. 2006. "In the Margin of A Borderland: The Florenese Community between Nunukan and Tawau", in Hortsmann and Wadley (eds.), *Centering the Margin: Agency and Narrative in Southeast Asian Borderlands.* New York: Berghahn Books, pp. 135–154

———. 2007. *Mencari Indonesia: Demografi-Politik Pasca-Soeharto.* Jakarta: LIPI Press dan Yayasan Obor.

———. 2008. "Indonesia and Nigeria, 1965–1985: Structural Factors, Technocracy and the Politics of Rural Development". Paper presented at the First Plenary Meeting of *Tracking Development Project*, in Leiden, 25–28 June 2008.

———. 2009. "Widjojo Nitisastro, the Praxis of Development in Indonesia, and its Comparison with Allison Ayida of Nigeria". Paper presented at the 2nd Tracking Development Workshop, Dar Es Salaam, Tanzania, 23–27 June 2009.

Tirtosudarmo, Riwanto dan Y.B. Widodo, 1986, "Dampak Sosial Pembangunan Terhadap Kesehatan Masyarakat: Sebuah Studi Kasus di Dusun Segenter, Lombok Barat, NTB". *Ilmu dan Budaya,* Tahun VIII, No. 12/September 1986, pp. 934-951.

Tjondronegoro, S.M.P. 1972. "Land Reform or Land Settlement: Shifts in Indonesia's Land Policy". *Land Tenure Center Paper,* No. 81. Madison: University of Wisconsin.

Triwibowo, Darmawan. 2006. "Pendahuluan: Menakar Signifikansi Aktivisme *Civil Society* bagi Demokratisasi". Dalam Darmawan Triwibowo (Ed.), *Gerakan Sosial: Wahana Civil Society bagi Demokratisasi.* Jakarta: LP3ES dan Perkumpulan Prakarsa.

Tomoko, Yamagishi and Morita Toyoko. 2002. "The Iranian Experience of Japan through Narratives". Tokyo University, Islamic Area Studies Working Paper Series, No. 30, March.

Utomo, Kampto. 1975. *Masyarakat Transmigran Spontan di Daerah Wai Sekampung (Lampung).* Yogyakarta: Penerbit Gadjah Mada University Press.

Wahid, Abdul. 2009. *Bertahan di Tengah Krisis: Komunitas Tionghoa dan Ekonomi Kota Cirebon.* Yogyakarta: Penerbit Ombak.

Wawa, Jannes Eudes. 2005. *Ironi Pahlawan Devisa: Kisah Tenaga Indonesiia dalam Laporan Jurnalistik.* Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Weiner, Michael (Ed.). 1997. *Japan's Minorities: The Illusion of Homogeneity.* London and New York: RoutledgeCurzon.

Wertheim, W.F. 1959. "Sociological Aspects of Inter-Islands in Indonesia". *Population Studies,* Vol. 7, No. 3, March, pp. 184–201.

Wertheim, W.F. 1989. "The Lampung Affair: A Personal Perspective." *Inside Indonesia*, April, pp. 20–21

White, Benjamin. 1976. "Population, Involution and Employment in Rural Java". *Development and Change,* Vol. 7, No. 3, pp. 276–290.

Widjojo, Muridan S. *et al.* 1999. *Penakluk Rezim Orde Baru: Gerakan Mahasiswa '98*. Jakarta: Sinar Harapan.

Winters, Jeffrey Alan. 1996. *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State.* Ithaca: Cornell University Press.

Yamanaka, Keiko. 1994. 'New Immigration Policy and Unskilled Foreign Wokers in Japan', *Pacific Affairs,* Vol 66, No.1, pp. 72–90.

Yunis, Tabrani. 2000. "Kelahiran dan Perkembangan LSM di Aceh". Social Monitoring and Early Response Unit–SMERU.

Yoshino, Kosaku. 2004. "The *nihonjinjron*: Thinking elite's ideas of Japanese uniqueness" in Michael Warner (ed.) *Race, Ethnicity and Migration in Modern Japan.* London and New York: Routlegde Curzon.

Zuhdi, Susanto. 1999. "*Labu Rope Labu Wana.* Sejarah Buton Abad XVII–XVIII". Tesis S3, Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

Ucapan Terima Kasih

Buku ini, seperti buku-buku saya sebelumnya, merupakan kumpulan dari tulisan-tulisan saya yang sebagian besar merupakan revisi dari laporan penelitian yang saya buat sebagai peneliti di LIPI. Penelitian di LIPI umumnya merupakan penelitian yang dilakukan dalam kelompok (*team work*), bersifat multidisipliner dan hampir selalu memiliki komponen pengumpulan data lapangan di luar Jakarta. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini ucapan terima kasih yang pertama ingin saya tujukan pada pihak-pihak yang telah membantu saya dalam pengumpulan data di berbagai lokasi penelitian: pemerintah daerah, universitas dan lembaga-lembaga masyarakat, rekan-rekan peneliti dan penggiat masyarakat di daerah dan para narasumber yang tidak mungkin saya sebutkan namanya satu persatu. Kedua, saya ingin menyampaikan penghargaan yang tinggi kepada Bapak Siswono Yudo Husodo yang telah bersedia memberi kata pengantar buku ini.

Ketiga, penghargaan ingin saya sampaikan kepada rekan-rekan saya di LIPI Press: Sarwintyas Prahastuti, Prapti Sasiwi, Nanik Supriyanti dan Muhammad Fadly Suhendra; yang telah membantu proses penerbitan buku ini. Keempat, ucapan terima kasih ingin saya sampaikan atas dukungan dan kerja sama yang baik kepada kolega saya di LIPI: Muhamad Hisyam dan Abdul Rachman Patji selaku atasan-atasan saya di Pusat Penelitian Kemasyarakatan

dan Kebudayaan LIPI, juga kepada mitra kerja saya Henny Warsilah, Thung Julan, dan Soewarsono. Kelima, saya ingin mengucapkan penghargaan atas bantuan teknis rekan-rekan saya dalam menggarap buku ini: Joko Kristijanto, Juni Karichnarsi, dan Obing Katubi di PMB-LIPI, Bambang Purnomo di P2K-LIPI dan Rima Octavia di PDII-LIPI. Akhirnya, ucapan terima kasih untuk anggota keluarga kecil saya: Indira Saraswati, Anggariti, dan Larassanti Tirtosudarmo; yang selalu menjadi bagian dalam keseharian hidup saya, tanpa kehadiran mereka rasanya tidak mungkin saya menyelesaikan ini semua.

Pada kesempatan yang baik ini, izinkanlah saya mengutip sebuah puisi karya Ook Nugroho, yang dimuat di *Kompas* Minggu, 2 Mei 2010, yang berjudul "Agar Menjadi Kisah". Membaca puisi ini saya menemukan pencerahan dan *raison d'etre* mengapa menuliskan sebuah kisah dan menyampaikannya kepada khalayak ramai adalah sebuah panggilan. Meskipun demikian, sesungguhnya ada semacam paradox yang saya alami: menulis adalah sebuah laku yang membutuhkan sepi, namun ketika huruf-huruf telah menjadi kata-kata dan terjalin menjadi sebuah kisah, tak mungkin bermakna tanpa adanya sebuah khalayak yang menjadi pembacanya. Kepada Ook Nugroho yang puisinya saya curi, saya mohon dimaafkan, dan dengan tulus saya ingin mengucapkan terima kasih atas inspirasi yang saya petik dari puisi Anda, yang selengkapnya saya kutipkan kembali di bawah ini.

Agar Menjadi Kisah

Agar menjadi kisah
Kau harus menjadi sungai
Bersekutu dengan musim
Dengan cuaca sepanjang tebing

Agar menjadi sungai
Kau harus kembali
Ke puncak sepi berkabut itu
Menemukan sumber awal tak terduga

Alasan-alasan tersembunyi
Di belakang setiap desah bunyi
Isyarat-isyarat kekal purba
Di sebalik rerimbun waktu

Agar memahami waktu
Akar-akarnya yang menjalar
Pada setiap lembar halaman kisah
Kau harus menjelma huruf-hurufnya

Semoga kisah-kisah yang saya tuliskan dalam buku ini ada manfaatnya bagi khalayak ramai.

Riwanto Tirtosudarmo
Kampung Ambon, 20 Mei 2010

Sumber Tulisan

Bab 1: "Teknokrasi dan Pembangunanisme", semula merupakan Bab 9 yang berjudul "Soeharto, Ekonom-Teknokrat dan Pembangunan", halaman 426–482, dalam buku *Krisis Masa Kini dan Orde Baru,* Muhammad Hisyam (Penyunting), Penerbit Obor Indonesia, 2003.

Bab 2: "Membangun Negara dengan Transmigrasi?", merupakan penggabungan dua tulisan, yang pertama berupa makalah yang disampaikan pada Seminar "Transmigrasi di Era Otonomi Daerah" yang diselenggarakan oleh Departemen Transmigrasi, 2006, dan yang kedua berupa artikel yang dimuat di *Warta Demografi,* No. 4, 2008, halaman 17–20, yang berjudul "Membangun Negara dengan Transmigrasi?".

Bab 3: "Urbanisasi Tanpa Pemerataan Kesejahteraan", semula merupakan bagian dari laporan penelitian PMB-LIPI, 2009, yang berjudul "Transformasi Sosial di Perkotaan Pantai Utara: Studi Perbandingan Cirebon dan Gresik", 2009.

Bab 4: "Penyumbang Devisa Tanpa Perlindungan Negara", merupakan penggabungan dua tulisan, yang pertama artikel yang dimuat di *Warta Demografi*, No. 2, 2007, yang berjudul "Ketidakadilan Global, Keamanan Bersama, dan Masa Depan Buruh Migran" dan yang kedua adalah makalah berjudul "Jaminan Sosial untuk Buruh Migran " yang disampaikan pada seminar yang diadakan oleh Menkokesra dan Bank Dunia, 2006.

Bab 5: "Buruh Migran di Lombok dan *Transnational Advocacy Networks*", semula merupakan bagian dari laporan penelitian PMB-LIPI, 2008, yang berjudul "Kelas Menengah Muda: Pola dan Arah Perubahan Sosial Politik di Daerah Perkotaan".

Bab 6: "Masyarakat Sipil dan Transisi Demokrasi di Aceh", semula merupakan bagian dari laporan penelitian PMB-LIPI, 2007, yang berjudul "Pemetaan Gerakan Sosial: Masyarakat Sipil di

Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) Guna Menuntut Hak-Hak Sosial, Budaya, Ekonomi dan Politik".

Bab 7: "Cendekiawan Publik dan Pemekaran Wilayah di Sulawesi Tenggara", semula merupakan bagian dari laporan penelitian PMB-LIPI, 2006, yang berjudul "Kelas Menengah dan Demokratisasi: Partisipasi Kelas Menengah dalam Kontrol Sosial terhadap Pelaksanaan Pemerintahan yang Baik dan Bersih: Studi Kasus di Kendari, Sulteng dan Lombok, NTB".

Bab 8: "Provinsi Sulawesi Timur?", semula merupakan makalah dengan judul "Provinsi Sulawesi Timur? Konflik Komunal dan Pemekaran Wilayah di Sulawesi Tengah", yang disampaikan pada Seminar Internasional ke-7, Percik, Salatiga, 2006.

Bab 9: "Dari Kesultanan Buton ke Provinsi Buton Raya?", semula merupakan epilog yang berjudul "Sejarah untuk Masa Depan: Dari Kesultanan Buton Hingga Provinsi Buton Raya" dari buku yang berjudul *Menyibak Kabut di Keraton Buton*, halaman 341–354, yang diterbitkan oleh RESPECT, 2008.

Bab 10: "Pemekaran sebagai Arena Perebutan Kekuasaan", semula merupakan makalah untuk Seminar Internasional ke-8, Percik, Salatiga, 2007, dan diterbitkan sebagai artikel yang berjudul "Paradigma dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia: Sebuah Kritik terhadap Dominasi *Public Administration School*", dalam *Jurnal Masyarakat dan Budaya,* No. 1, 2008, halaman 27–52.

Bab 11: "Setelah Nasionalisme: Tentang Orang Jawa di Lampung", semula merupakan bagian dari laporan penelitian PMB-LIPI, 2009, yang berjudul "Nasionalisme dalam Konteks Otonomi Daerah: Rekonstruksi Pluralisme dan Etnisitas".

Bab 12: "Komunitas Buruh Migran Indonesia di Jepang", semula merupakan artikel dengan judul yang sama di *International Journal of Japanese Society and Culture*, No. 1, 2008.

Bab 13: "Menggagas Perspektif Baru Tentang Perbatasan", semula merupakan makalah untuk Koentjaraningrat Memorial Lectures VI/2009, dan diterbitkan sebagai artikel dengan judul

yang sama dalam *Warta Demografi,* No. 1, 2009, halaman 23–31.

Bab 14: "Globalisasi sebagai Tantangan Kebangsaan", semula merupakan makalah untuk Seminar Nasional AIPI (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia) XXIII/2008, dan diterbitkan sebagai Bab 2 dalam buku *Kepemimpinan Nasional, Demokrasi dan Tantangan Globalisasi*, halaman 29–60. Penerbit Pustaka Pelajar, 2009.

INDEKS

A
A sleeping giant,, 352,
Abbas, Ghazali, 174
A.B. Lapian, 334, 335
Abdullah, Hasbi, 174, 176
Abubakar, Azwar, 174
Abung Bunga Mayang, 297, 298,
Abepura, 209
Aborigin, 84
Aceh, 36, 146, 147, 148, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 237, 288, 335, 340
Aceh Australia Association, 170
Aceh Barat, 160
Aceh Besar, 160
Aceh Selatan, 160
Aceh Solidarity in Europe, 170
Aceh Tamiang, 160
Aceh Tengah, 160
Aceh Tenggara, 160
Aceh Timur, 160
Aceh Utara, 162
Achwan, Rochman, 156
ADB, 97
Administratif, 192, 193, 242, 243, 249, 267, 268, 271,
Adriani, N., 215
Advokasi, 74, 117, 118, 126, 128, 131, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 162, 166,
Afdeeling, 242
Afganistan, 96, 341
Afghanistan, 357
Afrika, 14, 16, 85, 86, 94, 95, 171, 357
Agraris, 335
Ahmad Yani, 357, 358
Ainu, 319
Akademi Ilmu Politik, 260
Akademi Pemerintahan Dalam Negeri, 260
AIP lihat Akademi Ilmu Politik
AIPI *lihat* Asosiasi Ilmu Politik Indonesia
Al-Fata, Shalahuddin, 174
Al-Wafier, Agus, 74
Ali, Tamlicha, 174
Alwy, Ahmad, 82
Ambalat, 331
Ambon, 43, 209
AMC *lihat Asian Migration Center*,
Amerika, 84, 85, 335
Amerika Latin, 14, 16, 86, 94, 95
Amerika Selatan, 84, 85, 319
Amerika Serikat, 4, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 38, 84, 87, 93, 95, 96, 159, 170, 178, 259, 318, 323,327, 344, 352, 356, 358, 378, 379
Amerika Utara, 14, 86, 94, 124, 158
Ampana, 229
Anderson, Benedict, 283,
Anjo, 313, 322, 326
Annan, Kofi, 98, 101,
ANU *lihat Australian National University*
Anyer, 65, 66, 80, 336
Anwar, Yesmil, 157, 158
APDN *lihat* Akademi Pemerintahan Dalam Negeri
Archipelago, 318
Arab, 67, 84, 92,

Arab Emirat, 354
Arab Saudi, 354
Arifin, Evi Nurvidya, 160, 176
Arka, I Gusti Made, 105, 106,
Armstrong, W.R., 57, 58
Arndt, Heinz, 1
Arsitek, 2, 3, 6, 7, 18, 19, 294, 64
Archipelagic State, 333, 337
AS *lihat* Amerika Serikat
Asia, 14, 16, 85, 86, 94, 105, 113, 281, 318, 323, 357, 367, 376,
Asian, 142
Asia Selatan, 95, 160, 161, 162, 319
Asia Tenggara, 16, 52, 57, 58, 95, 139, 160, 280, 314, 315, 318, 319, 335, 352,
Asia Timur, 95
Asian Migration Center, 139
Asiwaju, 329
Asosiasi Ilmu Politik Indonesia,, 151, 258
ASSREC, 113
ASSREC, *lihat Association of Asian Social Sciences Research Council*, 113
Australia, 1, 38, 45, 84, 85, 170, 178, 327, 333, 334, 341, 352
Australia Utara, 341
Australian National University, 1, 314,
Australian Northern Territory,, 341
Ayida, Allison, 2

B

Baauga, 193
Bachtiar, Harsya,, 280, 281,
Badan Koordinasi Pemuda dan Mahasiswa Indonesia Sulawesi Tenggara, 182
Badan Usaha Milik Negara, 76
BAE, Ridwan, 194
Badan Penasihat Urusan Persiapan Kemerdekaan Indonesia, 316
Bagan Siapiapi, 339
BE, Tigo Kaloan, 227
Bajau, 199, 338
Bajo, 331
Bakopmist *lihat* Badan Koordinasi Pemuda dan Mahasiswa Indonesia Sulawesi Tenggara,
Balkan, 95
Bali, 43, 44, 113, 134, 135, 187, 199, 220
Banda Aceh, 161, 169, 171,
Bandar Lampung, 273, 275,
Bandung, 43, 69, 79, 80, 336, 357
Bangelan, 273, 292, 293,
Banggai, 220, 224, 225, 226, 227, 234, 240, 242,
Banggai Kepulauan, 226, 227, 228
Bangladesh, 319, 325, 354
Bangkalan, 68
Bangkep *lihat* Banggai Kepulauan
Bangkok, 51,
Banjar, 45, 60
Banjarmasin, 43,
Bank Dunia, 14, 15, 17, 40, 89, 97, 99, 100, 101, 110, 179, 200, 343
Banten, 291, 335
Bappeda, 200
Bappenas, 200
Barisan Aksi Mahasiswa Sosialis Cirebon, 73
Barth, Frederik, 212,
BASIS, 73
Basril, Faizal, 377, 378, 379,
Batak, 215
Batam, 339
Batavia, 220, 282,
Batavia/Jakarta, 336
Bawean, 76
Bau-Bau, 180, 181, 182, 184, 192, 193, 238, 240, 241, 242, 243,

244, 245, 246, 251,
Belanda, 5, 6, 8, 13, 31, 55, 66, 132, 155, 184, 202, 203, 213, 215, 216, 217, 218, 221, 222, 224, 242, 257, 273, 274, 279, 291, 292, 293, 295, 296, 298, 315, 316, 317, 335, 336, 370, 371, 372, 373, 374, 365, 370, 371, 372, 373, 374
Bener Meriah, 162
Bengkalis, 339
Beograd, 357
Berkeley, 6
Berlin, 147
Besuki, 65
Blora, 64
Blok Barat, 356
Blok Timur, 356, 357
Biereun, 162
Bima, 120, 122
BINGO, 131
Binongko, 243
Bintan, 339
Bio-region, 268, 271,
Birma, 357
Biro Rekonstruksi Nasional, 297
Biro Pusat Statistik, 119, 120, 122, 297
Birokrasi, 22, 23, 25, 27, 28, 34, 37, 130, 190, 197, 238, 255, 259, 262, 266, 363
Bitung, 315
Blumer, 155
BMP *lihat* Buruh Migran Perempuan
BNP2TKI, 354
BNP2TKI (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia), 353,
Boenders, 52, 53, 57, 58, 59,
Bombana, 181, 192, 196, 198, 199, 202, 238, 243, 244, 245, 246,
Bone, 199 , 202,
Booth, Anne, 60
BPS *lihat* Biro Pusat Statistik
BPUPKI *lihat* Badan Penasihat Urusan Persiapan Kemerdekaan Indonesia
Brazil, 38, 315, 320
Brebes, 76
BRIDGE *lihat Building and Reinventing Decentralized Government*
BRN *lihat* Biro Rekonstruksi Nasional
Brunei Darusalam, 333
Budaya, 12, 44, 47, 72, 108, 147, 178, 250, 274, 280, 281, 283, 322, 328
Budha, 286
Bugis, 45, 60, 183, 185, 186, 187, 191, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 204, 216, 217, 222, 230,
Building and Reinventing Decentralized Government, 200
Bukittinggi, 300
BUMN lihat Badan Usaha Milik Negara
Bungku, 183, 220, 224, 242
Bungkudapu, F.E., 226
Bureuh, Daud, 164
Burma, 354
Buruh Migran Perempuan, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110,
Bush, George W.,, 96
Buton, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 204, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 255, 269, 270,

Buton Raya, 238, 239, 240, 241, 244, 250, 251,
Buton Barat, 244
Buton Selatan, 244
Buton Utara, 193, 194, 195, 196, 197, 200, 244,

C
Cairo, 172
Calang, 171
Cambodia, 357
Canberra, 1
CBOs *lihat Community-Based Organisations*
Cekoslovakia, 145, 150
Center for Strategic and International Studies, 8, 25
Cengkareng, 351
Cerbonan, 76
Changi, 351
Chou En-Lai, 85
Chubu, 322
Chun, Allen, 276, 278, 279, 284, 285, 286, 287,
Ciasem, 292,
Cina, 45, 67, 68, 85, 94, 96, 160, 276, 277, 278, 281, 282, 283, 285, 286, 287, 288, 290, 319, 321, 323, 325, 333, 352,
Cina (RRC), 357
Cirebon, 54, 55, 56, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 76, 80, 81, 82
Citizenship, 347
Civic, 283
Civil Society, 149, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 166, 169, 171, 172, 174, 179, 190
Civil Society Organizations, 151, 152, 166, 170, 200
Community-Based Organisations,, 152
Community Development, 158
Core Nation, 287
Corps Tjadangan Nasional, 297
Cross-border migration, 355
CSIS *lihat Center for Strategic and International Studies*
CSOs *lihat Civil Society Organizations*
CTN *lihat* Corps Tjadangan Nasional,
Cuba, 57
Culla, Adi Suryadi,, 150, 151,

D
DAAD, 133
Daendels, Willem Hendrik, 66
Daerah Operasi Militer, 164
Danau Toba, 43
DAP, 133
Dapu, Bungkun F.E., 227
Dames, 140
Dariango, 194,
Dayak, 191, 207
Davidson, Jamie, 207, 233,
De Groote Posweg, 336
Deklarasi Juanda, 337
Demak, 64, 335
Democratic Reform Support Program, 263, 264, 265, 266, 267,
Demografi
Demografi-ekonomi, 374,
Demografis, 185, 292, 307, 308, 310, 352,
Demokratis, 357
Demokratisasi, 189
Demokrasi ..., 175, 177, 179, 299, 347, 362
Demokrasi Liberal, 358
Denpasar, 113
Desa Jago, 122
Desentralisasi, 39, 45, 46, 47, 137, 180, 188, 189, 190, 191, 200,

204, 205, 210, 225, 232, 233, 245, 248, 250, 251, 253, 254, 255, 256, 263, 264, 268, 269, 270, 271, 274, 304, 305, 309, 310, 343
Desentralisme, 304
Dewan Banteng, 301
Dewan Garuda, 301
Dhakidae, 159
Diferensiasi, 275
Dili, 208
DI/TII, 13, 182, 184, 187,
Dinamika Sosial, 331
Djohan, Djohermasyah, 258, 260,
Djojohadikusumo, Soemitro, 6, 7, 12, 13
DOM, 164, 166
Donggala, 220, 228,
Dompu, 120, 122
Downs, R.E., 212
DRSP *lihat Democratic Reform Support Program*
Dubai, 351
Dumai, 339

E
Ecological boundaries, 268
Elite Politik..., 247, 249, 250, 255, 266, 270, 271, 287, 308, 310, 311,
Ekonom-teknokrat, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 12, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 364
Ekonomi, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 31, 33, 34, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 55, 56, 57, 61, 62, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 75, 79, 80, 81, 82, 87, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 107, 108, 109, 110, 114, 115, 117, 123, 127, 129, 131, 132, 147, 154, 156, 159, 163, 167, 178, 191, 196, 197, 198, 200, 201, 202, 205, 206, 208, 210, 231, 234, 238, 239, 246, 249, 250, 251, 257, 258, 260, 266, 271, 274, 309, 313, 315, 317, 318, 320, 336, 337, 340, 342, 343, 344, 347, 352, 355, 356, 360, 362, 363, 364, 366, 367, 368, 370, 372, 375, 377, 378, 379
Ekonomistis, 317
Ekonomi-politik, 371
Ekonomi Pancasila, 366
Ekonomi sosialistis, 365, 367
Emigrasi, 370
Emil Salim, 364, 365, 374
Entitas politik, 343, 344
Eropa, 84, 85, 86, 90, 153, 159, 160, 217, 218, 335, 338
Eropa Barat, 14, 16, 84, 94, 124, 158, 179
Eropa Timur, 94, 145, 146, 150, 171,
Eropa Utara, 179
Ertien, 129
Esman, 188,
Essensialist, 346
Ethiopia, 357
Ethnic boundary, 212
Etnik, 283, 307, 309,
Etnik (*ethnic diversity*), 328
Etnisitas, 185, 187, 188, 190, 195, 197, 198, 206, 210, 212, 212, 249, 271, 273, 284, 308-10,
Etnisitasi, 197, 198, 205, 206
Etnodemografis, 199,
Etnoreligius, 231
Etnosentrisme, 46, 47, 204, 274, 275, 343
Eyerman, 153, 155,

F
Faisal Basri, 378, 379
Fakih, Mansour, 156
Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 259
Fallon, 135
FAO, 375
FARMIDIA, 170
FDK *lihat* Forum Dewan Kota,
Feith, Herbert, 24
Ferrazzi, Gabe, 266, 267
FES, 133
FHUI *lihat* Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Filipina, 139, 319, 333, 334, 340, 354, 355, 357
Filipina Selatan, 329,
Filsafat, 151
Firman, Tommy, 56, 63, 79,
FKMM *lihat* Forum Komunikasi Mahasiswa Mataram,
Flores, 209, 331
Ford, Michele, 140
Fordem, 145
Forsola, 170
Forum Demokrasi, 145
Forum Dewan Kota, 73
Forum Komunikasi Mahasiswa Mataram, 134
Forum Solidaritas Untuk Aceh, 170
Fretilin, 288
Front Aksi Reformasi Mahasiswa Islam Daerah Istimewa Aceh, 170

G
Gading Rejo, 293
GAM *lihat* Gerakan Aceh Merdeka,
Ganie, Meuthia, 159
Gayo-Lues, 162
GCIM, 98
Gedong Tataan, 273, 292, 293, 296,
Geertz, Cliffort, 56, 280, 281,
Geografis, 325, 330
Gerakan Aceh Merdeka, 164, 165, 167, 168, 169, 170, 172, 175, 176, 288
Gerakan Merdeka Aceh, 164
Gerakan Non-Blok,, 357, 358
Gerakan Sosial ..., 177
Gerbangkertasusila,, 68
Ghana, 85
Gili Terawangan, 134, 135
Ginting, Longgena, 125
Global Commission on International Migration, 98
Globalisasi, 327, 328, 353, 354, 355, 356, 378
Gold Coast, 357
Golkar, 5, 13, 19, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 190, 198, 230, 231,
Gombong, 292
Gorontalo, 191, 215, 218, 220, 222,
Gowa, 202
Greertz, Clifford, 56, 57, 279, 280
Gresik, 54, 55, 56, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 76, 79, 80, 81, 82,
Gubernur Daendels, 336
Gunawan, Bondan, 167, 168
Gus Dur *lihat* Wahid, Abdurahman,

H
Habibie, B.J., 3, 114, 180, 237, 317
Hadibroto, Yasir, 303
Hadiz, 159
Hak-hak asasi manusia, 360
Hak Azazi Manusia, 128, 166, 170,
Halmahera, 44, 209, 329
HAM *lihat* Hak Azazi Manusia,
Hamengkubuwono XI, 7, 8, 9
Hamengkubuwono X, 304
Hamlet, 9
Hamzah, 122, 123,

Hamid, A. Humam, 176
Hammamatsu, 321
Han, 277, 286, 287
Hart, van der, 217
Harvey, Barbara, 221
Hatta, 373, 374
Hatta, Mohammad, 8, 48, 374, 373, 316,
Hedman, Eva-Lota E., 174
Heeren, 288, 295, 301,
Hefner, Robert, 187
Heijting, 294, 295,
Helsinki, 150, 175, 176, 177, 179
Henley, David, 213, 218, 219
Herman, Djohermansyah, 260
Herry Priyono, 363
Hesbollah, 96
HESP *lihat* Hukum, Ekonomi, Sosial, dan Politik
Heterogenitas, 339
Hikam, Muhammad AS, 151
Hindia, 171
Hindu, 96, 185
HIVOS, 132, 133
Ho Chi Min, 51
Hoesein, Bhenyamin, 253, 256,
Hoesein, Iskandar, 176
Honda, 323
Hongkong, 84, 95, 107, 108, 139, 351, 354
Honsu, 319, 322
Hortstmann, 330
Hortstmann dan Wadley, 331, 344
Hugo, Graeme, 45, 291
Hukum …., 142, 256, 257, 258, 260, 261, 262, 263,
Hukum, Ekonomi, Sosial, dan Politik, 260
Human Trafficking, 332, 346
Hungaria, 150
Huntington, Samuel, 16, 95, 96,
Husain, Najib, 194
Hussein, Saddam, 96
Husodo, Siswono Yudo, 48

I
Ibaraki, 313, 325, 326
ICG *lihat International Crisis Group*
ICMI *lihat* Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia,
IDPs *lihat Internally Displaced Persons*,
IFA *lihat International Forum for Aceh*,
IIP *lihat* Institut Ilmu Pemerintahan
Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia, 145
Ilmu Pengetahuan Kemasyarakatan, 259
ILO, 87, 97, 133
Indigenous Peoples' Organisations,, 152
India, 85, 334, 352, 354, 357
Indian, 84
Inggris, 87, 93, 149, 150, 151, 335, 371
IMF, 343
IMF *lihat International Monetary Fund*,
Imigran, 38, 84, 85, 86, 318, 341
Imigrasi, 128, 291, 318, 320, 321, 322, 327, 347, 356
Indeks Pembangunan Manusia, 119, 120, 121
Indramayu, 76
Indonesia, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 12, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 51, 53, 57, 58, 59, 61, 62, 75, 82, 84, 85, 86, 90, 91, 92, 103, 104, 106, 107, 108, 110, 113, 114, 116, 117, 118, 124, 125, 127, 139, 140, 145, 146, 149,

150, 154, 155, 156, 158, 162, 163, 164, 169, 171, 173, 174, 178, 179, 188, 189, 203, 207, 208, 221, 222, 237, 248, 249, 251, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 273, 274, 278, 280, 281, 282, 283, 286, 287, 290, 296, 298, 304, 308, 311, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 340, 341, 342, 344, 346, 347, 348, 351, 352, 353, 354, 357, 358, 359, 362, 363, 365, 367, 368, 370, 374, 375, 377, 378, 379
Indonesia-Malaysia, 339
Indonesia Timur, 208, 209, 230,
Industri, 318, 320, 321, 322, 372, 373
Industrialisasi, 372, 373
Inggris, 280,
Institut Ilmu Pemerintahan, 257, 260, 261
Institut Pemerintahan Dalam Negeri, 257
International Crisis Group, 176
Internally Displaced Persons, 171
International Forum for Aceh, 170
International Monetary Fund, 14, 15, 89, 99, 110,
International Organisation for Migration, 166
International Rice Research Institute (IRRI), 375
Involusi, 57
IPDN *lihat* Institut Pemerintahan Dalam Negeri
IPK *lihat* Ilmu Pengetahuan Kemasyarakatan
IPM *lihat* Indeks Pembangunan Manusia
IPOs *lihat Indigenous Peoples' Organisations*
IOM *lihat International Organisation for Migration*
Irak, 87, 96,, 341, 354, 357
Iran, 96, 319, 341, 357
Irian Barat, 13
Irian Jaya, 208, 209
Ishak, Otto Syamsudin, 229, 231, 233
Islam, 54, 66, 93, 96, 150, 160, 161, 162, 173, 177, 178, 185, 185, 197, 202, 203, 215, 217, 222, 229, 231, 241, 325, 344
Israel, 96

J

Jackson, Karl D., 22, 23
Jago
Jakarta, 25, 43, 51, 62, 64, 65, 69, 71, 79, 80, 125, 131, 133, 159, 162, 164, 165, 223, 230, 235, 237, 245, 261, 270
Jalan Raya Pos, 336
Jamison, 153, 155
Japan International Training Cooperation Organisation (JITCO), 323
Jawa, 8, 31, 33, 36, 39, 43, 44, 51, 54, 56, 58, 60, 61, 63, 64, 65, 67, 76, 79, 80, 185, 187, 191, 199, 208, 221, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 286, 287, 288, 289, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 314, 334, 336, 337, 371, 372, 373, 375
Jawanisasi, 287, 288
Jawa Barat, 13, 66, 129, 292

Jawa Lampung, 278, 305, 307, 311
Jawa Pesisiran, 278
Jawa Suriname, 278
Jawa Tengah, 7, 129, 273, 274, 292, 305
Jawa Timur, 62, 66, 79, 129, 274, 279, 292, 297, 305
Jawa Timuran, 278
Jayapura, 43, 209
Jepang, 6, 12, 13, 84, 170, 179, 296, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 357
Jepara, 63, 64
Japung *lihat* Jawa Lampung
Jember, 292
Jerman, 170, 215
Jerman Barat, 318
Jesuit Refugee Service , 166
Jesus Kristus, 209
JK, 114, 230, 231
Joesoef, Daoed, 24, 25, 27, 114
John Hopkins University, 357
Jones, Gavin, 65
Jordania, 354
JRS, 166
Julan, 67, 70

K

Kabaena, 199, 242
Kahin, George McTurman, 357
Kaledupa, 243,
Kalimantan, 43, 209, 302, 334, 339
Kalimantan Barat, 36, 207, 233, 329, 331, 333, 339
Kalimantan (Borneo), 333
Kalimantan Tengah, 36, 190, 191, 233,
Kalimantan Timur, 237, 333, 339
Kalimuddin, Laode, 198
Kalla, Jusuf *lihat* JK
Kamar dagang Indonesia (Kadin), 347
Kambara, 195
KAMPAK, 73
Kanada, 38, 84, 159, 179, 327
Kapitalis-liberal, 356, 358
Kapitalisme-liberalisme, 362
Karang Unarang , 331
Kartodirdjo, 292
Katolik, 185, 209, 324
Kawanua, 324
Kebijakan etis *(ethical policy)*, 373
Kediri, 279, 292,
Kedu, 273, 292
Kekayaan Alam, 42
Kelas Menengah, 125, 130, 190
Kelompok Studi Lingkungan, Anak, dan Pariwisata, 136
Keluarga Berencana, 61, 131
Kolonodale, 220, 224
Keluarga Mahasiswa Aceh Cairo, 170
Kemiskinan, 100, 106, 127, 141
Kendal, 65
Kendari, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 187, 194, 195, 196, 197, 205, 206, 241, 243,
Kepentingan Ekonomi *(economic advantage)*, 371
Keprihatinan Kemanusiaan *(humanitarian concern)*, 371
Kesatuan Aksi Mahasiswa dan Pemuda Anti Korupsi, 73
Kesehatan, 61, 78, 127, 131, 200, 300
Kingston, 295
Kinship Network, 324
KKN, 109, 110,
Klinken, Garry van, 232, 233, 234
KNIL, 13
Krisnawaty, Tatiek
Koentjaraningrat, 345
Kolaka, 181, 182,
Kolaka Utara, 181, 197, 200

Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme, 109
Komite Indonesia Bangkit, 368
Komunis-sosialis, ..., 150
Komunitas Pemuda dan Mahasiswa Kerakyatan Cirebon, 73
Konawe Selatan, 181, 197, 200
Konferensi Asia Afrika (AA), 357
Konolodale, 229, 242
Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia, 138
Konflik, 19, 21, 36, 41, 37, 56, 70, 81, 85, 87, 95
Konflik sosial, 228, 247, 310
Konstruksi sosial, 212, 307, 343
Kontrol sosial, 205
Kopbumi, 138
Kopkamtib (Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban), 359
Korea, 319, 321
Korea Selatan, 95
Korea Utara, 84
Koslata, 136, 137, 138
Kota Bima, 120, 122
KPMKC, 73
Kristen, 185, 202, 209, 215, 216, 222, 229, 231 324, 325
Kristen-Protestan, 324
Kruyt, Albertus Christian, 215
Kuala Lumpur, 51, 351
Kudus, 63, 64
Kultural, 53, 282, 283
Kumar, Ann, 314
Kuningan, 292
Kute, 135
Kuwait, 354

L

Laiwoi, 181, 184,
Lama Wabaere, 193
Lampung, 273, 274, 275, 288, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311
Lamongan, 68
Lapian, 291
Lasahido, Syamsiar, 227, 229
Lasawedy, Ramli Yusuf, 227, 228
Latin, 149
Laut Sulu, 334
LBH-APIK, 130
Leaf, Michael, 51
Leege, 372,
Lefebvre, 53, 81,
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia , 268
Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat, 126
Lembaga Studi dan Bantuan Hukum, 134
Lembaga Studi Pembangunan, 131
Lembaga Swadaya Masyarakat , 73, 74, 117, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 145, 147, 154, 190, 196, 288
Lembah Anai, 44
Lepo-Lepo, 184
Lhok Seumawe, 161
Libanon, 96, 357
Libanon Selatan, 96
Liberal-kapitalistis, 367
Liberia, 357
Libya, 357
Ligitan , 331
Lindenthal, 104
Linguistik, 53
LIPI *lihat* Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Lombard, 281
Lombok, 43, 116, 117, 118, 119, 121, 125, 127, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 141, 187, 199, 220

Lombok Barat, 119, 120, 122, 131, 135,
Lombok Tengah, 135
Lombok Tenggara, 119, 120, 122
Lombok Timur, 119, 120, 122, 138
Losari, 76
Los Banos, Filipina, 375
Lounela, 156
LP3ES, 131
LPSM *lihat* Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat
LSBH *lihat* Lembaga Studi dan Bantuan Hukum,
LSM *lihat* Lembaga Swadaya Masyarakat,
LSP lihat Lembaga Studi Pembangunan
Ludden, David, 83,
Luwuk, 211, 220, 224, 225, 227, 234, 236, 242

M

Madura, 45, 60, 76, 207,
Mahendra, Oka, 262
Magang , 322, 323, 325, 326
Magang (*Technical Internship Training Program*-TITP) , 321
Majapahit, 335
Makassar, 43, 181, 182, 183, 185, 187, 191, 198, 220, 222, 241, 335
Malang, 43, 79, 80, 260,
Malari, 7, 24, 114, 133, 366
Malaysia, 7, 84, 92, 107, 108, 123, 128, 129, 138, 141, 159, 170, 283, 325, 329, 331, 332, 333, 334, 340, 352, 354, 359
Malaysia Tmur (Sabah dan Sarawak), 333
Malaka, Tan, 48, 335
Malik, Adam, 8,
Malino, 211, 229, 230, 231,
Malley, Michael, 189, 190
Maluku, 36, 43, 208, 209, 220, 233, 302, 334
Maluku Utara, 340
Manado, 43, 220, 315
Manila, 139
Mao Tse Tung, 283
Maori, 84
Marauke, 45
Maritim, 335, 337, 349
Martono, 33
Marxian, 94, 95
Masyumi, 198
Mataram, 116, 118, 120, 121, 122, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 142, 143, 335
Maumere, 209
Max Havellar, 371
Mazi, Ali, 194
McAdam, 231, 232
McCleland, David, 16
McGee, Terry, 52, 53, 56, 57, 58
M.D., Usman Sondeng, 227
Mcvey, 362
McVey, Ruth, 1, 29
Medan, 43, 315
Megawati, 114, 169, 170, 171, 230, 235, 317
Melayu, 45, 283
Melucci, 153
Menggala tulang Bawang, 298
Merauke, 45
Merle Ricklefs, 336
Mesir, 85, 170, 357
Mesuji, 298
Metro, 275, 294, 306
Meulaboh, 161, 171
MFA *lihat Migration Forum in Asia*,
Miangas , 329, 339
Migran, 38, 43, 46, 47, 61, 62, 63, 64, 75, 84, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 100, 101, 103, 105, 111,

116, 117, 118, 122, 123, 128, 129, 130, 132, 133, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 160, 163, 191, 202, 207, 208, 209, 314, 319, 322, 325, 326, 354
Migrasi, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 54, 62, 63, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 92, 97, 98, 102, 111, 123, 160, 185, 187, 203, 208, 275, 301, 302, 315, 324, 326, 353, 354, 355, 359, 374 , 378
Migration Forum in Asia, 139
Militer, 5, 7, 8, 12, 13, 20, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 34, 136, 165, 166, 168, 169, 171, 172, 202, 221, 231, 299, 303, 305, 336, 340
Minahasa, 190, 191, 222, 315, 324, 325
Minangkabau, 45, 60
Mindano Selatan, 341
Mitsubishi, 323
Mobilitas, 332, 336, 340, 341, 346, 356
Mobilisasi, ..., 183, 188, 191, 206, 231, 306, 311, 328
Mobilitas Penduduk
Mochtar Pabotinggi, 360, 362
Modjokuto, 279
Moerdani, Benny, 7
Moertopo, Ali , 7, 8, 19, 25
Moh Junhur Hidayat, 354
Mohamad, Goenawan, 283
Mohamad Hatta, 365
Mohamad Sadli, 374
Mohamad Sahli, 364
Mojokerto, 64, 68, 292
Montgomery, 64
Mori, 220, 224, 242,
Moro, Ishak, 227, 228
Moronene, 198, 199, 202, 243
Morowali, 226, 227, 228, 229
MoU Helsinki, ... 172, 173, 176, 177
MPR, 168, 169
Mubyarto, 364, 366
Mulyadi, 138
Muna, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 204, 241, 242, 244
Muslim, 286
Muzakar, Kahar, 184, 221, 224, 241
Myanmar, 334
Myrna Ratna, 379

N

NAD *lihat* Nangroe Aceh Darussalam
Nadjamuddin, 211, 216
Nagoya, 313, 322, 323, 325, 326
Nangroe Aceh Darussalam, 146, 147, 159, 160, 174, 176
Nas, 52, 53, 57, 58, 59
Nasionalisme, 308, 311, 322, 343, 344, 346, 379
Nasar, Mohamad, 168, 169
Nasser, 85
Nation-centrist, 346
Nazar, Muhammad, 146, 173, 174, 175, 176, 177
Negara Barat, 15, 94, 124
Negara Berkembang, 85, 124
Negara Kesatuan Republik Indonesia, 164
Negara Selatan, 14, 85, 92, 93, 94, 100, 125
Negara Terbelakang, 85
Negara Timur, 94
Negara Utara, 14, 15, 92, 93, 94
Nehru, 85
Nepal, 319, 357

Network
New Caledonia, 308
New York, 93, 170, 324, 344
New Zealand, 84, 85, 133
Ngawi, 64
NGO, 124, 125, 139, 140, 141, 147, 148, 149, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 170, 172, 174, 177, 200
NGOs *lihat* NGO,
Nias, 171
Nikkeijin, 315, 320, 325
Nitisastro, Widjojo, 2, 3, 5, 6, 17, 24, 25, 295
NKK/BKK, 24, 25, 27, 114
NKRI, 164
Nkrumah, 85
Noer, Deliar
Nommensen, Ludwig Ingwer, 215
Non-Aligned Movement, 357
Non Government Organisation, *lihat* NGO
Normalisasi Kehidupan Kampus/ Badan Koordinasi Kegiatan *lihat* NKK/BKK
Norwegia (Tampa), 341
NTB *lihat* Nusa Tenggara Barat
Nunukan, 331, 339
Nuriqmar, Harmen
Nursam, M.
Nursin, Basir, 226
NTT *lihat* Nusa Tenggara Timur, 329
Nusa Tenggara, 129, 334
Nusa Tenggara Barat, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 138,
Nusa Tenggara Timur, 119, 209, 329, 334, 340

O

Oarai, 313,
Oekusi, 334
Oetama, Jakob, 1
Ogan, 298
Ohmae, Kenichi, 90
Okinawa, 314, 315, 319,
Onderafdeeling, ..., 242
OPM, 288
Orang Bajo, 186
Orang Suku Laut, 338
Orde-Baru, 364
Orde Baru, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 26, 27, 28, 29, 40, 72, 73, 80, 114, 115, 121, 123, 127, 128, 130, 131, 134, 145, 157, 163, 164, 165, 187, 237, 302, 304, 317, 343, 345, 358, 359, 360, 361, 362, 365, 366, 368, 370, 374, 375, 376
Orde Baru-Soeharto, 178, 273, 303, 310
Orde Lama , 18, 19, 27
Orientasi, 363
Orstrom, 293, 298, 305
Osaka, 322
Otomotif , 322
Otonomi Daerah, 39, 41, 42, 44, 46, 47, 49, 67, 72, 80, 110, 137, 173, 179, 180, 188, 189, 190, 191, 200, 204, 205, 206, 225, 228, 232, 235, 239, 248, 251, 254, 256, 269, 273, 274, 284, 304, 305, 309, 310, 343
Over Stayer (OS), 323, 324, 325, 325

P

Pabottingi, Mochtar, 360, 362
Pagelaran, 296
Paguyuban, 324, 328,
Paguyuban-Paguyuban, 326
Pakistan, 319, 325, 357
Pakulski, Jan, 152, 153

Palembang, 43, 300, 301
Palliatives, 372
Paloe, 220
Palu, 224, 227, 240
Pamanukan, 292
Pamberton, 283
PAN, 198
Panarukan, 66, 80, 336
Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, 181
Pantura, 54, 67, 69, 80, 308
Pantai Utara *lihat* Pantura
Pantai Utara Jawa (Pantura), 336
Papua, 36, 43, 119, 237, 288, 302, 329, 334, 338, 340
Papua Nugini (PNG), 333
Pare, 279
Parigi, 218, 220
Parigi Moutong, 228
Parimo *lihat* Parigi Moutong
Paris, 24
Pariwisata, 135, 136
Partai Bulan Bintang, 198
Partai Demokrasi Pembangunan, 27
Partai Persatuan Pembagunan, 27, 198
Partai Sosialis Indonesia, 6, 12
Partai Sosialis Indonesia (PSI), 365
Partai Syarikat Islam Indonesia, 228
PAS *lihat Public Administration School*
Pasca-Soeharto, 179, 189, 190, 191, 204, 206, 207, 209, 210, 222, 233, 241, 245, 247, 248, 253, 256, 263, 264, 265, 269, 270, 275, 304, 305, 309, 347, 362, 363, 368
Pasundan, 291
Pasuruan, 65
Pati, 64, 65
PBB *lihat* Perserikatan Bangsa-Bangsa
PBB *lihat* Partai Bulan Bintang
PDI, 27
PDIP, 190, 198
PDK, 198
PDRB *lihat* Produk Domestik Regional Bruto,
Pedagang Kaki Lima, 74
Pekalongan, 63, 64, 65, 292
Pelajar Mahasiswa Kekeluargaan Tanah Rencong, 170
Pembangunan, ..., 317, 367, 374
Pembangunanisme, 3, 4, 5, 12, 17, 27
Pembantu Rumah Tangga , 105, 106, 107, 108, 109, 139
Pembela Tanah Air, 13, 316
Pemerintah Kabupaten, 192
Pemerintah Kota, 192
Pemetaan Sosial, 338
Peminggir, 297
Pemkab, *lihat* Pemerintah Kabupaten
Pemkot, *lihat* Pemerintah Kota,
Pamona, 227, 228
Penders, 372
Penelitian, 274, 275, 279, 284, 285, 293, 297, 305, 307, 313, 314
Penny, David, 60
People's Republic of Cina lihat Tiongkok,
Pepadun, 297
Perang Dingin, 150, 356
Perang Dunia II, 318, 319
Perang Dunia ke-2, 356
Perang Pasifik, 314, 316, 318
Perbatasan, 331
Perbatasan (*borders*), 330
Perdagangan manusia, 348
Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia 131
Peristiwa Santa Cruz, 208
Permesta *lihat* PRRI/PERMESTA,
Pers, 1, 2, 3, 72, 92, 115, 128, 130
Perserikatan Bangsa-Bangsa, 86, 87, 97, 98, 99

Peru, 315, 320
Perubahan Sosial
Pesisir, 298
PETA *lihat* Pembela Tanah Air
PHK, 110
Phuket, 171
Piper, Nicola, 139, 140
PJTKI, 129
PKBI lihat Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia
PKI, 14, 18, 357, 358
PKL, 74
PLB-Paspor Lintas Batas, 347
PNG, 329, 334, 340
Polandia, 145, 150
Politik, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 46, 47, 49, 51, 53, 55, 65, 67, 72, 75, 80, 81, 84, 87, 90, 93, 95, 97, 99, 103, 108, 109, 110, 113, 114, 115, 116, 117, 123, 125, 128, 129, 130, 141, 145, 146, 147, 150, 152, 154, 155, 157, 159, 162, 163, 165, 168, 169, 173, 174, 176, 179, 181, 183, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 193, 194, 196, 197, 198, 201, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 218, 222, 223, 225, 230, 231, 234, 237, 238, 240, 241, 242, 245, 247, 248, 249, 250, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 266, 270, 271, 273, 274, 275, 282, 283, 288, 291, 298, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 313, 317, 318, 326, 330, 336, 337, 338, 340, 342, 343, 344, 352, 357, 358, 360, 362, 363, 364, 365, 366, 368, 370,373
Politik etis, 374
Politik sipil-militer, 230
Pontianak, 43
Portugis, 218, 335
Poso, 183, 209, 210, 211, 212, 215, 216, 220, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 236, 239, 240, 242, 245, 249, 255, 269, 270
PPKI *lihat* Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PPP *lihat* Partai Persatuan Pembagunan
Prancis, 87, 335
Pranyoto, Pudjono, 303
Pratikno, 70, 71
PRC *lihat People's Republic of Cina*
Pringsewu, 275, 296, 306
Probolinggo, 65
Produk Domestik Regional Bruto, 121, 122
Pronk, Jan, 124
Proses sosial, 186, 212
Protestan, 185
Provinsi Papua (dulu Irian Jaya), 333
PRRI/PERMESTA, 6, 13, 182, 184, 190, 301
PRT *lihat* Pembantu Rumah Tangga,
PSI *lihat* Partai Sosialis Indonesia ,
PSII *lihat* Partai Syarikat Islam Indonesia
Pubian, 298
Public Administration School, 248, 249, 250, 255, 256, 267, 268, 270, 271
Pujakesuma *lihat* Putra Jawa Kelahiran Sumatra
Pulau Sipadan, 331
Purworejo, 293
Putra Daerah, 275, 309
Putra Jawa Kelahiran Sumatra, 278

R
Raden, A. Malik, 174
Raffles, Thomas Stanford, 280
Raha, 180, 195
Rahardjo, Satjipto, 257, 262, 263
Rahmatillah, Syaukas, 174
Rais, Amin, 168
Raja Ampat, 44
Raja Ranomeeto, 186
Raja Sao-Soa, 184
Ramli, Rizal, 366, 368, 369
Ransom, David, 2
Rasyid, Ryaas, 198
Ratna, Myrna, 379
Rauf, Maswadi, 258, 259,
Rawa Kementara, 296
Realitas Sosial, 346
Reformasi, 40, 46, 47, 48, 55, 72, 73, 80, 92, 110, 114, 140, 146, 148, 165, 169, 190, 241, 305, 317, 345
Rekayasa sosial *(social engineering)*, 345
Rembang, 64
Republic of Cina lihat Taiwan
Riau, 237, 273,
Ricklefs, 371, 372
Robinson, I.M., 57
Robison dan Hadiz, 368,
ROC *lihat Republic of Cina*
Rosembloom, 261
Rossa, John
Rostow, W.W., 16
Roth, 203, 216
Rowok, 135
RT *lihat* Rukun Tetangga
Rukun Tetangga, 316
Rukun Warga, 316
Rusia, 356
Ruslan Abdulgani, 356
Ruth Mcvey, 361
RW *lihat* Rukun Warga

S
Sabang, 45
Sabah, 329, 331, 339
Sadli, Mohammad, 1, 2, 3, 5
Salim, Emil, 2, 5
Samarinda, 43
Sambas, 207, 209, 339
Sampit, 209
Samudra Pasai, 35
Sandagung, Saleh, 226
Sanggau Ledo, 207
Sangir-Talaud, 329
Sangir Talaud 339
Sangkoyo, 125
Santai, 136
SARA *lihat* Suku-Agama-Ras dan Antargolongan
Sarawak, 329, 331, 339, 340
Sarbini Sumawinata, 365
SARI, 138
Sasak, 118
Saudi Arabia, 357
Sayogyo, 32, 37
SBY *lihat* Yudhoyono, Susilo Bambang
SCHRA, 170
Seda, Frans, 7
Sediono Tjondronegoro, 376
Segenter, 127
Sejarah sosial, 184, 215, 338
Sekutu, 314, 316
Selandia Baru, 327
Selat Malaka, 333
Selat Sunda, 291
Semangka, 294
Semarang, 43, 65, 79, 80, 292, 336
Semenanjung Malaysia, 339
Sen, Amartya, 48
Senggigi, 134, 135
Sentralisasi, …, 248, 336, 343
Sentalisme, 304
Sentralistis, 275

Sentral Informasi Referendum Aceh, 166
Sensus Penduduk, 63
Shaleh, Muhammad, 137, 138
Shapiro and Hayward, 344
Sidoarjo, 63, 64, 68, 292
Sigli, 171
Silihwangi, 297
Sim, 139
Simelue
Singapura, 84, 95, 107, 108, 333, 334, 352, 354
Singarimbun, Masri, 60
Singkil, 171
Sinjai, 199,
SIRA, 165, 168, 169, 170, 175
Sire, 135
Sishankamrata, 21
Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta, 21
Smelser
SMERU *Research Institute*, 104
Smith, Brian C., 251, 253, 256, 268
SMUR, 165, 169
Social Engineering
Social Justice
Social Movement, 152-3, 155, 161, 178
Soebroto, 5
Soedjatmoko, 1, 7, 9, 10, 11, 12, 113, 114
Soeharto, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 15, 16, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 34, 36, 37, 39, 91, 104, 110, 113, 114, 115, 116, 123, 141, 145, 157, 163, 164, 165, 166, 179, 180, 191, 206, 207, 209, 233, 237, 274, 275, 288, 302, 303, 304, 305, 317, 336, 343, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 365, 367, 368, 374
Soekarno, 2, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 48, 85, 164, 299, 302, 303, 316, 343, 351, 353, 356, 357, 379
Soekarnoputri, Megawati *lihat* Megawati
Soewarsono, 55, 130
Solidaritas Mahasiswa untuk Kasus Aceh, 170
Solidaritas Mahasiswa untuk Rakyat, 165, 169,
Solidaritas Masyarakat untuk Transparansi
Solo, 43, 79, 80, 278, 308, 336
Somaka, 170
Sosial, 4, 5, 7, 10, 11, 12, 16, 17, 20, 21, 28, 38, 39, 45, 47, 48, 49, 51, 53, 54, 56, 60, 61, 62, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 80, 81, 82, 87, 94, 97, 100, 101, 102, 104, 106, 107, 108, 109, 111, 113, 115, 116, 117, 118, 124, 125, 126, 129, 130, 131, 134, 137, 139, 142, 143, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 154, 155, 157, 159, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 178
Sosial Budaya, 247, 250, 285, 306, 308
Sosial Ekonomi, 260
Sosial Kultural, 268, 269, 270,
Sosial Politik, 190, 204, 254, 258, 266, 275
Sosialis-komunis , 356
Soviet-Rusia, 4, 15, 87, 94, 95
SP, 63, 64
Spanyol, 218, 335
Sri Langka, 171, 319, 325
Sri Lanka, 341, 354, 357
Stake holders, …., 271
Suaib, Eka, 187
Suburbanisasi, 69, 82
Sudan, 357

Sudomo, 128, 359
Sujatmiko, Iwan Gardono, 151, 154, 155
Sukabumi, 292
Sukamulya, 297
Sukoharjo, 297
Suku-Agama-Ras dan Antargolongan, 21
Suku Laut , 321
Sulawesi, 13, 43, 181, 185, 199, 202, 203, 208, 211, 212, 215, 216, 217, 218, 220, 221, 222, 224, 230, 231, 242, 243, 334
Sulawesi Selatan, 44, 183, 184, 185, 187, 191, 201, 202, 217, 221, 222
Sulawesi Selatan-Tanggara, 181, 182, 241
Sulawesi Tengah, 36, 182, 183, 185, 187, 191, 202, 209, 210, 211, 218, 220, 222, 224, 226, 228, 231, 233, 234, 239, 240, 245, 249, 250, 255, 256, 269, 270
Sulawesi Tenggara, 44, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 191, 192, 194, 196, 197, 198, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 221, 222, 238, 240, 241, 242, 243, 245, 249, 250, 255, 269, 270
Sulawesi Timur, 183, 199, 211, 220, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 234, 235, 236, 240, 241, 242, 256
Sulawesi Utara, 190, 191, 224, 240, 315, 324, 325, 329, 340
Sulawesi Utara-Tengah, 181
Sumatra, 13, 43, 146, 208, 273, 288, 296, 298, 300, 302, 307, 334, 339
Sumatra Barat, 44, 301
Sumatra Selatan, 288, 298
Sumatra Utara, 43, 315
Sumawinata, Sarbini, 6, 7, 12,
Sumbawa, 120, 121, 122, 133
Sumbawa Barat 120, 122
Sumedang, 69
Sumendo, 298
Sun Yat Sen, 283
Sunan Giri, 66
Sunan Gunung Jati, 66
Sunan Maulana Malik Ibrahim, 66
Sunda, 67, 76, 198
Sundrum, 60
Suparlan, Parsudi, 281
SUPAS, 63, 64
Support Committee for Human Right in Aceh, 170
Surabaya, 43, 51, 55, 65, 68, 69, 71, 79, 80, 336
Surain, 138
Suriah, 96
Suriname, 278, 308
Survei Penduduk Antar Sensus, 63
Susilo Bambang Yudoyono (SBY), 353, 376, 378
Sutiyoso, 303
Suzuki, 323
Swasono, Sri Edi, 48
Swedia, 166
Syafei, Abdullah, 167
Syahrir, 48
Syria, 357

T

Taliban, 96
Tamburaka, 181, 182
Tanjung, 131, 132
Tanjung Perak, 55
Tanjung Pinang, 339
TANs *lihat Transnational Advocacy Networks*
Tanoh Rincong Student Association, 170

Taiwan, 84, 95, 276, 282
Tarsa, 170
Tawau, 331
TDH, 133
Teeuw, A., 280, 281
Tegal, 63, 64, 65
Teknokrasi, 3, 4, 5, 12, 25, 28
Teknokrat, 364
Teknologi, 14, 45, 60, 313, 314
Teknologi komunikasi, 343
Tembok Berlin, 145, 356
Tenaga Kerja, 294, 318, 320, 321, 352, 353, 354, 355, 356, 372, 373, 377, 378
Tenaga Kerja Indonesia , 105, 123, 128, 129, 130, 138
Tanggerang, 292
Tanjung Balai, 339
Tentara Pelajar, 5,
Tentara Republik Indonesia, 13
Territorial administration, 267
Territorial reform, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 271
Thailand, 171, 319, 334, 354
Thoha, Miftah, 258, 261
Tibet, 286
TIFA, 133
Timika, 209
Timor, 220, 333, 338
Timor Barat, 209
Timor Leste, 86, 329, 333, 334
Timor Timur, 8, 208, 288, 302, 333, 340
Timur, 329
Timur Tengah, 84, 92, 105, 107, 108, 128, 129, 141, 160, 161, 359
Tionghoa, 8, 70
Tiiongkok, 282
Tiro, Hasan, 164, 166
Tirtosudarmo, Riwanto, 62, 190, 288, 292, 374
TKI *lihat* Tenaga Kerja Indonesia
TNI, 164, 165, 168
TP lihat Tentara Pelajar
To Kapontori, 186
To Lage, 212
To Pebato, 212
To Rete, 186
To Wingke Mposo, 212
Toana, H. Moh. Husni, 227
Tojo 228
Tojo Una-Una, 227, 229, 235
Tokyo, 12, 313, 322
Tolaki, 183, 184, 185, 186, 197, 198, 201, 204
Tolitoli, 220
Tomagola, Thamrin Amal, 230, 231, 233
Tomia, 243
Toraja, 44
Tornquist, Olle, 91
Tourism Development
Transfer of Knowledge
Transformasi sosial, 54, 81, 82, 117, 143, 150, 209, 310, 342, 371
Transit, 51
Transisi demokrasi, 178, 204
Transisi politik, 253
Transmigran, 33, 191, 302,
Transmigrasi, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 47, 48, 49, 50, 60, 105, 191, 208, 221, 222, 287, 288, 301, 302, 307, 373
Transnasional, ...140, 143, 344
Transnasional (*Transnational Communities*), 328
Transnational Advocacy Networks, ..., 143
Trans-Sulawesi, 222
TRI *lihat* Tentara Republik Indonesia
Truman, Harry, 14, 15
Tuban, 64, 65

Tukang Besi, 241, 242, 243
Turki, 319, 354, 357

U
UGM *lihat* Universitas Gadjah Mada
UI *lihat* Universitas Indonesia
Undang-Undang Pemerintahan Aceh, 173
Uni Soviet, 145, 146
United Nation and Human Right Comission for Refugees, 87, 166
United Nation Supporting Facilities for Indonesia Recovery, 104
United Nation University, 12
UN, 110
Undang Undang Pokok Agraria (UUPA), 376
UNDP, 98, 119, 151, 152, 155, 179, 200
UNFPA, 375
UNHCR, lihat *United Nation and Human Right Comission for Refugees*
Universitas Berkeley, 374
Universitas Gadjah Mada, ..., 258, 259, 260, 261, 364, 366
Univeritas Halu Olea, 192, 193, 195, 196, 197, 198, 199, 205, 206
Universitas Indonesia, ..., 258
UNRAM, 135
UNSFIR, *lihat United Nation Supporting Facilities for Indonesia Recovery*
UNU *lihat United Nation University*,
Urbanisasi, 10, 51, 54, 57, 59, 62, 63, 64, 65, 80, 82
USAID, 133, 263, 264, 265, 266, 267
Utomo, Kampto, 296
UUPA, 173

V
Van Oor-chost, 372, 373
Vietkong, 16
Vietnam, 333, 334
Vietnam Selatan, 16, 357
Vietnam Utara, 357
VOC, 218

W
Wadley , 330
Wahid, Abdurahman , 114, 145, 167, 168, 169, 317
Wajo, 202
Wakatobi, 44, 181, 192, 197, 238, 243, 244, 245
Walhi, 125, 268
Wali Songo, 66
Wangi-wangi, 243
Wardhana, Ali, 5
Way Kanan, 298
Way Sekampung, 296
Wertheim, 273, 288, 295, 296, 297, 298, 307
White, Benjamin, 60
Widjojo, 375, 376
Widjojo Nitisastro, 364, 365, 374
Wikipedia, 277
Wonodadi, 293
Wonosobo, 294
WTC, 324, 344
WTO, 89, 343

X
Xin-jiang, 286

Y
Yamaha, 323
Yaman, 357
Yayasan Lembaga Kemanusiaan Masyarakat Perdesaan, 132
Yayasan Panca Karsa, 132, 133, 137
Yayasan Tunas Alam Indonesia, 136

Yayoi, 314
YKCSI, 130
YLBH, 131
YLKI, 126, 157
YLKMB, 132
YLKMP *lihat* Yayasan Lembaga Kemanusiaan Masyarakat Perdesaan
YPK *lihat* Yayasan Panca Karsa,
Yogyakarta, 43, 79, 80, 260, 274, 278, 305, 308, 336
Yudhoyono, Susilo Bambang, 114, 171, 172, 253, 317
Yugoslavia, 95
Yusuf, Irwandy, 146, 173, 174, 175, 176, 177,

Z

Zakaria, Sayed Fuad, 174
Zuhdi, Susanto, 75, 185, 334
Zending, 202, 211, 216